

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/331135170>

Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana. El caso del Valle de Aburrá

Book · November 2018

CITATION

1

READS

915

19 authors, including:



Pablo Zapata Tamayo

17 PUBLICATIONS 15 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Oriana Galindo

Universidad EAFIT

4 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)



Valeria Mira Montoya

Universidad EAFIT

3 PUBLICATIONS 1 CITATION

[SEE PROFILE](#)



Santiago Quintero

Universidad EAFIT

5 PUBLICATIONS 2 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA GOBERNANZA METROPOLITANA

EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ

Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa Mejía

—COORDINADORES ACADÉMICOS—

UNIVERSIDAD
EAFIT

Centro de
Análisis Político



SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ

Laura Gallego
Santiago Leyva
Juan Pablo Mesa Mejía
COORDINADORES ACADÉMICOS

Entidades Aliadas



Seguridad ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana

El caso del Valle de Aburrá

Primera edición: **noviembre 2018**

© UNIVERSIDAD EAFIT, Medellín

© ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

ISBN: 978-958-720-552-7

Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana: el caso del Valle de Aburrá / Juan Diego Agudelo Botero ... [et al.] ; Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa, coordinadores. – Medellín: Editorial EAFIT; Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2018
288 p.; (Ediciones Universidad EAFIT)
ISBN 978-958-720-552-7

1. Seguridad ciudadana – Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia). 2. Seguridad ciudadana – Política gubernamental. 3. Convivencia – Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia). 4. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia) – Administración pública. I. Tít. II. Serie. III. Gallego, Laura, coord. IV. Leyva, Santiago, coord. V. Mesa, Juan Pablo, coord.

363,32 cd 23 ed.

S456

Universidad EAFIT- Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Eugenio Prieto Soto

Director

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Investigadores y redactores: Juan Diego Agudelo Botero, Andrea Arango, Luis Carlos Arbeláez, Luis Felipe Dávila, Dany Drey Osorio, Nicolás Octavio Flórez Morales, Oriana Galindo Muñoz, Laura Gallego, Juan José Higuera Gómez, Kimberly Jaramillo, Juan Manuel Jaramillo Muñoz, Santiago Leyva, Alejandro Londoño Hurtado, Carolina Lopera Tobón, Juan Pablo Mesa Mejía, Valeria Mira Montoya, Juan David Montoya Vásquez, Santiago Quintero, Sergio Andrés Urán Ocampo, Pablo Zapata Tamayo

Interventoría: Hernando Alonso Cataño Vélez

Coordinadores académicos: Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa Mejía

Edición: Juan Felipe Restrepo David

Corrección: Christian Martínez

Diseño y diagramación: Alina Giraldo Yepes

Fotografías: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Impresión: Javegraf, Bogotá

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad. Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158, emitida el 13 de febrero de 2018

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial y de las instituciones Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Universidad EAFIT

Editado en Medellín, Colombia

Agradecimientos

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Eugenio Prieto Soto – Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá
Federico Gutiérrez Zuluaga – Alcalde de Medellín y Presidente de la Junta Metropolitana
Germán Andrés Botero Fernández – Secretario General
Brigadier General (R) José Gerardo Acevedo Ossa – Subdirector Seguridad y Convivencia
Víctor Piedrahíta Robledo – Subdirector Planificación Integral
Víctor Mejía Múnera – Líder Programa Cultura y Educación
Hernando Alonso Cataño Vélez – Líder Programa Seguridad y Convivencia
Carolina Pinzón Valencia – Jefe de la Oficina Asesora de Comunicaciones
Luz Amparo Montoya Rave – Equipo Subdirección Seguridad y Convivencia
Juan Cano Araque – Equipo Programa Cultura y Educación
Patricia Fernández Correa – Equipo Subdirección Seguridad y Convivencia
María Sormérica Berrío Villegas – Equipo Subdirección Seguridad y Convivencia
Jaime Fajardo Landaeta – Equipo Subdirección Seguridad y Convivencia
Humberto Restrepo García – Equipo Subdirección Seguridad y Convivencia

Equipo Técnico

Mercedes Grajales Ceballos – Coordinadora Subdirección Seguridad y Convivencia
Mauricio Zapata Gallego – Equipo Subdirección Seguridad y Convivencia
Alba Salcedo Oliveros – Equipo Subdirección Seguridad y Convivencia

Fotógrafos

Fredy Amariles García
Hugo Villegas Hernández

Universidad EAFIT

Juan Luis Mejía – Rector
Jorge Giraldo Ramírez – Decano Escuela de Humanidades
Mauricio Uribe López – Jefe Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas

Centro de Análisis Político EAFIT

Laura Gallego M. – Jefa Centro de Análisis Político
Valeria Mira Montoya – Coordinadora de proyectos
Susana Casas – Coordinadora de comunicaciones
Esteban Mira – Gestión de comunicaciones
María Camila Sierra – Gestión de comunicaciones

Innovación EAFIT

Adriana García – Directora de Innovación
Carolina Gómez – Jefe de proyectos
Janeth Acevedo – Coordinadora de Ejecución
Juliana Echavarría – Líder de Ejecución
Lina Marcela Botero – Asistente de Ejecución
Alexandra Chaverra – Asistente de Ejecución
Elizabeth Suárez – Coordinadora de Formulación
Catalina Guzmán – Coordinadora de Comunicaciones
Santiago Cano – Comunicaciones

Otros agradecimientos

Ministerio del Interior
Policía Nacional
Fiscalía General de la Nación
Ministerio de Relaciones Exteriores Migración Colombia
Unidad Nacional de Protección
Instituto de Bienestar Familiar
Defensoría del Pueblo Regional Antioquia
Gobernación de Antioquia
Policía Metropolitana del Valle de Aburrá
Dirección Seccional de Fiscalías de Medellín
Alcaldía de Medellín
Alcaldía Bello
Alcaldía Barbosa
Alcaldía Copacabana
Alcaldía Girardota
Alcaldía Envigado
Alcaldía Itagüí
Alcaldía La Estrella
Alcaldía Caldas
Alcaldía Sabaneta
Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín
Secretarías de Seguridad y/o Gobierno de los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá
Subsecretaría de Derechos Humanos de Medellín
Subsecretaría de Derechos y Convivencia Ciudadana de Itagüí
Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del municipio de Medellín
Personería de Medellín
Centro de Estudios Urbanos y Ambientales URBAM (Universidad EAFIT)
Corporación Región
Instituto de Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)
Museo Casa de la Memoria
Kimberly Jaramillo
Dany Drey Osorio
Luis Felipe Dávila

Pares académicos

Luis Fernando Agudelo

Magister en Gerencia Pública, UNPSJB, Argentina. Doctor en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia. Asesor y Consultor en Políticas Públicas y Modernización Fiscal de municipios en Colombia. Analista del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín.

Gérard Martin

Experto en Gestión Pública en contextos de violencia armada, crimen organizado y sociedades en transición. Autor de libros y artículos sobre las transformación colombianas urbanas y rurales. Exdirector del Programa Colombia en Georgetown University. Consultor de organismos internacionales. Doctor en Ciencias Políticas, EHESS, París, y magister en Sociología de la Universidad de Groningen.

Seguridad ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana

El caso del Valle de Aburrá

Contenido

Nota editorial.....	17
Presentación	
por Eugenio Prieto Soto	20
Prólogo	
por Jorge Giraldo Ramírez	26
Introducción	
Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa Mejía, Santiago Quintero	30

Capítulo 1

El gobierno de las áreas metropolitanas: un acercamiento histórico y teórico

Laura Gallego, Santiago Leyva, Santiago Quintero.....	48
Introducción: las metrópolis en contexto	49
La metropolización como proceso	50
Historia de la organización metropolitana	54
Modelos actuales de gobierno metropolitano.....	60
Los problemas de la gestión metropolitana.....	63
Aspectos legales en el <i>path dependence</i>	64

Problemas administrativos en clave de los dilemas de acción colectiva	66
Problemas políticos.....	68
Referencias.....	71

CAPÍTULO 2

Entre local y lo intermunicipal: experiencias metropolitanas de planeación de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, 1990-2017

Pablo Zapata Tamayo.....	74
Introducción.....	75
Los asuntos metropolitanos.....	76
Experiencias metropolitanas para la planeación y gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, 1990-2017	82
Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana.....	83
Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana 1998-2015.....	86
Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Proyecto Metrópoli 2002-2020” (PIDM).....	88
Política Pública para la Promoción de la Convivencia y la Prevención de la Violencia en el Valle de Aburrá 2007-2015.....	88
Hacia la gobernanza metropolitana	91
Referencias	95

CAPÍTULO 3

Hacia una gobernanza policéntrica de la seguridad y la convivencia: retos y soluciones

Laura Gallego, Santiago Leyva, Santiago Quintero	100
--	-----

Una estatalidad fragmentada en medio de lógicas criminales.....	101
¿Qué tipo de cambios son posibles?	106
Arreglos institucionales para la gobernanza policéntrica	110
Soluciones informales para problemas sencillos	112
Soluciones mediante contratación	114
Soluciones de autoridad delegada.....	115
Soluciones de autoridad impuesta.....	116
Conclusión	117
Referencias	118

CAPÍTULO 4

El papel de las áreas metropolitanas en el modelo territorial colombiano frente a los asuntos de seguridad y convivencia

Oriana Galindo Muñoz, Carolina Lopera Tobón.....	122
Introducción	123
Marco normativo y conceptual: complejidad de la organización territorial del Estado colombiano	123
La descentralización y la autonomía territorial a propósito de los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia.....	132
Instrumentos y arreglos institucionales para la planeación territorial de la seguridad y la convivencia.....	138
Conclusiones.....	142
Referencias	145

CAPÍTULO 5

Estado de la seguridad ciudadana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016

Juan Manuel Jaramillo Muñoz, Alejandro Londoño Hurtado, Sergio Andrés Urán Ocampo	146
Introducción	147
Homicidios.....	149
Hurtos	154
Delitos contra la integridad personal.....	161
Lesiones personales	161
Violencia intrafamiliar.....	162
Delitos sexuales.....	164
Extorsión.....	165
Narcomenudeo en el Valle de Aburrá	168
Conclusiones.....	170
Referencias	173

CAPÍTULO 6

La gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá. Los problemas de la coordinación metropolitana en el uso de instrumentos de gobierno

Juan Pablo Mesa Mejía, Luis Carlos Arbeláez, Andrea Arango, Santiago Quintero.....	176
Introducción. La descentralización de la gestión de la seguridad ciudadana en Colombia	178
Los instrumentos de gobierno.....	182
Los problemas de coordinación en la utilización de instrumentos de gobierno para la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá	184

Instrumentos internos: el problema de la planeación estratégica	184
Instrumentos de regulación social: el problema de los horarios de cierre de los establecimientos de expendio y consumo de licor	186
Instrumentos económicos: el problema de la prestación de servicios relacionados con la convivencia	188
Los retos de la coordinación metropolitana.....	192
La creación de un marco jurídico para la coordinación metropolitana	192
El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales	196
La integración de la gestión de la información sobre seguridad	200
Conclusiones.....	202
Referencias	205

CAPÍTULO 7

Del municipio a la metrópoli. La planeación metropolitana de la seguridad ciudadana

Juan Diego Agudelo Botero, Nicolás Octavio Flórez Morales, Oriana Galindo Muñoz, Juan José Higuera Gómez, Juan Manuel Jaramillo Muñoz, Alejandro Londoño Hurtado, Carolina Lopera Tobón, Juan David Montoya Vásquez, Sergio Andrés Urán Ocampo.....	208
Introducción	209
Acompañamiento técnico y metodológico en la formulación y ajuste de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana Municipales	212
Proceso de formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano, PISCC-Metropol (2016).....	214

Definición del problema central y los problemas subsidiarios .	215
Recolección y análisis de datos.....	217
Elaboración del diagnóstico de ilegalidad e institucionalidad en el Valle de Aburrá.....	223
Formulación de la parte estratégica del plan.....	225
Construcción del Plan de Acción.....	228
Modelo de Coordinación Metropolitano	229
Conclusiones.....	233
Referencias	234

CAPÍTULO 8

Recomendaciones para la gestión coordinada de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá

Luis Carlos Arbeláez, Andrea Arango, Santiago Quintero, Juan Pablo Mesa Mejía	236
Introducción	237
Recomendaciones.....	237
1. Concentrar los esfuerzos de coordinación de la gestión de la seguridad en el Valle de Aburrá en la solución de problemas compartidos.....	237
2. Propender por la implementación de un modelo de gestión coordinada de la seguridad ciudadana de tipo intermunicipal y orientado hacia la gobernanza	239
3. Poner en marcha el Plan Integral Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana y utilizar sus líneas estratégicas como guías de las intervenciones futuras que vayan más allá de lo planteado en él.....	240
4. Orientar, mediante protocolos, los escenarios de coordinación y articulación para la toma de decisiones sobre problemas de seguridad compartidos	241

5. Vincular actores metropolitanos a los diferentes esfuerzos por gestionar la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá de forma coordinada.....	242
6. Crear un sistema de gestión de la información en seguridad ciudadana para el Valle de Aburrá que soporte la toma de decisiones metropolitanas.....	243
7. Crear en el Valle de Aburrá un sistema de buenas prácticas en materia de gestión de la seguridad ciudadana.....	244
8. Promover en el largo plazo ante el Gobierno Nacional y el Congreso de la República la creación de un marco jurídico que promueva y facilite la gestión de la seguridad ciudadana en contextos metropolitanos.....	246
Comentarios finales	247

CAPÍTULO 9

Mapa de actores para la cooperación en el desarrollo de proyectos de seguridad y convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Valeria Mira Montoya	252
Introducción	253
La metodología del mapeo de actores.....	254
Los mapas de actores.....	256
Actores internacionales.....	256
Actores nacionales.....	268
Conclusiones.....	271
Referencias	274
Autores	278

Índice de tablas, gráficos, cuadros mapas e ilustraciones

Tablas

Tabla 1.	Características de las regiones metropolitanas.....	53
Tabla 2.	Tasas de crecimiento intercensal en los municipios del Valle de Aburrá, según los cuatro últimos censos (1964-2005)....	77
Tabla 3.	Hurtos a personas en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016	155
Tabla 4.	Hurtos de motocicletas en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016 Aburrá, 2014-2016.....	156
Tabla 5.	Hurtos de carros en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016 Aburrá, 2014-2016	157
Tabla 6.	Hurtos al comercio en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016 Aburrá, 2014-2016	158
Tabla 7.	Hurtos a residencias en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016 Aburrá, 2014-2016	159
Tabla 8.	Fiscales y policías por cada 100 mil habitantes en los municipios del Valle de Aburrá, 2016 Aburrá, 2014-2016	198
Tabla 9.	Índice de Desempeño Integral de los municipios del Valle de Aburrá, 2016 Aburrá, 2014-2016	199
Tabla 10.	Lista de indicadores sobre criminalidad y violencia Aburrá, 2014-2016	219
Tabla 11.	Indicadores de institucionalidad metropolitana para la seguridad ciudadana Aburrá, 2014-2016	224
Tabla 12.	Esquema de riesgo para el Valle de Aburrá Aburrá, 2014-2016	225
Tabla 13.	Descripción y objetivos generales de la parte estratégica del Plan Aburrá, 2014-2016.....	226
Tabla 14.	Resumen de las recomendaciones Aburrá, 2014-2016	248

Gráficos

Gráfico 1.	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016 ...	150
Gráfico 2.	Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016.....	153
Gráfico 3.	Total de hurtos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016	154
Gráfico 4.	Tasa de lesiones personales por cada 100.000 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016.	162
Gráfico 5.	Tasa de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016.	163
Gráfico 6.	Tasa de delitos sexuales por cada 100.00 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016.....	165
Gráfico 7.	Tasa de extorsiones por cada cien mil habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016.....	166
Gráfico 8.	Porcentaje de personas del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que perciben que es fácil conseguir marihuana y cocaína, 2008 y 2013	170
Gráfico 9.	Etapas del acompañamiento a la construcción del PISCC-Metropol	215
Gráfico 10.	Problema central y problemas subsidiarios del PISCC-Metropol.....	217
Gráfico 11.	Relación entre las fuentes y los datos de seguridad y convivencia	222

Cuadros

Cuadro 1.	Mecanismos de integración para la Acción Colectiva Institucional (ICA, <i>Institutional Collective Action</i>).....	111
Cuadro 2.	Criterios para el mapeo y categorías de actores.....	256

Cuadro 3. Mapa de actores internacionales.....	257
Cuadro 4. Mapa de actores nacionales.....	269

Mapa

Mapa 1. Homicidios en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016	151
--	-----

Ilustración

Ilustración 1. Modelo de Coordinación Metropolitano	232
--	-----

Nota editorial

Este libro tiene doble vocación: práctica y teórica. En primer lugar, es el producto directo de un ejercicio de planeación de la seguridad ciudadana a nivel metropolitano en el Valle de Aburrá. Durante 2016, por iniciativa del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y con el acompañamiento técnico del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, se construyó el primer Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano (PISCC-Metropol) del país. Este libro registra el proceso teórico, técnico y metodológico de la elaboración de dicho Plan, así como sus principales hallazgos y recomendaciones. De allí que aporte una primera experiencia detallada y sistemática que puede servir de referente y apoyo a los formuladores de instrumentos de políticas públicas y tomadores de decisiones en otras Áreas Metropolitanas para la planeación de la seguridad ciudadana en Colombia. Sin embargo, dado que es la primera vez que en Colombia se hace un intento institucional por producir un plan metropolitano de seguridad ciudadana, se trata también de un ejercicio de exploración académica y de oportunidades prácticas, el cual permite concluir que la acción y la gestión a la escala metropolitana pueden tener efectos positivos.

A su vez, este libro desarrolla un marco teórico riguroso que pretende traer al contexto nacional algunos de los avances más relevantes en la teoría sobre la planeación y la gestión metropolitana. La investigación conceptual pone en perspectiva las condiciones jurídicas y las trayectorias institucionales colombianas con las propuestas teóricas más importantes en la literatura internacional sobre la organización de Áreas Metropolitanas. El objetivo es acercarse a la pregunta por la mejor forma de intervenir los problemas de alcance metropolitano y planear la provisión de bienes y servicios públicos, específicamente el de la seguridad ciudadana, bajo las complejas condiciones de las grandes metrópolis y el ordenamiento territorial colombiano. Desde esta dimensión teórica el presente libro replantea y amplía la discusión académica sobre la temática que hasta ahora ha tenido lugar en el país.

Y si bien se trata de un libro construido a partir de los resultados de un equipo de investigadores, se procuró que su lenguaje apuntara siempre a la claridad y a una misma uniformidad en la exposición de los datos y el desarrollo de los análisis y las propuestas. Al final de cada capítulo, el lector encontrará las referencias bibliográficas pertinentes. Y aunque la investigación se llevó a cabo con todo el rigor que ameritaba la novedad y complejidad del tema, la intención fue concebir un libro que fuera accesible tanto a los lectores especializados como a los interesados.





Presentación

Eugenio Prieto Soto

Director

Área Metropolitana

Valle de Aburrá

En el Plan de Gestión del Área Metropolitana del Valle de Aburrá 2016-2019, “Territorios Integrados”, identificamos como macroproblema “el bajo nivel de articulación y concertación entre actores públicos, privados, académicos y sociales, para el desarrollo sostenible y sustentable, la equidad humana y territorial, la seguridad y la convivencia en el territorio metropolitano”; nuestro esfuerzo ha sido intervenir positivamente esta problemática por medio de nuestros verbos rectores: dialogar, articular e integrar. Este libro, *Seguridad ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana. El caso del Valle de Aburrá*, es una muestra de ello. Y representa la sistematización de la reflexión teórica y la experiencia práctica que hemos adelantado desde el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en asocio con la Universidad EAFIT y las diez alcaldías, buscando articular acciones para gestionar los problemas de seguridad y convivencia que aún subsisten en los municipios del Valle de Aburrá, avanzando en consolidar “Territorios Integrados Sostenibles” donde el diálogo y la concertación sean las premisas de la Gobernanza Metropolitana en el Valle de Aburrá.

Encontraremos, en primer lugar, el acercamiento a la historia y teorías de la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia, en la que se exponen los principales modelos de gestión y sus problemas. Dos elementos fundamentales se destacan: de un lado, modelos de gestión rígidos e impuestos por las autoridades que terminan siendo difíciles de desarrollar y suelen presentar resistencia de las partes involucradas, las cuales evitan perder su autonomía; de otro, modelos que son demasiado flexibles con alta probabilidad de fracasar por su falta de eficacia y su incapacidad para resolver realmente y de forma conjunta los problemas públicos de seguridad y convivencia ciudadana.

Igualmente se exploran las experiencias del Área Metropolitana en la gestión de la seguridad y la convivencia desde 1990. En nuestro territorio se ha hecho sentir una ciudadanía metropolitana digna, y se han implementado buenas prácticas de gobiernos locales y regionales, así como innovaciones y desarrollos del empresariado y la academia, encaminados a construir seguridad, convivencia, tranquilidad, esperanza y confianza. Basta con recordar el Programa de Promoción y Participación Ciudadana de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (1990-1994), cuyos aprendizajes hay que fortalecer y consolidar como pilares.

No menos valioso fue el Programa de Movilización Ciudadana hacia el Gran Pacto Social por la Paz de la Gobernación de Antioquia (2001-2003), cimentado en el Plan Congruente de Paz que, articulado a una pedagogía de Noviolencia y a la atención humanitaria del “día a día” del conflicto, fomentó una masiva participación social y una evolutiva coordinación interinstitucional, originando el Gran Pacto Social por la Convivencia y el Desarrollo para una Paz Incluyente y Participativa en Antioquia.

Como sociedad no podemos perder de vista de dónde venimos y hacia dónde vamos. Este libro recupera y actualiza la información de procesos icónicos como Visión Antioquia Siglo 21, el Plan Estratégico de Antioquia, el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, los Planes Estratégicos del Aburrá Norte y Sur, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (Metropoli 2008-2020), BIO 2030; instrumentos muy valiosos para consolidar una agenda de corto, mediano y largo plazo que nos permita definir con claridad y visión de futuro: “¿Qué territorio queremos?”. En los temas de seguridad y convivencia es nuestra decisión hacerle frente a los retos que las diferentes violencias han dejado en el territorio, apoyando y articulando voluntades que nos lleven a un gran acuerdo social de futuro, con un enfoque de Seguridad Humana Integral en el Valle de Aburrá.

A la luz del panorama teórico general y de la trayectoria del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en este libro generamos la pregunta: ¿de qué forma debe hoy el Área Metropolitana abordar la gestión de la seguridad y la convivencia en un contexto de “Gobernanza Policéntrica”?

En el desarrollo de mecanismos para la gestión conjunta, la articulación, la concertación y la comunicación entre las entidades territoriales y los actores sociales, públicos, privados y académicos, durante los últimos años, describimos en este libro el acompañamiento técnico y metodológico a los municipios en el proceso de formulación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana Municipales, los cuales aparecen aquí como un instrumento fundamental. Esta dinámica nos permite desarrollar mecanismos que faciliten la coordinación y articulación de la acción colectiva de los organismos y entes territoriales directamente responsables de la seguridad y la convivencia en el territorio.

El libro trae en el capítulo segundo un diagnóstico sustantivo de la situación de seguridad y convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Ofrece

una visión metropolitana de las diferentes violencias ampliando la mirada más allá de Medellín, como ciudad núcleo, al resto de los municipios. Se manifiesta la dificultad que presenta la alta fragmentación de las autoridades en la atención de problemáticas complejas como el crimen organizado y las rentas criminales, y se resalta también la necesidad de un centro metropolitano de información que permita centralizar y unificar los datos sobre el tema.

Para enfrentar el anterior diagnóstico se plantean los problemas y retos específicos en materia de instrumentos de gobierno para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Área Metropolitana. Los problemas de des-coordinación llevan a la baja efectividad de las intervenciones de los municipios y de los organismos de seguridad y justicia. Así pues es necesario remarcar la importancia y el reto del Área como escenario de coordinación y articulación de políticas y actores relacionados con la seguridad y la convivencia. Se propone, entonces, un fortalecimiento de las capacidades institucionales que aumenten la equidad del territorio y la integración de la gestión de la información.

En este contexto nos ocupamos a profundidad del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol), a partir del análisis del macroproblema “el bajo nivel de articulación y concertación entre actores públicos, privados, académicos y sociales para el desarrollo sostenible y sustentable, la equidad humana y territorial, la convivencia y la paz en el territorio metropolitano”, y sus manifestaciones sustantivas y la formulación de la parte estratégica del PISCC-Metropol en tres líneas de coordinación y articulación para la infraestructura tecnológica, la planeación estratégica y la transferencia de conocimiento.

Igualmente, desarrollamos un mapeo de actores clave, tanto internacionales como nacionales y regionales, para la gestión y desarrollo de proyectos de cooperación del PISCC-Metropol y de cada uno de los municipios. Los actores se clasifican de acuerdo con el tipo de aporte que pueden ofrecer (capacidades y conocimiento o recursos financieros). Se resaltan las potencialidades del apoyo que pueden realizar a la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia y al mejoramiento de la equidad territorial social e institucional en la región.

Desde la Dirección General del Área Metropolitana del Valle de Aburrá asumimos con convicción las recomendaciones resultantes del proceso

investigativo que presentamos en este libro, en el marco del acompañamiento académico hecho por la Universidad EAFIT, las cuales buscan contribuir a la gestión coordinada de los problemas de seguridad y convivencia en el Valle de Aburrá. Estas recomendaciones son:

1. Concentrar los esfuerzos de coordinación de la gestión de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá en la solución de problemas compartidos.

2. Propender por la implementación de un modelo de gestión coordinada de la seguridad y la convivencia ciudadana, de tipo intermunicipal y orientado hacia la gobernanza metropolitana.

3. Poner en marcha el PISCC-Metropol y utilizar sus líneas estratégicas como guías de las intervenciones futuras que vayan más allá de lo planteado en él, como de instrumentos de gobierno adecuados para llevar a cabo dicha gestión.

4. Orientar el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia hacia la toma de decisiones sobre estos problemas compartidos.

5. Vincular actores metropolitanos claves para coordinar la gestión de los diferentes componentes de la seguridad y la convivencia ciudadana en el Área Metropolitana.

6. Crear un sistema de información metropolitano de seguridad y convivencia ciudadana que produzca información para la toma de decisiones metropolitanas.

7. Crear un sistema de buenas prácticas en materia de gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana.

8. Promover ante el Gobierno Nacional y el Congreso de la República la creación de un marco jurídico que dinamice y facilite la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en contextos metropolitanos.

Bajo tales circunstancias se expide el Acuerdo Metropolitano No. 2 del 8 de abril de 2016 que declara como “Hecho Metropolitano la Seguridad y la Convivencia en los diez municipios del Valle de Aburrá”, y desarrolla la creación del Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia, en el que participan las autoridades judiciales y de policía y donde los diez alcaldes toman decisiones, liderados por el presidente de la Junta Metropolitana, Federico

Gutiérrez Zuluaga. Posteriormente en diciembre del mismo año se crea la Subdirección de Seguridad y Convivencia, en la estructura administrativa del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Como tarea central debe llevar a la práctica las recomendaciones arriba descritas, aprovechando las fortalezas territoriales e integrando a los diversos aliados nacionales, regionales, municipales e internacionales.

Finalmente, todo este trabajo de sistematización académica que presentamos sirve para el diseño e implementación exitosa de la política pública de seguridad y convivencia metropolitana, la cual emprendemos y requiere de la voluntad de los diez municipios y de los actores del territorio, de un fuerte liderazgo y de una alianza cívico-institucional.

Este es nuestro momento para que como Ciudadanía Metropolitana reconozcamos no solo los complejos problemas de seguridad y convivencia que enfrentamos como sociedad, sino las oportunidades que juntos tenemos para construir un territorio resiliente, sostenible e integrado.

Prólogo

Jorge Giraldo Ramírez

Decano

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

Un centro de estudios preocupado por los problemas sociopolíticos de su región y vinculado estrechamente con los agentes concernidos para la solución de esos problemas. Así puede relatarse la misión implícita con la que creamos, hace más de una década, el Centro de Análisis Político en la Universidad EAFIT. Los demás nombres propios de esa misión son muy variables; en este caso particular, seguridad y convivencia y Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Cabe poca duda de que en los nombres mencionados se anudan dos de los principales desafíos de la región del Aburrá: consolidar la tendencia civilizatoria de la ciudad –que debe expresarse en mejores indicadores de protección de la vida, cumplimiento de las normas y respeto entre sus habitantes– y avanzar hacia una coordinación institucional que alinee las políticas públicas de los diez municipios en aquellos renglones que por sus características son comunes.

Este libro refleja la voluntad de avanzar en esa dirección, expresada en un trabajo de dos años hecho por iniciativa de la Dirección General del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en cabeza de Eugenio Prieto Soto, con el liderazgo de su junta y su presidente, el alcalde de Medellín, Federico Gutiérrez.

Medellín sigue siendo un ejemplo internacional en materia de gestión pública, consolidado en lo que va de este siglo, y algunos de los municipios metropolitanos se han destacado nacionalmente en temas educativos, de servicios básicos, educación, tecnología y administración, entre otros. Esa capacidad dirigente puede afianzarse si este camino recién abierto para la puesta en marcha del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano se mantiene abierto y operante. Debe subrayarse que es el primer ejercicio de esta naturaleza que se hace en el país.

El momento que viven la ciudad y la región es decisivo. Después de un periodo de consolidación de unas políticas públicas exitosas en temas como transporte masivo, seguridad, educación y primera infancia, se torna necesario revisar las evaluaciones respectivas, mirar los impactos y hacer los correctivos o cambios indispensables para pasar a mejores niveles de calidad y eficacia. No se debe reducir la vigilancia ni desestimar el posible agotamiento de estrategias y medidas que funcionaron bien en el pasado. También hay que estar atentos con la forma en que los nuevos problemas ambientales, de espacio público, las nuevas conflictividades sociales y el entorno regional pueden incidir en la evolución inmediata de la seguridad y la convivencia.

Una de las claves de los éxitos de Medellín y los municipios metropolitanos ha sido la continuidad. Muchos de los frutos cosechados en los últimos tres lustros hunden sus raíces en procesos que empezaron hace más de un cuarto de siglo. Esa continuidad fue posible a pesar de los cambios de protagonistas, colores políticos y énfasis. Preservar el diálogo y la concertación en la región metropolitana es crucial, en momentos en que la política global se ha vuelto pugnaz y tóxica y amenaza con marcar la pauta en medios nacionales y departamentales.

Es un motivo de satisfacción para la Universidad EAFIT ver reflejados en este trabajo el profesionalismo y el compromiso de sus profesores, egresados y estudiantes, pero, ante todo, sentirse partícipe de proyectos que unen a dirigentes y funcionarios públicos alrededor de un propósito de primer orden para el bienestar de los habitantes y ciudadanos de nuestra región. Muchas gracias a las autoridades que nos han permitido ser parte de este trabajo.



Introducción

*Las políticas públicas
de seguridad
ciudadana en el nivel
metropolitano.
Una exploración sobre
sus posibles alcances*

Laura Gallego

Santiago Leyva

Juan Pablo Mesa Mejía

Santiago Quintero

*Si todos los relojes de Berlín se desincronizaran por tan solo una hora, las comunicaciones, la vida económica de la ciudad toda se derrumbaría parcialmente por algún tiempo. [...]
De esta forma la técnica de la vida metropolitana es sencillamente inimaginable sin una integración puntualísima de toda actividad y relación mutua al interior de un horario estable e impersonal.*

Georg Simmel, *La metrópolis y la vida mental* (1904)

Durante los últimos cuarenta años, la urbanización acelerada de Colombia y el incremento demográfico generalizado del país han contribuido al desarrollo de una tendencia hacia la aglomeración de múltiples municipios en grandes territorios conurbados. La característica principal de muchos de estos territorios es la fragmentación política y administrativa, lo cual añade una capa de complejidad adicional sobre el ya difícil arte de gobernar ciudades en crecimiento continuo, con amplios déficits de bienes públicos y con debilidades institucionales. En este sentido, entender los retos del gobierno urbano en el marco de la fragmentación municipal resulta uno de los objetivos más importantes de los estudios de la administración pública y las políticas públicas en el siglo XXI.

Los cambios demográficos, sociales, económicos y políticos de las grandes ciudades de Colombia han generado importantes dinámicas territoriales, ante las cuales el Estado ha respondido con modificaciones, aún muy parciales, al ordenamiento territorial. Estas respuestas han llevado al surgimiento de la figura de las áreas metropolitanas desde finales de los años setenta del siglo pasado, así como a múltiples avances de estas, en asuntos como la planeación urbana, la movilidad y la gestión ambiental. Igualmente, las respuestas ante las mencionadas dinámicas han generado algunos avances que han permitido que otras instancias de gobierno como aquellas que ofrecen servicios públicos, de policía y judiciales –solo por mencionar tres ejemplos–, se hayan metropolizado en algunos casos específicos.

No obstante, la realidad muestra que en nuestro país aún hacen falta múltiples cambios que permitan responder de forma más eficiente a los nuevos retos de las urbes en clave de metropolización. Por ejemplo, los asuntos respecto de los cuales las áreas metropolitanas tienen competencias delegadas (planeación urbana, transporte y medio ambiente) aún son débiles, los recursos para administrarlos insuficientes y la capacidad real para ejercer comando y control sobre ellos sigue siendo un gran desafío institucional. Además, en otros asuntos en donde no existen competencias delegadas pero sí problemas de fragmentación (seguridad, educación, salud, cultura, etc.) los avances son escasos. La realidad es que, en buena parte de las ciudades, las intervenciones públicas se siguen planeando y administrando en el nivel municipal, es decir, en una escala diferente a aquella en la que los problemas surgen (lo metropolitano), hace que los problemas y las jurisdicciones no coincidan. Este desfase entre

lógicas sociales diseminadas e interconectadas en un gran territorio urbano, por un lado, y por el otro gobiernos locales fragmentados que actúan en una escala de intervención mucho menor, lleva a que se generen complejos retos institucionales, deseconomías de escala, superposición de competencias, zonas grises, vacíos de información, etc.

La anterior situación resulta aún más compleja en lo que respecta a la seguridad ciudadana, la cual involucra, por ejemplo, fuerzas internacionales relacionadas con el crimen organizado y las economías ilegales, además de bandas locales y grupos de delincuencia común organizada con una larga historia de relacionamiento con la comunidad que les permite operar en territorios que desbordan los tradicionales límites políticos de las jurisdicciones municipales. Como señala un reporte reciente del Instituto de Estudios Urbanos (IEU, 2017), “el crimen tiene una larga experiencia en funcionar de forma metropolitana, mientras que el Estado sigue funcionando municipalmente” (p. 16). En este sentido, se debe tener en cuenta que una intervención fuerte que busque atacar una estructura criminal pero que se encuentre circunscrita a un solo municipio, puede terminar logrando simplemente el desplazamiento de la estructura –y de los fenómenos de criminalidad asociados– a otro municipio colindante que probablemente no tenga la capacidad para realizar una intervención igual. La comprensión y la pregunta por los instrumentos de intervención de la seguridad como un fenómeno metropolitano es uno de los retos principales de este libro, pues su objetivo es explorar las oportunidades para la planeación y la gestión de las políticas públicas de seguridad y convivencia, específicamente en lo que concierne a una escala metropolitana.

Sobre la gestión de las políticas públicas metropolitanas de seguridad ciudadana

La gestión de la seguridad ciudadana está afectada por variables exógenas a la administración pública, tales como las redes transnacionales de tráfico, el crimen organizado y la delincuencia común. Estas variables pueden superar las capacidades de cualquier administración, incluso las de una eventual administración metropolitana. Pero más allá de las variables exógenas, el modelo

de administración pública descentralizado tiene también múltiples problemas que afectan la seguridad ciudadana. La Constitución de 1991 les dio a los alcaldes la facultad de ser la autoridad de policía en su respectivo municipio con el fin de imprimirle al servicio de policía un carácter más civil y menos militarizado. Este mandato también se amplió con la creación de los Consejos Municipales de Seguridad por el Decreto 2615 de 1991, los cuales tienen entre sus funciones hacer planes específicos de seguridad y convivencia, facilitar el intercambio de información entre autoridades y generar coordinación de los recursos de las distintas entidades. Una particularidad de estos consejos es que fueron pensados tomando la escala municipal como el escenario privilegiado de coordinación local, definiendo así al alcalde como la figura que debía facilitar la coordinación con los diferentes organismos de seguridad y justicia, entre ellos la Policía, el Ejército, el antiguo Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Procuraduría y la Personería. Un par de años después, y en la misma dirección, la Ley 62 de 1993 definió que los alcaldes debían diseñar y desarrollar en conjunto con la Policía Nacional, planes y estrategias integrales de seguridad, lo cual profundizó la idea de generar coordinación local de la escala municipal.

Más recientemente, la Ley 1551 de 2012 definió como función de los alcaldes “diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural” (Art. 91). Dicha ley tiene como antecedente al Decreto 399 de 2011, según el cual, en cada municipio, el “alcalde respectivo deberá formular una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 32). Todos estos cambios normativos denotan que cada vez más los gobiernos civiles se interesan por la definición de instrumentos de planeación y gestión de la seguridad ciudadana y que, como consecuencia de esto, se han desarrollado múltiples mecanismos para la gestión territorial de la seguridad en cabeza de los alcaldes. Esto se ha materializado también en el hecho de que, actualmente, ciudades como Bogotá y Medellín cuentan con secretarías de seguridad de carácter civil que tienen un enfoque técnico y amplia capacidad para generar información propia y dirigir los esfuerzos de las distintas

entidades nacionales asociadas con la gestión de la seguridad ciudadana. Así mismo, organismos como la Policía Nacional se han adaptado a esta ampliación del servicio en términos territoriales y de jurisdicción, aumentando su propio entendimiento de los problemas de seguridad ciudadana en las grandes ciudades y desarrollando estrategias consecuentes tales como el Plan Cuadrantes (Policía Nacional, 2014).

Sin embargo, por muchos avances que se puedan identificar en la planeación y la gestión pública de la seguridad ciudadana, el reto gira alrededor del hecho de que todos estos esfuerzos siguen entendiendo a cada municipio, tomado individualmente, como la unidad administrativa y política en la que se pueden resolver los problemas de la seguridad ciudadana. La realidad es que muy poco se ha hecho en clave metropolitana, con lo cual el enfoque fragmentado sigue siendo un gran reto para los años por venir. En efecto, en Colombia, la conceptualización de los problemas y las propuestas para la planeación de la seguridad ciudadana a nivel metropolitano son aún muy limitadas. Mientras que en asuntos clásicos del urbanismo, como el uso del suelo, la movilidad, el ordenamiento territorial y el medio ambiente (temas reconocidos por ley como competencia de las áreas metropolitanas) hay importantes desarrollos prácticos y conceptuales; en otros asuntos como la salud pública, la educación o el desarrollo económico, el carácter metropolitano se encuentra reducido, habitualmente, a experiencias locales y poco sistematizadas que son llevadas a cabo por una u otra área metropolitana. Esto es aún más cierto cuando se trata de la seguridad ciudadana. Como se ilustrará en detalle en el capítulo dos, la mayoría de los estudios académicos sobre seguridad en Colombia se encuentran sesgados por un enfoque meramente municipalista, que no articula en sentido estricto las realidades metropolitanas.¹

¹ Incluso, en algunos de los trabajos más recientes sobre seguridad en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como el de Sepúlveda (2018), apenas se hace referencia a algunos datos de los municipios periféricos de la conurbación y, en ningún momento se aborda la cuestión, en estricto sentido, metropolitana. De igual forma ocurre con Patiño (2018), cuyo diagnóstico de la seguridad a nivel metropolitano se limita a presentar información de delitos para todos los municipios y a georreferenciar las estructuras ilegales en sus municipios de residencia y de actuación. Esto limita en grado sumo la posibilidad de analizar todas las dimensiones de la seguridad ciudadana en la metrópolis.

Como reflejo de lo anterior, existe muy poca evidencia sobre experiencias de planeación de la gestión metropolitana de la seguridad ciudadana en el país. Los casos nacionales, las buenas prácticas, los alcances y los límites de la administración metropolitana, constituyen asuntos de una agenda de investigación, todavía por desarrollar. Si bien algunos estudios enfatizan en la evidente necesidad de una gestión metropolitana de la seguridad, así como en el fortalecimiento institucional necesario para ello (ONU-HABITAT, Alcaldía de Medellín y EAFIT, 2011; Sepúlveda, 2018; Patiño, 2018), hasta ahora, en ningún caso ha quedado claro cómo pasar de reconocer la necesidad a implementar las acciones necesarias para abordarla. Es precisamente sobre esta agenda que pretende avanzar este libro.

Dicho todo lo anterior, el texto tiene una doble vocación: práctica y teórica. En primer lugar, es el producto directo de un ejercicio de planeación de la seguridad ciudadana a nivel metropolitano en el Valle de Aburrá. Durante 2016, por iniciativa del Área Metropolitana del Valle de Aburra y con el acompañamiento técnico del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT se construyó el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol). Este libro registra el proceso técnico y metodológico de la elaboración de dicho Plan, así como sus principales hallazgos y recomendaciones. A partir de ello, este trabajo aporta una primera experiencia detallada y sistemática que puede servir de referente y apoyo a los formuladores de instrumentos de políticas públicas y tomadores de decisiones en otras áreas metropolitanas, para la planeación de la seguridad ciudadana en Colombia. Sin embargo, dado que es la primera vez que en Colombia se hace un intento por producir un plan metropolitano de seguridad ciudadana, se trata también de un ejercicio de exploración académica y de oportunidades prácticas, el cual permite concluir que la acción y la gestión en la escala metropolitana pueden tener efectos positivos.²

² Un ejercicio similar fue llevado a cabo por Kooiman, Bavinck, Jentoft y Pullin (2005) para entender las posibilidades de desarrollar nuevas instituciones alrededor de los bienes comunes de la pesca en Europa. Si bien el tema es totalmente diferente, este tipo de ejercicio ilustra cómo, desde la academia, es posible explorar las posibilidades de gobierno, previo estudio de las dinámicas que se deben gobernar.

En segundo lugar, y como proceso necesario del ejercicio práctico, este libro desarrolla un marco teórico riguroso que pretende traer al contexto nacional algunos de los avances más relevantes en la teoría sobre la planeación y la gestión metropolitana. Así, la investigación conceptual pone en perspectiva las condiciones jurídicas y las trayectorias institucionales colombianas con las propuestas teóricas más importantes en la literatura internacional sobre la organización de áreas metropolitanas. El objetivo es acercarse a la pregunta por la mejor forma de intervenir los problemas de alcance metropolitano y planear la provisión de bienes y servicio públicos –específicamente el de la seguridad ciudadana–, bajo las complejas condiciones de las grandes metrópolis y el ordenamiento territorial colombiano. Desde esta dimensión teórica, el presente libro replantea y amplía la discusión académica sobre la temática que hasta ahora ha tenido lugar en el país.

Si bien estos dos aspectos –práctico y teórico– se presentan diferenciadamente al lector desde la propia estructura del libro, a todos los capítulos subyace un hilo conductor que se constituye como el objeto de estudio específico y que se concreta en la construcción del PISCC-Metropol: *el diseño de políticas públicas e instrumentos de gobierno metropolitanos de seguridad ciudadana*. En este sentido, dado que el objetivo del libro es adaptar la reflexión y el desarrollo práctico sobre la seguridad ciudadana a la escala metropolitana, es importante que el lector sepa que uno de sus objetivos específicos es explorar con detalle el asunto de la planeación y la gestión pública metropolitana, lo cual es desarrollado en profundidad a lo largo de los primeros capítulos. Igualmente, es importante aclarar que, si bien son múltiples las áreas en las que es posible pensar las políticas públicas metropolitanas, este libro se refiere en particular al área de la seguridad ciudadana. A continuación se hace una aproximación teórica a esta, para luego retomar la discusión sobre las implicaciones de la planeación y la gestión metropolitanas.

El enfoque de la seguridad ciudadana

El concepto de seguridad es usado de múltiples formas, muchas de las cuales no dejan de ser ambiguas y muy generales. Así, entre otras, se habla de seguridad

internacional, seguridad privada, seguridad informática, seguridad humana, seguridad ciudadana o seguridad nacional. ¿En qué radican las diferencias y semejanzas entre estos conceptos? Siguiendo la ya clásica definición de Baldwin (1997), la seguridad puede ser entendida como un estado de cosas en el que hay una baja probabilidad de que valores de naturaleza material o inmaterial sean afectados. Esto es, un estado en el que se percibe un bajo nivel de riesgo sobre los valores propios. Esta definición mínima, no deja completamente claras las diferencias entre la gran variedad de fenómenos a los que se hace referencia cuando se habla de seguridad.

Algunas preguntas permiten determinar de forma específica el alcance del concepto en cada caso. De la propuesta de Baldwin (1997), aquí se destacan cuatro preguntas, a saber: “¿seguridad para quién?”, “¿seguridad para qué valores?”, “¿seguridad frente a qué amenazas?”, y “¿seguridad por qué medios?” (Baldwin, 1997). Los diferentes enfoques que existen en materia de políticas públicas de seguridad preocupadas por fenómenos como el crimen y la violencia, responden de manera distinta a estas preguntas y es ahí donde radican sus diferencias (Mesa, 2015). Tres enfoques son los más comunes: la seguridad pública, la seguridad humana y la seguridad ciudadana. Estos se describen a continuación.

Seguridad pública. Se trata del enfoque más tradicional para abordar los problemas de seguridad y está habitualmente vinculado a perspectivas más conservadoras o de derecha (Mockus, Murraín y Villa, 2012). El Estado tiene el papel central en este enfoque. En cuanto a las preguntas indicadas, desde la seguridad pública, el principal y único destinatario de la seguridad, es el Estado. De allí que los valores que se buscan proteger son los atributos propios del aparato estatal: la soberanía, el orden público, la autoridad, la ley. Importa, entonces, la defensa frente amenazas que ponen en riesgo la preeminencia del Estado o que ponen en duda su presencia en el territorio y su control sobre la sociedad civil. Configuran una amenaza de este tipo el narcotráfico, la guerra interna, las amenazas externas y los grupos al margen de la ley. De acuerdo con esta perspectiva, los delitos e infracciones contra los valores mencionados se toman como amenazas a la hegemonía del Estado como fuente del orden social. Los instrumentos, esto es, los medios para la seguridad que privilegia este enfoque se concentran en reprimir y controlar a través de la fuerza todo

tipo de amenazas. Policía, sistema judicial y cárcel son la triada principal por medio de la cual el Estado se impone.

Seguridad humana. Este enfoque trata de ser mucho más integral, haciendo de los grupos sociales y las personas los depositarios de la seguridad. Los valores que se protegen coinciden con aquellos propuestos en las siete dimensiones del desarrollo humano,³ en el cual resulta central la garantía permanente de oportunidades y el desarrollo de capacidades. Por este motivo, todo aquello que atenta contra estas siete dimensiones se convierte en amenaza. Pueden citarse como amenazas efectivas contra la seguridad humana el desempleo, las enfermedades y los problemas de salud pública, las crisis sociales, la pobreza, entre muchas otras (Mesa, 2015). Los instrumentos con los que cuenta este enfoque requieren de un amplísimo abanico de programas y políticas sociales. Para responder a las amenazas se usan, sobre todo, medidas de tipo pacífico y no militaristas, como el desarme, la promoción de los derechos humanos, provisión de bienes y servicios públicos a grupos afectados, etc.

El último enfoque es el de la *seguridad ciudadana*. Siguiendo a Mesa (2015), el enfoque de la seguridad ciudadana –el cual subyace a los diferentes capítulos de este libro– puede definirse como una perspectiva de intervención en materia de crimen y violencia, para la cual el principal destinatario de la seguridad es el individuo. Se trata, por lo tanto, de un enfoque antropocéntrico que propende por una “situación política y social que garantice a las personas el goce de sus derechos, con mecanismos institucionales suficientes para prevenir y controlar las amenazas [...] que puedan lesionar tales derechos” (Rodríguez y Santiago, 2010, p. 68). Los valores que el enfoque de la seguridad ciudadana busca proteger son los que componen el núcleo duro o básico de derechos del individuo, es decir, “aquellos fundamentos morales de la comunidad internacional reflejados en el ideal de los derechos humanos como la expresión de un catálogo mínimo de derechos elementales presentes en las distintas culturas del globo” (Zelada, 2004, p. 251). Estos derechos elementales o fundamentales suelen resumirse en los derechos a la vida, la integridad y la propiedad.

³ Estas son: seguridad económica, en salud, alimentaria, ambiental, comunitaria, política y personal (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 1994).

Dentro de los fenómenos considerados como amenazas en la perspectiva de la seguridad ciudadana caben tanto la delincuencia común y organizada como los problemas de convivencia y cultura ciudadana. Los primeros son fácilmente reconocidos como amenazas evidentes a la vida, la integridad y la propiedad; los segundos se refieren a comportamientos, creencias y hábitos comunes entre los ciudadanos, que pueden contribuir a aumentar el riesgo de que los valores en cuestión sean afectados. Los problemas de convivencia y de cultura ciudadana no son secundarios: tal y como indican Mockus, Murraín y Villa (2012), una parte significativa de los delitos se originan por el divorcio entre las normas legales, morales y sociales, así como por el hecho de que los ciudadanos no son siempre capaces de solucionar sus problemas de manera concertada y no violenta. Lo anterior implica que la seguridad ciudadana está directamente emparentada con las formas en que se constituyen las reglas informales que median las relaciones y la coexistencia de los ciudadanos. La seguridad ciudadana comporta entonces, necesariamente, los problemas de convivencia y de cultura ciudadana.⁴

En consecuencia, la seguridad ciudadana se enfoca, en primer lugar, en mecanismos preventivos y pedagógicos, no sin que, en segundo lugar, se empleen la coerción y el castigo cuando sean necesarios. Por tanto, la triada propia de la seguridad pública –policía, sistema judicial y cárcel– se refuerza y anticipa con medidas de prevención social y comunitaria, campañas educativas y programas de cultura ciudadana, entre otros.⁵

El ejercicio teórico y de planeación expuesto en este libro se enmarca dentro del enfoque de la seguridad ciudadana. Esto se debe a que este enfoque ofrece una perspectiva de intervención en materia de crimen y violencia, la cual se ajusta a las necesidades y proyectos del contexto metropolitano en cuestión. Esto se puede evidenciar al contrastar dicho enfoque con los de la seguridad pública y la seguridad humana (Mesa, 2015). Por un lado, en contraste con el enfoque de la seguridad pública, el enfoque de la seguridad ciudadana centra

⁴ Por este motivo, en adelante, siempre que se mencione la seguridad ciudadana, se presupone también la convivencia como elemento esencial de esta.

⁵ Es importante señalar que al enfoque de seguridad ciudadana se encuentran vinculados conceptos como el de seguridad urbana y el de seguridad personal.

su atención sobre el ciudadano y sus valores, lo cual se corresponde con el hecho de que aquel, y no el Estado, es el principal afectado por los problemas de criminalidad y violencia del Valle de Aburrá. Asimismo, en contraste con el enfoque de la seguridad pública, la seguridad ciudadana centra su atención en la prevención y no en la reacción, lo cual es coherente con el ejercicio de planeación llevado a cabo alrededor del PISCC-Metropol. Tanto desde la perspectiva del enfoque de la seguridad ciudadana como desde la perspectiva del señalado Plan se privilegia el diseño de medidas que tratan de modificar las causas y las condiciones que dan origen al crimen y la violencia en el territorio.

Por otro lado, en contraste con el enfoque de la seguridad humana, el enfoque de la seguridad ciudadana permite lograr mayor especificidad y operatividad en el diseño y la implementación de las intervenciones públicas. La multidimensionalidad de la seguridad humana excede por mucho los alcances de la gestión metropolitana del crimen y la violencia, dificultando establecer con claridad un proceso de planeación alcanzable y concreto, así como el diseño de políticas públicas focalizadas. La seguridad ciudadana, por el contrario, ofrece un marco de acción más preciso en el que pueden concurrir fácilmente las organizaciones encargadas de atender los problemas de crimen y violencia en el territorio urbano; marco que, además, coincide con los lineamientos de los organismos de seguridad y justicia del país.

También es importante aclarar que, si bien se ha hablado en general de políticas públicas de seguridad ciudadana, este libro surge alrededor del esfuerzo específico de diseñar el primer PISCC-Metropol en Colombia. En este sentido, se debe entender que, cuando se propone, ya algunos municipios han formulado sus propios Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) para la vigencia 2016-2019. Pese a ello, la importancia del instrumento metropolitano radica en su capacidad de contribuir a armonizar las actuaciones fragmentadas e individuales de los 10 municipios del Valle de Aburrá, generando nuevos horizontes de acción colectiva entre ellos y los organismos de seguridad y justicia.

En resumen, las referencias del libro a las políticas públicas de seguridad deben entenderse en el marco de la seguridad ciudadana, en tanto que fue este el enfoque de intervención en materia de criminalidad y violencia asumido a lo largo del proyecto de acompañamiento que dio origen al texto.

Las posibilidades de gestión metropolitana de la seguridad ciudadana

En materia de planeación de políticas públicas de seguridad ciudadana en una escala metropolitana, este libro se debe mirar como un experimento o un proceso de exploración que se ha desarrollado con el fin de vislumbrar posibles nuevas rutas para la construcción de nuevas capacidades de gestión del territorio. Por un lado, dicha exploración ha consistido en la búsqueda de posibilidades para generar competencias que deben venir no solo con mandatos legales claros, sino también con recursos fiscales que permitan el desarrollo de dichos mandatos a nivel metropolitano. Por otro lado, también ha consistido en el encuentro de caminos alternos que pueden tomar los municipios y las mismas Áreas Metropolitanas como entidades administrativas, para lograr acuerdos desde abajo (por ejemplo, a través de la definición de nuevos Hechos Metropolitanos) que les permitan actuar coordinadamente en materia de seguridad ciudadana, de tal forma que puedan superar sus propios problemas de gestión y, en este sentido, mejorar las condiciones de seguridad de sus territorios conurbados.

En términos generales, se puede decir que el libro ha pretendido explorar tanto la posibilidad de desarrollar competencias legales para las Áreas Metropolitanas (sentido *top down*) como el surgimiento de nuevas capacidades derivadas de la definición de nuevos Hechos Metropolitanos⁶ por parte de las juntas metropolitanas (sentido *bottom up*).⁷ Igualmente, el libro ha

⁶ La idea de los Hechos Metropolitanos se expresaba en la Ley 128 de 1994 en los siguientes términos: “Las Áreas Metropolitanas dentro de la órbita de competencia que la Constitución y la ley les confiere, solo podrán ocuparse de la regulación de los Hechos Metropolitanos. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación”.

⁷ Aunque el uso del término *bottom up* para designar las competencias que la misma Junta Metropolitana se autoimpone puede parecer extraño dado que aquellas son determinadas por una junta de alcaldes que están en la cúspide de cada una de sus administraciones locales, consideramos que es adecuado diferenciar entre competencias delegadas por el legislador (el Congreso) y los ministerios, por un lado, y competencias autoimpuestas por una junta de municipios, por el otro. Esta junta, es importante agregar, es por definición una junta de iguales, es decir, una junta con autoridad derivada de una relación horizontal.

pretendido identificar las oportunidades de mejoramiento de la coordinación vertical, explorando las posibilidades de que las entidades del nivel central no tengan que interactuar aisladamente con cada municipio de un territorio conurbado, sino que puedan hacerlo a través de las Áreas Metropolitanas con el objetivo de desarrollar intervenciones más coordinadas. Por ejemplo, respecto de la justicia cercana al ciudadano o la vigilancia de policía por cuadrantes, es necesaria la participación y la cooperación de organismos de todos los niveles de gobierno, desde lo local hasta lo nacional, incluyendo organizaciones como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las secretarías de gobierno y seguridad de alcaldías y gobernaciones. Este paralelismo entre las responsabilidades de múltiples organizaciones del Estado en materia de políticas de seguridad ciudadana genera, en ocasiones, discordancias y contradicciones a propósito de las cuales la existencia de capacidades a nivel metropolitano puede tener un efecto positivo.

Es preciso señalar también que este libro pretende renovar la concepción teórica de los problemas metropolitanos en Colombia, en la medida en que las políticas públicas de seguridad ciudadana son un área con múltiples centros en los que resulta imposible (e indeseable) unificar todas las decisiones bajo una misma jerarquía. En materia de seguridad ciudadana concurren múltiples actores como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, los jueces, las alcaldías, etc. En el diseño institucional de un Estado de derecho con separación de poderes como el colombiano, algunos de los anteriores actores deben estar necesariamente divididos. Además, en el marco del proceso de descentralización del país, la Constitución les ha asignado a los alcaldes la responsabilidad de ser los “jefes de policía” del municipio. Todo esto implica que la planeación de la seguridad ciudadana no puede partir del supuesto de que la unificación es posible o de que un plan como el PISCC-Metropol puede ser ejecutado por un único actor.

Así, la propuesta de este libro enfatiza en la mayor conveniencia de entender la gestión de la seguridad ciudadana en una ciudad metropolitana, bajo la figura conceptual de un “sistema político policéntrico”, en el cual existen múltiples “centros de decisión que son formalmente independientes entre sí” (Ostrom, Tiebout & Warren, 1961, p. 831). En efecto, como señalan Ostrom, Tiebout y Warren (1961), el policentrismo no debe ser entendido como un

problema *per se*, más bien el nivel de coordinación que existe entre centros de decisión independientes debe ser explorado como “una pregunta empírica”, una posibilidad para la gestión. De esta manera se pueden entender los problemas de coordinación específicos que existen, a la vez que se pueden analizar diferentes instrumentos para ayudar a resolverlos. Esta mirada policéntrica permite evitar el esquema tradicional de la administración pública que puede llevar a pensar que la única opción para resolver los problemas es unificar las jurisdicciones.

En efecto, para entender mejor la naturaleza de esta discusión, resulta conveniente revisar brevemente la historia de la teoría de la gestión metropolitana. Al respecto, los efectos de la fragmentación política y administrativa de las metrópolis han sido un tema de discusión desde finales del siglo XIX. Por muchos años, al menos hasta la década de 1970, las soluciones prescritas por expertos, académicos y políticos estuvieron encaminadas a integrar los territorios bajo nuevas figuras jerárquicas de naturaleza burocrática que desaparecían los viejos municipios, y buscaban solucionar los problemas bajo los principios del comando y el control en manos de una autoridad integrada. Sin embargo, en muchos casos estas integraciones solo se pudieron realizar bajo gobiernos autoritarios y, además, no siempre fueron sostenibles en el tiempo, pues no lograron contar con la legitimidad política necesaria para ello (Valenzuela, 2006; Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Tampoco se puede decir que estas soluciones de tipo *top down* lograron realmente erradicar los problemas de gestión de las políticas públicas en la escala metropolitana, pues, si bien disminuyeron la fragmentación política, aumentaron la carga sobre la planeación central.⁸

Más recientemente, en las últimas tres décadas, se ha evidenciado el surgimiento de un nuevo enfoque en materia metropolitana, especialmente con los estudios iniciados desde los años cincuenta del siglo pasado por Ostrom,

⁸ En algunos casos como en el de los distritos en Colombia, persistieron figuras semidescentralizadas como las alcaldías menores, las cuales suponen grandes costos de transacción y enormes problemas de coordinación horizontal. Estos costos y problemas ayudan a recordar que la integración vertical no constituye la solución de los problemas de implementación de políticas públicas.

Tiebout y Warren (1961); los cuales luego fueron vinculados con los avances conceptuales de las teorías derivadas del gobierno fragmentado de los bienes comunes por la propia Elinor Ostrom (2000), así como con los avances de la gobernanza de espacios fragmentados en otras escalas, como es el caso de la Unión Europea (Brenner, 1999). La creciente importancia de espacios como las regiones metropolitanas, la Unión Europea, el gobierno del aire y los mares, entre otros, ha generado un creciente conocimiento sobre cómo gestionar los retos en entornos policéntricos.

Todas estas teorías se han encargado de mostrar, como señalaban hace ya casi sesenta años Ostrom y sus colegas, que en efecto es posible concebir la gobernanza metropolitana en términos policéntricos, lo cual implica entender que la integración vertical no es una condición necesaria para el establecimiento de un sistema en el que múltiples actores interactúen para resolver sus retos y problemas (Ostrom, Tiebout & Warren, 1961). En este sentido, la exploración de la gobernanza policéntrica de la seguridad ciudadana y sus múltiples posibilidades es la guía principal en este libro, todo esto con el fin de sugerir alternativas que puedan informar la planeación de la seguridad ciudadana en un ámbito metropolitano.

En conclusión, este libro recoge todas las reflexiones en materia de seguridad ciudadana y de gestión metropolitana que permitieron darle forma al PISCC-Metropol. Para poder diseñar un instrumento robusto y bien pensado, la planeación implica tomar decisiones sobre las intervenciones públicas en circunstancias complejas y de incertidumbre. Planeación significa aquí un proceso de elegir de manera estratégica, en el tiempo, el conjunto de objetivos que se quieren obtener y los pasos necesarios para alcanzarlos, a través de la formulación de políticas, instrumentos y procedimientos orientados al cumplimiento de dichos objetivos (Riddell, 2004; Friend y Hickling, 2005). En definitiva, la planeación de la seguridad ciudadana, a lo largo de todo el libro, se aborda como una manera de pensar en los problemas, procesar la información, coordinar objetivos, dar forma y diseñar la gestión de los gobiernos (Friend y Hickling, 2005). Este sentido amplio de la planeación lleva a que este libro pueda ser visto como una herramienta o, mejor, como un conjunto de herramientas que pueden ayudar a superar los problemas de seguridad ciudadana en el contexto de grandes territorios conurbados con múltiples

jurisdicciones y actores involucrados. Si en los capítulos siguientes el lector encuentra algunas pistas sobre cómo mejorar las condiciones en las que la gestión metropolitana de la seguridad ciudadana tiene lugar, el libro habrá cumplido con su más fundamental objetivo.

Referencias

Acero, H. (2012). *Experiencias exitosas de seguridad en gobiernos locales*. Guayaquil, Quito, Medellín, Bogotá y el Programa Departamentos y Municipios seguros, DMS. Organización de los Estados Americanos.

Alcaldía de Medellín (2012). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Alcaldía de Medellín*. Medellín.

Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 19(1), pp. 5-26.

Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3), pp. 431-451.

Casas-Casas, A. (2015). Arquitecturas institucionales y mecanismos informales para la transformación de la seguridad y la convivencia en Medellín. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*. Medellín, Universidad EAFIT, pp. 26-98

Congreso de Colombia. (23 de febrero de 1994). Ley 128 de 1994 por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. [Ley 128 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332>.

Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993). [Ley 62 de 1993]. DO: 40.987

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>.

Friend, J. & Hickling, A. (2005). *Planning Under Pressure*. Oxford, Elsevier

Guerrero, R., Gutiérrez, M., Fandiño, A. y Cardona, S. (2012). Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países. *Revista Panam de Salud Pública*, 31(3), pp. 253-261.

Instituto de Estudios Urbanos (2017). Gobierno de las metrópolis, un desafío. *Debates de Gobierno Urbano*, 18, pp. 7-24

Kooiman, J., Bavinck, M., Jentoft, S. & Pullin, R. (2005). *Fish for life: interactive governance for fisheries*. Amsterdam, Centre for Maritime Research – Amsterdam University Press.

Mesa, J. P. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.),

Seguridad y convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos. Medellín, Universidad EAFIT, pp. 100-127

Mockus, A., Murraín, H. y Villa, M. (coord.) (2012). *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo

ONU-HABITAT, Municipio de Medellín y EAFIT (2011). *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*. Medellín, UN-HABITAT.

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México, FCE.

Patiño, C. A. (ed.) (2018). *Medellín: Territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano*. Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos, UNal, Planeta.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (1994). *Informe sobre el desarrollo humano 1994*. México, FCE

Policía Nacional (2014). *Actualización tomo 2.2. Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá, Policía Nacional de Colombia.

Prieto, E. y Patiño, C. A. (eds.) (2018). *Construcción de metrópolis*. Medellín, Universidad Nacional de Colombia.

Riddell, R. (2004). *Sustainable Urban Planning*. Oxford, Blackwell Publishing.

Rodríguez, S. y Santiago, S. (2010). La seguridad ciudadana: del modelo reactivo al enfoque preventivo. *Revista Puertorriqueña de Psicología*, 21, pp. 62-85.

Schnitter, P., Giraldo, M. L. y Patiño, J. M. (2006). La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 10(83).

Sellers J. M. y Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*. Barcelona, United Cities and Local Governments.

Sepúlveda, I. (2018). Perspectivas sobre el crimen organizado transnacional y su incidencia sobre Colombia, Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Un antecedente a la propuesta de geoestrategia. En E. Prieto y C. A. Patiño (eds.), *Construcción de metrópolis*. Medellín, Universidad Nacional de Colombia.

Valenzuela, E. (2006). Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudios. *Urbano*, 9(14), pp. 4-13.

Zelada, C. (2004). Algunas consideraciones a propósito del núcleo de los derechos humanos. *THEMIS, Revista de Derecho*, 49, pp. 248-270.

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, featuring a prominent church with a large dome and clock tower in the foreground. The city is densely packed with buildings, and mountains are visible in the background under a clear blue sky. The title text is overlaid on the image.

Capítulo 1

El gobierno de las áreas metropolitanas: un acercamiento histórico y teórico

Laura Gallego
Santiago Leyva
Santiago Quintero

Introducción: las metrópolis en contexto

Las administraciones municipales ya no se bastan por sí solas para gestionar las nuevas urbes metropolitanas. Las nuevas dinámicas de desarrollo, resultado del crecimiento demográfico y económico, la urbanización acelerada y la globalización, entre otras, han ampliado la escala política en la que los problemas públicos han de ser enfrentados. La configuración tradicional de las ciudades –separando el ambiente rural exterior y la vida interior de la urbe–, así como su clara distinción en municipios con administraciones públicas independientes, se ha ido difuminando con la acentuación del crecimiento poblacional y el esparcimiento de esa nueva población urbana en múltiples espacios políticos colindantes (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Las nuevas configuraciones de las aglomeraciones urbanas, con múltiples núcleos funcionales y administrativos, crean la necesidad de replantear la forma en que habitualmente se han organizado y dispuesto los gobiernos para atender a las demandas locales.

En este marco general, y como parte del proyecto de acompañamiento al diseño del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, este texto se propone explorar con detalle las implicaciones y problemáticas alrededor del establecimiento de políticas públicas metropolitanas que tratan de hacer frente a las nuevas realidades urbanas, especialmente en los temas de seguridad y convivencia. Para ello, se realiza un acercamiento en tres partes: la primera, en relación con el concepto de “área metropolitana” y una breve alusión a su evolución histórica; la segunda, en función a la forma en que se han organizado los gobiernos de las nuevas regiones metropolitanas y los distintos modelos de gestión implementados durante las últimas décadas; y, finalmente, un acercamiento a los principales problemas que dificultan tanto el establecimiento como la operación efectiva de instituciones y redes para la gobernanza metropolitana.

La metropolización como proceso

Muchos académicos se han centrado en precisar una definición de lo que es un “área metropolitana”. Y, aun así, no hay unidad frente al concepto ni entre los académicos ni entre la forma en que es usado el termino en general.¹

En este sentido, se ha debatido sobre qué criterios pueden usarse para definir que un conglomerado poblacional se ha convertido en un área metropolitana. Las respuestas han sido múltiples: la cantidad de población, la proximidad territorial entre centros urbanos, la autonomía económica (Valenzuela, 2006). Estas diferencias se han debido tanto a los cambios históricos a los que la idea de área metropolitana ha obedecido, como a los distintos tipos de delimitaciones administrativas empleadas en distintos países. Originalmente, el concepto se usó durante los inicios de la segunda parte del siglo pasado para referirse a un centro urbano principal: “la metrópolis”, en el contexto de varios municipios vecinos (Stephens & Wikstrom, 2000). Más adelante, por ejemplo, en Estados Unidos durante los años cincuenta, se usaron pautas demográficas para señalar que el término se debía usar cuando se cumplían ciertas condiciones.² Pueden encontrarse estudios que emplean el nombre “metrópolis” para referirse a la existencia de varias ciudades contiguas que tienen un número mínimo de habitantes (e.g., en Blau & Blau, 1982, más de 25.000 habitantes). Por su parte, en Europa se combinaron los elementos demográficos con aspectos socioeconómicos como la independencia del mercado laboral.³ Por ejemplo, en Inglaterra, las municipalidades con más

¹ Ver algunas definiciones que ilustran la variedad de acercamientos en Rodríguez y Oviedo (2001); Klink (2005); Valenzuela (2006); Arellano (2014).

² La cantidad de población tomada como parangón para la definición no es unánime. Klink (2005, p. 129), por ejemplo, se refiere a zonas contiguas “que tuvieran más de 50.000 habitantes”. Posteriormente, se adicionaron criterios relativos a la actividad económica de los municipios aledaños (Arellano, 2014).

³ En general, en Europa, la definición es mucho menos clara debido a la diversidad de delimitaciones administrativas y a que estadísticamente no siempre se reconoce tal tipo de ordenamiento territorial (Arellano, 2014).

del 75% de su población activa trabajando y viviendo en su propio territorio se consideran autosuficientes, de lo contrario, como lo expresan Rodríguez y Oviedo (2001), se consideran municipios metropolitanos.

En cualquier caso, más allá del concepto de “área metropolitana” pensado como una entidad administrativa, el interés de este libro es el de señalar la necesidad de pensar en nuevas formas de gobierno para las políticas públicas, a la luz de la tendencia cada vez más importante de la *metropolización como proceso*. Este concepto señala una tendencia hacia el desbordamiento de las ciudades centrales más allá de sus límites originales, lo que conlleva su transformación “en complejos sistemas basados en interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas entre las urbes que forman parte del conglomerado global” (Klink, 2005, p. 128). En este nuevo contexto, “la ciudad” y “lo urbano” ya no coinciden. La formación de las regiones metropolitanas puede entenderse como la concentración de una población numerosa en un área funcional donde confluyen varias autoridades gubernamentales (OCDE, 2006). Se trata, en el aspecto territorial, de “varios municipios cuyos límites, en apariencia, parecen haber desaparecido y entre los que existen fuertes vinculaciones económicas y sociales” (Valenzuela, 2006, p. 6).

Las regiones metropolitanas son resultado de un proceso de urbanización que se ha extendido como respuesta a tendencias mundiales de globalización económica, procesos de descentralización-centralización y democratización, movimientos migratorios, etc., que hace insuficiente la definición de las fronteras, jurisdicciones y responsabilidades de la ciudad, y exige nuevos niveles de gobierno que medien en estas nuevas dinámicas (Sassen, 1991, 2000; Subirats y Brugué, 2005). De acuerdo con lo anterior, la *metropolización* de los centros urbanos ha implicado procesos diversos y complejos que crean retos específicos a las estructuras administrativas tradicionales: por un lado, el crecimiento de los conglomerados humanos más allá de los límites de la administración ha significado la dispersión y fragmentación de suburbios y conurbaciones autónomas, haciendo que crezca el número de gobiernos locales

y, así, por el otro, se creen problemas de coordinación, de superposición de competencias y pérdidas de ventajas comparativas y economías de escala en la organización territorial (Ostrom, Tiebout & Warren, 1961; Stephens & Wikstrom, 2000).

Además de lo anterior, la *metropolización* no coincide simplemente con la ampliación de la mancha urbana y la incorporación de nuevos territorios: también comprende el desplazamiento de la industria y otras actividades socioeconómicas y culturales a zonas periféricas. De esta manera, en torno a la ciudad central aparecen conjuntos de subcentros con características relativamente autónomas que son receptoras de constantes flujos de personas, especialmente trabajadores, de la ciudad central (Valenzuela, 2007), y que acrecientan la complejidad de los asentamientos y la interdependencia de la gestión pública entre los municipios. De acuerdo con Campbell (2002), finalmente, las regiones metropolitanas se configuran a partir de fuertes interdependencias, sin que necesariamente existan las estructuras administrativas o las formas de gobernanza que puedan gestionar dichas interdependencias.

De hecho, usando un concepto del conocido geógrafo y teórico social, Harvey (1985), se ha referido a las regiones metropolitanas como el nuevo “anclaje espacial” (*spatial fix*) del actual periodo del capitalismo globalizado. La más reciente literatura en geografía económica, planeación urbana, sociología urbana y ciencia política no se ha mantenido al margen de esta tendencia, considerando a las regiones metropolitanas como “el espacio donde hoy tienen lugar los asuntos societales más relevantes: el crecimiento económico, las inequidades sociales, la degradación medioambiental, la integración multicultural, entre otros” (Lefèvre, 2010, p. 624).

Resumiendo lo dicho hasta aquí, puede decirse que una región en *proceso de metropolización* es aquella conurbación que cumple con varias de las siguientes características.

Tabla 1. Características de las regiones metropolitanas

Concentración territorial de varias unidades administrativas de gobierno
Conjunto sociopolítico y económico funcional
Alto grado de densidad poblacional
Ciudad central con concentraciones subcéntricas
Interrelación e interdependencia de las dinámicas económicas, sociales y políticas entre los municipios
Altos flujos de circulación entre la ciudad central y los municipios subcentros
Identidad colectiva

Fuente: elaboración propia, basado en Valenzuela (2006)⁴

Como lo demuestran las experiencias de metropolización en los últimos cincuenta años, la manera en que se desarrollan los procesos de aglomeración y fragmentación, así como la formación de entidades administrativas metropolitanas, son particulares en cada caso, ocurren de formas diferentes y han devenido en consecuencias diversas. A niveles más altos de fragmentación y de heterogeneidad entre las ciudades conurbadas, las dificultades para la toma de decisiones conjuntas tienden a ser mayores; ocurriendo lo contrario con metrópolis más homogéneas y consolidadas (Feiock, 2013). Lo que resulta crítico en estos procesos son los determinantes geográficos, económicos, sociales y culturales que posibilitan (o dificultan) la actuación de los diferentes actores involucrados y, por tanto, el surgimiento de las distintas soluciones institucionales a los problemas de índole metropolitano.

Por lo anterior, el análisis histórico e institucional de las ciudades ha adquirido importancia en los estudios sobre las áreas metropolitanas para poder entender qué tipo de soluciones son posibles. Desde esta perspectiva, comprender de la mejor manera posible el fenómeno de la *metropolización* e identificar las opciones óptimas (y viables) para su gestión se convierte en

⁴ Al respecto, Valenzuela (2006) destaca los siguientes criterios para caracterizar una región metropolitana: “grado de densidad poblacional, índice de crecimiento de los municipios, interrelación e interdependencia de las funciones básicas. Identidad, producción, traslado y movimiento de organización política” (p. 6).

un ejercicio de discusión entre académicos y tomadores de decisiones, que pasa por el estudio profundo de los procesos históricos a los que responde la metropolización y de las instituciones que se desarrollan en el territorio. Entender las instituciones, en último término, permite analizar la manera como los actores urbanos compiten, entran en conflicto o cooperan, de manera formal e informal, en distintas áreas de política pública metropolitana. Al respecto, y para ayudar a aclarar diferentes tendencias en el surgimiento de instituciones que permitan gobernar *los procesos de metropolización*, se revisará en la siguiente sección la manera en que se han organizado en los últimos cien años los gobiernos de las áreas metropolitanas en el mundo. Para ello, la siguiente sección esbozará una breve historia de las dinámicas de metropolización y de los principales aportes teóricos que han tratado de entender estas dinámicas.

Historia de la organización metropolitana

Entre los académicos preocupados por la organización y la economía de las ciudades se ha desarrollado un largo debate sobre cuál es la mejor manera de resolver la fragmentación urbana producto de la metropolización. Por un lado, las teorías clásicas de la administración pública sugieren que los procesos de metropolización, y la correspondiente fragmentación administrativa que generan, llevan a múltiples ineficiencias que se deben solucionar por vía de la consolidación administrativa. Esta consolidación se basaba en historias de éxito como la unificación de los cinco *boroughs* de la ciudad de Nueva York en 1898, y en todo un marco intelectual iniciado por la Chicago School of Urban Studies que mostraba los peligros de la fragmentación y las ventajas de las economías de escala (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Bajo esta lógica, la consolidación administrativa permite ganar economías de escala y simplifica los problemas de acción colectiva al definir un solo centro de decisiones y al establecer un modelo jerárquico y burocrático, en el que los actores más cercanos a las personas son burócratas que saben cómo deben proceder de acuerdo con las reglas.

Siguiendo esta línea, desde finales del siglo XX, empiezan a aparecer las primeras tentativas de establecer gobiernos metropolitanos unificados y

jerárquicos. En algunas ciudades de Europa y Estados Unidos surgen agencias públicas encargadas de la planeación del territorio del área metropolitana⁵ y en otras emergen modelos unificados de un gobierno de ciudad (supramunicipal).⁶ La idea de estas iniciativas consistía en crear una estructura de gobierno unificada. Se desarrollaron arreglos que podían ir desde integrar totalmente los municipios, previamente existentes en una nueva entidad política y administrativa, hasta definir nuevas autoridades sectoriales encargadas, sobre todo, de temas como la planeación territorial y urbana, el transporte público y la infraestructura metropolitana, y más escasamente, de la provisión de servicios sociales, acueducto, educación y salud. Esta primera generación de gobiernos metropolitanos se desarrolló mayoritariamente mediante la imposición desde arriba de reformas administrativas unificadoras que no tomaban en cuenta los intereses de los distintos actores locales, ni consideraban con profundidad técnica los beneficios en materia de eficiencia de la unificación.

Además, esta tendencia ocurrió a la par de las reformas administrativas y económicas de los años sesenta y setenta que adelantaron muchos países para promover lo que Brenner (2004) llama el “keynesianismo espacial”.⁷ También durante estas décadas en América Latina comienza a desarrollarse una tendencia hacia la conformación de distritos metropolitanos, que hicieran las veces de estructuras supramunicipales, impuestos por las dictaduras militares de los setentas y ochentas (Klink, 2005). De esta manera, por ejemplo, “en 1973, el régimen militar brasileiro creó nueve regiones metropolitanas” (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008, p. 260). Entre otras, las estructuras metropolitanas de Caracas, Quito y el distrito metropolitano de Bogotá (creado durante la dictadura de Rojas Pinilla) son ejemplos que aún existen de este proceso.

⁵ Boston y Barcelona son ejemplos de áreas metropolitanas que crean agencias de planeación (Lefèvre, 1998).

⁶ El caso más emblemático del modelo de gobierno de ciudad es Metro Toronto (Lefèvre, 1998).

⁷ Este término se refiere a la homologación de la calidad y la prestación de los servicios en todo el territorio nacional mediante figuras que buscaran la equidad en todo el territorio del Estado, logrando alcanzar economías de escala (Brenner, 2003). Para el caso de Colombia, piénsese, por ejemplo, en el Departamento Nacional de Planeación y en la creación de las corporaciones autónomas en múltiples departamentos que pretendían territorializar y desarrollar el territorio bajo el control nacional, atendiendo las diferencias regionales, pero bajo una sola coordinación nacional.

Más adelante, desde mediados de los años setenta del siglo XX estas teorías integracionistas empezaron a ser duramente controvertidas por un enfoque de la economía política que sugería que la fragmentación se podía gestionar (sin consolidar), bajo un esquema de gestión policéntrica que resultaba mucho más eficiente y viable. Esto implicaba que un territorio con múltiples jurisdicciones fragmentadas podría ser gestionado como un “sistema abierto” en el que, sin consolidar una jerarquía unificada, se establecieran múltiples sistemas de gestión sobre diferentes escalas (desde el barrio hasta lo metropolitano), de acuerdo con el tipo de bien público a proveer (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961). Desde esta perspectiva, la fragmentación no era vista como un fenómeno negativo *per se*.

Así, partiendo de la idea de que la provisión de bienes y servicios públicos (la planeación, el transporte público, la seguridad, etc.) es la principal tarea de las administraciones públicas, los defensores del policentrismo propusieron que la solución jerárquica y de unificación del gobierno no necesariamente implicaba la mejor respuesta a la fragmentación. En este sentido, teóricos como Ostrom, Tiebout y Warren (1961) y Ostrom (1972) propusieron que, dependiendo del tipo de bienes a proveer, un territorio fragmentado, gestionado de manera policéntrica, podría ser incluso más eficiente. Bajo este tipo de esquema administrativo, un “sistema abierto” podría ayudar a proveer múltiples bienes públicos de forma más eficiente sin que en ningún momento existiera una consolidación total de toda la gestión metropolitana, acudiendo en algunos casos a la competencia de mercado, en otros a las figuras contractuales, a la cooperación entre municipios y agencias, e incluso, a figuras de coordinación central de índole temático (para un sector específico). En estos sistemas policéntricos metropolitanos, el hecho de que no exista un gobierno burocrático único no significa que los arreglos institucionales existentes no desarrollen “patrones consistentes y predecibles de comportamientos de interacción” (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, p. 831).

Tales teorías, a pesar de existir por años, solo empezaron a ganar fuerza cuando se evidenciaron los problemas de las burocracias unificadas, en el marco de la crítica neoliberal a la crisis económica de los años setenta. Esta crisis y las mencionadas críticas llevaron a que algunas de las áreas metropolitanas creadas en el siglo XX fueran disueltas o a que se les haya transformado en

otros modelos de gestión desde finales de los años setenta (Lefèvre, 1999; Valenzuela, 2006). Este es el caso, por ejemplo, de Rijmond –la autoridad metropolitana de Rotterdam, Países Bajos– que luego de ser creada en 1964, incluso contando con representantes elegidos directamente, fue abolida en 1985. Lo propio ocurrió con la región escocesa de Strathclyde, el área metropolitana de Glasgow, creada en 1974 y diluida en 1995. De igual forma, la Corporación Metropolitana de Barcelona, creada en 1974 durante el gobierno de Franco, desapareció en 1987 de la mano del proceso de democratización del régimen español (Lefèvre, 1998; 1999).

El fracaso de muchas de estas primeras experiencias, dice Lefèvre (1999; 1998), se debió al intento de imponer el ideal técnico-funcionalista de un gobierno metropolitano fuerte por parte de los gobiernos centrales o estatales, omitiendo la participación de las partes directamente interesadas.⁸ “Distintas combinaciones de comunidades territoriales, gobiernos locales, partidos políticos y grupos de presión, se opusieron al modelo metropolitano desde el mismo momento de su implantación” (Klink, 2005, p. 148), sin que esto hubiera sido incluido en el diseño de esos primeros experimentos integracionistas.

Uno de los ejemplos más emblemáticos de este primer periodo fue la creación del Greater London Council en 1965, mediante el *Government Act* de 1963. Esta Ley, conocida como el modelo de los *counties*, constituyó al Greater London Council como una autoridad metropolitana con representantes directamente elegidos, un propio sistema de impuestos y competencias ambientales, de planificación y de transporte público, entre otras. No obstante, las competencias asignadas entraron en conflicto con las de otras autoridades de ámbitos menores, generando problemas entre ambos niveles de gobierno. Después de diez años, el Greater London Council fue abolido por el *Local Government Act* de 1985. Luego de eso, el poder local en la región metropolitana de Londres quedó totalmente fragmentado (Lefèvre, 1999; Valenzuela, 2006). No sería sino hasta 1999 que volvería a surgir la propuesta de crear un nuevo

⁸ De hecho, numerosos estudios han probado que la tendencia europea de abolir instancias de gobierno metropolitano se basó más en argumentos políticos que en algunas debilidades técnicas del modelo (ver Nunes, 2002; Brenner, 1999; Barlow, 1998; Lefèvre, 1998).

mecanismo de gestión metropolitana para la ciudad-región de Londres, ya con características propias de la segunda ola de metropolización.

Así pues, la primera etapa “integradora” de los gobiernos metropolitanos surgió como el intento de atender a nuevas dinámicas urbanas, para las cuales una perspectiva limitada al alcance municipal no era suficiente. Sin embargo, los mecanismos empleados fueron impuestos en su mayoría desde el nivel nacional y sin tener en cuenta las configuraciones y equilibrios políticos propios de las regiones, ni las problemáticas administrativas que podrían surgir entre los gobiernos locales. Esto les generó muchos enemigos a esas instituciones consolidadas, haciéndolas ver como una imposición que venía desde afuera (como un instrumento de control externo), y no como una institución ordenadora de carácter más propio.

En este sentido, el relativo fracaso de la apuesta burocrática de consolidación metropolitana de los sesenta y setenta del siglo XX dejó el problema abierto. Por un lado, las tendencias de fragmentación generadas por el proceso de metropolización siguieron avanzando y, por el otro, la manera para gobernar estas tendencias de manera organizada dejó de ser clara. ¿Cómo reorganizar entonces a los conglomerados metropolitanos? ¿Cómo hacer un poco más factible convivir con la creciente fragmentación? Después de más de una década sin una apuesta clara, en los noventa comienzan a aparecer nuevas propuestas de organización metropolitana mucho más flexibles, entre las que destacan, por ejemplo, agrupaciones o asociaciones voluntarias de municipios en un gobierno metropolitano⁹ o la creación de gobiernos metropolitanos que asumen la fragmentación y la complejidad de las ciudades¹⁰ para poder crear y distribuir con mayor eficiencia bienes y servicios urbanos.¹¹ A diferencia de los casos previos, la construcción de un gobierno y de instituciones de alcance metropolitano no estuvo predeterminada por una autoridad central, sino que quedó abierta a ser creada por las interacciones entre los actores involucrados. Incluso, el papel mismo de las instancias superiores del Estado y

⁹ Este es el caso típico de, entre otras, las áreas metropolitanas de Turín y Lille (Lefèvre, 1998).

¹⁰ Aquí son claros ejemplos la metrópolis de Bolonia y de Londres (Lefèvre, 1998).

¹¹ Sin embargo, es importante anotar que el surgimiento de las ideas del policentrismo y la flexibilización de los mecanismos administrativos no implicó abandonar, en todos los casos, lo

“el propio concepto de gestión urbana y metropolitana cambió gradualmente, favoreciendo una función habilitadora para el gobierno, dentro de las redes territoriales integradas por actores públicos y privados” (Klink, 2005, p. 149). Aunque este proceso de creación de instituciones es mucho más lento, tal como lo indica Lefèvre (1999; 1998), el resultado final asegura un mayor grado de legitimidad política, dado que los actores locales intervienen en el proceso de constitución de los nuevos mecanismos institucionales de gobernanza metropolitana. Ilustrativamente, continuando con el caso de Londres, en 1999 aparece la propuesta de la conformación de la Greater London Authority, compuesta por un alcalde y una asamblea electa directamente. Si bien el territorio de referencia es el mismo establecido antes para el Greater London Council, en este caso la organización de la autoridad metropolitana es considerablemente distinta, con una estructura de gobierno mucho más pequeña y centrada solo en temas relacionados con la planificación estratégica, el transporte, el medioambiente y el desarrollo económico. También, “a diferencia del pasado, la ciudadanía ha sido invitada a participar con sus comentarios y observaciones a esta propuesta, lo mismo que todos los actores económicos, sociales, políticos, de negocios y culturales de la sociedad de Londres” (Valenzuela, 2006, p. 9). De esta manera, si en términos burocráticos la Greater London Authority es bastante débil, en términos políticos se puede decir que cuenta con una alta legitimidad. Según Lefèvre (2005), este nuevo enfoque arrancó desde que el primer alcalde del Greater London Authority “aceptó negociar con los condados y los involucró en la elaboración de las estrategias” (p. 242). En este sentido, el nuevo enfoque de gobernanza policéntrica requiere “la capacidad de añadir estos intereses pluralistas y fragmentados a un proyecto que él o ella pudiera legitimar, y que fuera aceptable para las partes directamente interesadas o para la mayoría de ellas” (Lefèvre, 2005, p. 242). Este caso sirve como ejemplo de la segunda ola de metropolización, pues ilustra que estas nuevas instituciones de gobernanza, más que promover mecanismos rígidos para gobernar directamente, operan

ya avanzado en la consolidación de áreas metropolitanas. De hecho, aún hoy subsisten metrópolis que consiguieron integrarse y unificarse jerárquicamente de forma exitosa, tales como el Distrito Metropolitano de Quito y Metro Toronto, entre otras (Rodríguez y Oviedo, 2001; Klink, 2005).

mediante un proceso más participativo e interactivo que permite mayores niveles de comunicación y concertación entre los distintos actores.

Modelos actuales de gobierno metropolitano

Como marco general, después de un acercamiento a las dinámicas de metropolización y a los distintos modelos de gestión implementados durante las últimas décadas en áreas metropolitanas, se puede señalar que en términos generales hoy se habla de dos tipos de gobernanza metropolitana: el esquema de gobierno supramunicipal y el intermunicipal (Lefèvre, 2005; Valenzuela, 2006). El primero, más cercano a la tradición de la consolidación metropolitana, se refiere a lo que en estricto sentido puede ser entendido como un gobierno metropolitano, a saber, una instancia de gobierno entre el nivel local y subnacional, encargada de ser autoridad del conglomerado urbano. En este modelo administrativo, por lo general, se eligen las autoridades directamente y se poseen recursos propios sobre los cuales se tiene autonomía, y en ocasiones, incluso, capacidad de recaudación tributaria independiente. La instauración de un gobierno supramunicipal que funja como autoridad sobre los demás municipios del área metropolitana requiere, para su operación efectiva, el establecimiento de competencias determinadas, diferentes a las de los otros niveles de gobierno y, al mismo tiempo, gozar de la suficiente legitimidad democrática para poder tomar decisiones que afecten a los gobiernos locales. Si bien no es una integración completa que desaparezca los niveles de gobierno inferior, sí es un modelo de gobierno cuyo poder reside en la entrega de competencias desde un nivel superior, lo cual le da “legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio funcional” (Valenzuela, 2006, p. 9).

El segundo modelo, el intermunicipal, se refiere a un desarrollo policéntrico de la administración y se configura como una forma más flexible de integración regional que emerge desde abajo; corresponde a una forma de gobierno cuya legitimidad es indirecta, pues proviene de la cesión de autoridad de los municipios que la componen. Este modelo policéntrico se despliega como todo un entramado de relaciones institucionales –no necesariamente formales– en los que los sistemas de incentivos y los costos de transacciones determinan la propensión a cooperar de las partes interesadas (*stakeholders*) para alcanzar un

objetivo común (Feiock & Scholtz, 2010; Feiock, 2013). La necesidad de tomar decisiones en conjunto, en ausencia de relaciones jerárquicas o estrictamente vinculantes, plantea preguntarse qué lleva a los municipios a embarcarse en este tipo de experimentos de gobierno.

Al respecto, la teoría policéntrica ha visto que uno de los incentivos para que los municipios mejoren su competitividad en la oferta de bienes y servicios públicos tiene que ver con la cláusula de que los ciudadanos “votan con los pies” (Tiebout, 1956), es decir, estos se desplazan a vivir y a hacer su vida y negocios en los municipios con la mejor oferta de servicios. En este sentido, el policentrismo remplace, en buena medida, la fuerza imperativa del Estado (el comando), por la mano invisible del mercado como un incentivo que motiva a las ciudades a experimentar con nuevas alternativas conjuntas de gobierno para superar sus problemas. La competencia se convierte, pues, en una motivación para resolver sus “dilemas de acción colectiva” (Feiock, 2013), esto es, que las entidades involucradas colaboren o no colaboren para alcanzar objetivos conjuntos de manera coordinada. Razón por la cual, la principal tarea de los actores estatales de superior jerarquía (las gobernaciones, los ministerios, etc.) consiste justamente en ayudar a resolver estos problemas que impiden la cooperación o incluso a ofrecer incentivos para que los actores se reúnan y establezcan arreglos que les permitan resolver sus problemas de manera conjunta.

No obstante, no se debe entender al modelo del policentrismo como superior o mejor que el modelo supramunicipal, dado que la literatura se ha encargado de mostrar que tanto uno como otro tienen éxitos y fracasos. Más bien, hoy en día estos se entienden como extremos en una línea continua que permite matices y mezclas. Tanto un gobierno metropolitano impuesto desde arriba –supramunicipal–, así como una asociación voluntaria –intermunicipal– sin el establecimiento de instancias superiores determinadas o de los incentivos adecuados, presenta muchas complicaciones a la hora de crear un sistema de gobernanza capaz de coordinar y articular programas y proveer bienes y servicios a nivel metropolitano. El fracaso de gobiernos metropolitanos supramunicipales muy rígidos,¹² al igual que la ineficacia de instancias

¹² El ejemplo más claro de este fracaso es el ya mencionado caso del Greater London Council, instancia que dejó de funcionar rápidamente.

demasiado flexibles y poco vinculantes,¹³ ha llevado a que se consideren mecanismos que combinen la centralización de las funciones, mientras permitan el mantenimiento de ciertos niveles de autonomía por parte de las municipalidades de la ciudad-región. Estas ideas han surgido alrededor de los conceptos de gobiernos en red (*network governance*), que generan capacidad de gobierno sin prescindir de la voz y la participación de las distintas partes (Subirats y Brugué, 2005).

De hecho, más que pensar en gobiernos metropolitanos o en comprometerse con alguno de estos dos modelos, es cada vez más recurrente entre los académicos la expresión “gobernanza metropolitana” (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). Este concepto se ha enfocado en estrategias de planeación, integración y coordinación de acciones metropolitanas (vertical y horizontalmente) que tengan en cuenta la necesidad de definiciones formales de responsabilidades y jurisdicciones, la eficiencia en la centralización y descentralización de funciones y recursos, el mantenimiento de estándares democráticos y la competitividad económica. Sellers (2002) se refiere a la gobernanza metropolitana como aquellas acciones e instituciones que implementan y regulan las condiciones para una economía política de las áreas metropolitanas, es decir, se trata de mecanismos que permitan la interacción política, económica y social, y ayuden a la reducción de la fragmentación de las aglomeraciones metropolitanas (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008). En definitiva, se reconoce que la combinación de soluciones jerárquicas, horizontales y de mercado, ayuda a gestionar los problemas metropolitanos a través de múltiples instrumentos, según sea más conveniente en cada caso.

Grosso modo, siguiendo la propuesta de Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), algunas de las principales características de las actuales formas de gobernanza metropolitana son: trabajo “a la medida”, esto es, decisiones a partir de presión y retos emergentes específicos en lugar de grandes estructu-

¹³ Los *comprensori*, probados en Italia (Bologna, Turín y Milán) durante los setenta, son un buen ejemplo de este fracaso. Se trataba de cuerpos subregionales de asociaciones entre municipios, de carácter desconcentrado y que dependían de leyes regionales. Estas estructuras fueron rechazadas rápidamente por los gobiernos locales y los partidos políticos, siendo abandonadas a mediados de los ochenta (Lefèvre, 1999). En Turín, por ejemplo, el área metropolitana comprendía 200 municipalidades, configuración que difícilmente podría ser administrada por un gobierno metropolitano (Klink, 2005).

ras permanentes; no imposición, sino concertación; fortalecimiento democrático a través de organismos de elección directa; funciones de planificación, coordinación e integración, pero con funciones de gestión reducidas; y estrecha vinculación con el sector privado. Lo que estas características sugieren es que, en función de la heterogeneidad y el grado de fragmentación de las regiones metropolitanas, se podrán configurar diferentes arreglos o soluciones a los problemas metropolitanos, mezclándose instrumentos de mercado, de jerarquía y de redes.

Los problemas de la gestión metropolitana

Tal como se sugirió en la sección anterior, y siguiendo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001), no existe un único modelo de gobierno metropolitano que pueda ser replicado exactamente. El formato de la gestión de las regiones metropolitanas depende en alto grado de los antecedentes políticos, sociales, económicos e históricos, particulares de cada país y de cada zona metropolitana. Las tradiciones legales, políticas y culturales, formales e informales, fijan patrones de comportamientos que se institucionalizan y, al menos hasta cierto punto, determinan las dificultades para emprender acciones administrativas y de planeación de los territorios. Esta característica, que economistas, politólogos, y otros investigadores sociales (Nelson y Winters, 1982; Bednar, Page y Toole, 2012) han denominado dependencia del camino (*path dependence*), toma una renovada importancia para entender los problemas y las mejoras de alcance metropolitano.

En este sentido, es importante considerar algunos problemas generales que dificultan tanto el establecimiento como la operación efectiva de instituciones y redes para la gobernanza metropolitana. Para la siguiente sección se han determinado tres niveles de análisis que pueden ser útiles para comprender cada uno de estos problemas de gobierno que giran alrededor de la organización metropolitana, a saber: problemas legales, problemas administrativos y de acción colectiva y, transversal a todos los anteriores, problemas políticos. No obstante, esto es una mera división analítica; en realidad, los problemas identificados en cada nivel tienen una relación directa con los demás niveles y no pueden entenderse como situaciones aisladas.

Aspectos legales en el *path dependence*

Para estudiar las formas que pueda tomar la gestión metropolitana, uno de los elementos más importantes empleados por los académicos es aquel que se interesa por los mecanismos legales específicos de asociación, cooperación y coordinación intermunicipal en regiones metropolitanas (Zentella, 2007; Arellano, 2014). Lo que interesa es sobre todo el estudio del papel de las instituciones políticas establecidas legalmente, a la manera del viejo institucionalismo, como lo define Peters (2003), para gestionar los procesos avanzados de metropolización. El estudio de esta dimensión permite evidenciar con detalle cuestiones relacionadas con el sistema de gobierno, las facultades legales, la jurisdicción municipal, entre otros, que resultan de especial relevancia a la hora de definir las oportunidades y las restricciones sobre la manera en que se conforman y se desarrollan diferentes esquemas de gobierno metropolitano.

El marco legal existente en un determinado país es el principal elemento que define qué tipo de dinámicas de gobierno metropolitano se pueden dar. Dado esto, la *ausencia de definiciones legales claras sobre las potestades y competencias para la gestión metropolitana* puede imponer serios límites a la capacidad de los actores involucrados para diseñar soluciones conjuntas. En muchos casos, el establecimiento de gobiernos metropolitanos resulta especialmente difícil en ausencia de un marco legal que establezca las funciones y los límites de las responsabilidades de los municipios integrantes. Esto tiende a propiciar problemas de competencia por recursos entre los municipios y de coordinación entre los niveles micro, meso y macro de gobierno.

La ausencia de competencias y de definiciones legales para la gestión metropolitana es uno de los problemas más habituales, en lo que se refiere a la consolidación de gobiernos metropolitanos. En México, por ejemplo, la Constitución prohíbe la creación de niveles de gobierno entre el federal y el municipal. Este hecho termina por impedir el establecimiento de mecanismos de coordinación y asociación en los que la repartición y definición de responsabilidades tenga la fuerza institucional suficiente como para que sean efectivos.¹⁴

¹⁴ En áreas como la de Colima o Hidalgo, se han desarrollado algunos órganos de consulta y opinión como la Comisión Metropolitana para el Desarrollo o la Coordinación de Desarrollo Metropolitano, pero con autoridad decisoria efectiva mínima (Arellano, 2014).

Si bien se identifican fenómenos sociales que exigen atención metropolitana, la composición de organismos metropolitanos no tiene el respaldo jurídico vinculante que les permita intervenir efectivamente (Arellano, 2014). Igualmente, tal como lo menciona Nunes (2002), refiriéndose al caso de Lisboa, sin un rol definido legalmente, resulta sumamente difícil promover cualquier política urbana relevante, pues las decisiones no necesariamente movilizan los intereses de cada municipio miembro. En este nivel, pues, resaltan especialmente los obstáculos relacionados con la definición de funciones y el traslapamiento de las responsabilidades que generan confusión y descoordinación en la atención a los problemas públicos.

Asociado a la falta de un marco legal, también se encuentra la dificultad de establecer un marco claro de financiamiento a través de transferencias específicas del gobierno central o de la existencia de un marco propio de financiamiento de las autoridades metropolitanas para sus distintas tareas. Dado lo anterior, los recursos financieros reducidos restringen la posibilidad de implementar estrategias para el desarrollo en la región metropolitana y disminuyen la capacidad para incurrir en los costos necesarios para establecer mecanismos de coordinación (Nunes, 2002). De acuerdo con Sellers y Hoffmann-Martinot (2008), en tanto el gobierno metropolitano no solo depende de la interacción horizontal entre municipios, sino también de la interacción con los niveles superiores de gobierno, la implementación eficaz de mecanismos que integren la metrópolis “depende a menudo de la capacidad para obtener recursos y apoyo de los organismos nacionales y regionales”, y por tanto, se requiere “una mejor comprensión de las evoluciones dinámicas intergubernamentales entre las grandes ciudades y su región” (p. 286).¹⁵ Dicho esto, la definición formal de los recursos y las competencias que los distintos actores adquieren en la organización de la gestión metropolitana es de crucial relevancia para el establecimiento de mecanismos efectivos de integración. Este punto se abordará en profundidad en los siguientes capítulos, a propósito del caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

¹⁵ Esta idea se enmarca en lo que la literatura clásica sobre políticas públicas se denomina oportunidades para la acción: la cohesión entre programas institucionalmente estandarizados entre los distintos niveles de gobierno puede ayudar a blindar de desaciertos y errores burocráticos y administrativos el desarrollo de políticas, programas y proyectos a escala local (Rein & Rabinovitz, 1978; Sabatier & Mazmanian, 1981; Licha y Molina, 2006).

Problemas administrativos en clave de los dilemas de acción colectiva

Continuando con los retos que se pueden enfrentar a la hora de construir soluciones metropolitanas para los problemas de las urbes modernas, se deben tener también en cuenta los retos de gestión pública que estructuran cualquier forma de gobierno metropolitano. En términos más precisos, la fragmentación implica la existencia de múltiples jurisdicciones autónomas (tanto de los gobiernos locales como de otros niveles de gobierno), que se sobreponen en un mismo territorio conectado por razones geográficas y poblacionales. Así, por ejemplo, los habitantes de un municipio pueden verse perjudicados por las acciones generadas en otro territorio, sencillamente porque generan polución o tráfico sin que puedan hacer mucho al respecto en la primera localidad. Esta distribución específica de las actividades en un territorio dificulta la asignación de responsabilidades y puede conducir también a la duplicidad de funciones (Feiock, 2009; 2013). Dado esto, tal como lo mencionan Ostrom, Tiebout y Warren (1961), la fragmentación significa “muchos gobiernos sin suficiente gobierno” (p. 831), lo cual se intensifica en sectores y lugares específicos. Es decir que los problemas de transporte pueden ser más severos en algunos municipios, los de contaminación en otros y los de aglomeración de la pobreza en otros. Esto hace que la configuración física y social influya profundamente en la dificultad para resolver los problemas administrativos.

Lo anterior implica que dada la manera desigual como se distribuyen los problemas y las ganancias en el territorio metropolitano, se puedan llegar a intensificar lo que se ha denominado en la literatura académica como “dilemas de acción colectiva” (Feiock, 2013). El dilema consiste en que las agencias públicas y demás actores involucrados, bajo las circunstancias de costos e incentivos que ofrecen las dinámicas del territorio, pueden decidir entre cooperar o no cooperar. Un municipio que genera una externalidad a los otros, por ejemplo, puede decidir no cooperar a la hora de buscar alternativas si estas le reportan costos importantes. La fragmentación, ubicada en territorios específicos y con problemas específicos, impone una serie de retos a la administración pública en clave de acción colectiva que dificultan la tarea de atender las demandas sociales de alcance metropolitano. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- *Dificultad para el establecimiento de fronteras territoriales claras.* Los criterios que servían para definir la pertenencia a una ciudad específica han variado en el nivel metropolitano: la contigüidad territorial, la movilidad y la existencia de servicios en común no son tan fáciles de establecer dadas las actuales condiciones en las que la vida de la región se desarrolla. La relación centro-periferia no aparece nítidamente, razón por la cual no resulta suficiente para definir las discontinuidades presentes en las regiones metropolitanas, donde algunas zonas están altamente integradas y otras apenas son marginalmente integradas (Arias & Borja, 2007).

- *Diversidad y heterogeneidad de las demandas territoriales.* La multiplicidad de actores sociales y de asuntos que ocupan un lugar en la agenda pública puede llevar a la proliferación de políticas sectoriales que dependan de distintas autoridades, entidades públicas o privadas. Esta situación dificulta la integración y coordinación de políticas, planes, programas o proyectos que busquen atender los problemas públicos a escalas cada vez más amplias; todo sumado al hecho de la posible disparidad de metodologías y de información usada por la administración en cada caso (Arias & Borja, 2007).

- *Aumento de los costos de transacción.* La fragmentación territorial y administrativa también implica un aumento en los costos de integración de los gobiernos locales en un nivel metropolitano para proveer bienes y servicios, tanto por la lejanía como por la escasez de recursos de las administraciones locales más periféricas (Valenzuela, 2006).¹⁶ Entre mayor sea la cantidad de actores y públicos involucrados, entre más recursos e información se necesite para resolver los problemas existentes, serán más altos los costos necesarios para tomar decisiones conjuntas. El principal problema en términos de acción colectiva es que cuando los costos de transacción sean muy elevados, los participantes pueden preferir no colaborar, pues les resulta más provechoso y práctico tomar decisiones de forma independiente, aun cuando el efecto colectivo sea mucho más negativo.

¹⁶ Este fenómeno es especialmente evidente en las metrópolis latinoamericanas, las cuales han sufrido el impacto de numerosas expansiones periféricas, asociadas al desplazamiento.

- *Riesgos de colaboración.* Ante las dificultades ya mencionadas en la acción colectiva metropolitana, resulta racional para los actores involucrados evaluar la “probabilidad de que los esfuerzos de colaboración no logren mantenerse unidos o no resuelvan eficazmente el dilema colectivo” (Feiock, 2013, p. 399). El que las acciones colectivas emprendidas puedan fracasar es denominado por el enfoque policéntrico como riesgos para colaborar (Feiock, 2009; 2013). Estos pueden ocurrir por las dificultades para coordinar los distintos gobiernos, los aparatos administrativos y la información; también pueden considerarse riesgos para la colaboración cuando los costos y los beneficios de la acción colectiva no están bien distribuidos entre los participantes y los afectados o beneficiados; o, finalmente, en los casos en los que el conflicto de intereses es muy alto y hay mucha probabilidad de que no se asuman los compromisos por alguno de los actores (Feiock, 2013).

En general, los estudios de caso sobre áreas metropolitanas (Roca, 1998; Lefèvre, 1998; 1999; 2010; Nunes, 2002; Dreier, Mollenkopf y Swanstrom, 2004; Zentella, 2007; Arellano, 2013; 2014) han demostrado que el éxito o el fracaso del gobierno metropolitano está directamente relacionado con la capacidad interorganizacional de los gobiernos para superar la fragmentación territorial, llevar a cabo acciones colectivas y poder implementar mecanismos coordinados y cooperativos, aprovechando la disminución de las disparidades políticas, socioeconómicas y culturales en la metrópolis (Feiock y Scholz, 2010). Esto requiere, entonces, la superación de los problemas de la acción colectiva y de las visiones particulares de los gobiernos locales, pues supone optar por acciones cooperativas y estratégicas que permitan ganar eficiencia, evitar externalidades negativas y desarrollar economías de escala (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008; Ostrom, 2000; 2009).

Problemas políticos

Finalmente, transversal a todos los problemas anteriores, es necesario resaltar el hecho de que, en tanto instancia de gobierno, una administración metropolitana no solo es un órgano técnico de planeación y coordinación, sino que se trata, al mismo tiempo, de un actor político que debe tener una legitimidad

propia. Siguiendo a Lefèvre (2010), en la medida en que las metrópolis son espacios cruciales para la producción de acciones y políticas necesarias para lidiar con los asuntos sociales más importantes, entonces ellas mismas deben tener la legitimidad política para hacer sostenibles sus decisiones. En este sentido, se resalta que, para ser gobernadas, las regiones metropolitanas deben convertirse en espacios políticos de toma de decisiones. Esto no necesariamente implica la realización de elecciones, pero sí requiere de la creación de espacios conjuntos de decisión que generen compromiso por parte de los actores.¹⁷

La consolidación de un nuevo espacio político, como lo es el área metropolitana, exige constituir cierta coherencia y objetivos comunes; lo cual, en cierta medida, significa un desafío a los espacios políticos preexistentes (especialmente para municipios, gobernaciones, ministerios y organismos nacionales desconcentrados). Por lo tanto, la constitución de nuevas dinámicas de gobernanza metropolitana no es el mero resultado lógico de los procesos de globalización económica y de la fragmentación, ni puede ser simplemente impuesta desde arriba hacia abajo, como ya se puso en evidencia en el fracaso de los primeros experimentos de metropolización en la década de los cincuenta (Lefèvre, 2010). Con lo anterior como presupuesto, en este nivel pueden distinguirse dos subproblemas centrales, estos son: *la necesidad de legitimidad política*, derivada de los procesos democráticos que exigen las dinámicas políticas de la metrópolis, y *los conflictos sobre la organización del área metropolitana y sobre la forma de atender a las demandas sociales entre los diversos proyectos e intereses políticos*. De acuerdo con esto, el gobierno metropolitano debe enfrentarse a cuestiones, tales como:

- *Conflictos políticos con otros gobiernos locales y otros niveles de gobierno.*

La dificultad de coordinar esfuerzos entre las distintas administraciones locales para solucionar asuntos de escala metropolitana (que ha sido un denominador común entre los niveles aquí analizados) toma aquí el matiz

¹⁷ La metrópolis, como la ciudad en general, es un espacio de relaciones que delimita “cómo las interacciones políticas, económicas y sociales operan para generar determinadas situaciones de bienestar o malestar colectivo. [...] No son únicamente conglomerados arquitectónicos sino, sobre todo, espacios de encuentro que condicionan y explican las principales dinámicas de nuestro mundo” (Subirats y Brugué, 2005, p. 352).

de la negociación política. Ya no se trata simplemente del solapamiento o la contradicción de jurisdicciones (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008), sino de la incompatibilidad de proyectos políticos o incluso de partidos que limitan las posibilidades de alcanzar acuerdos comunes entre los municipios (Arias & Borja, 2007; Nunes, 2002).

- *Competencia entre municipios centrales y periféricos.* En estrecho vínculo con lo anterior es recurrente que exista competencia política y económica entre los municipios centrales –cada vez menos centrales– y los municipios satélites que adquieren cada vez más protagonismo. Esta competencia tiene que ver tanto con la participación en el presupuesto público y con la expansión territorial y económica, como con la distribución de las responsabilidades y la financiación de los proyectos metropolitanos. Dado esto, surgen múltiples preguntas que generan un amplio espacio de debate como, por ejemplo, “¿quién debe financiar los transportes colectivos?, ¿los grandes equipamientos deportivos y culturales?, ¿las redes de saneamiento? Y, ¿en qué medida?” deben hacerlo (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008, p. 274). En la posibilidad de darle a estos y otros interrogantes una respuesta que convenza a los ciudadanos involucrados en los múltiples municipios, puede surgir un proyecto político común que permita fortalecer una solución metropolitana.

- *Necesidad de democratización del gobierno metropolitano.* Uno de los principales hallazgos, arrojado por el diagnóstico histórico ya mencionado, es que gran parte del fracaso de los primeros intentos de gobiernos metropolitanos se debió a su falta de legitimidad política. Sobre el particular, se trata de la apertura a la participación de los múltiples actores implicados –públicos y privados– en las instancias decisorias (Nunes, 2002). En este sentido, el reto es construir mecanismos democráticos que le den legitimidad al gobierno metropolitano, incluyendo, por un lado, la posibilidad de que sus miembros representativos sean electos directamente, y, por otro, la rendición de cuentas oportuna.

En definitiva, tanto un gobierno metropolitano impuesto desde arriba como una asociación voluntaria o policéntrica suponen importantes desafíos a la hora de coordinar acciones, articular actores y administrar bienes y servicios

en la escala metropolitana. Como se trató de ilustrar en las páginas anteriores, tanto los gobiernos metropolitanos muy rígidos, como las instancias de gobernanza demasiado flexibles y poco vinculantes se pueden quedar cortas a la hora de darle respuesta a los problemas de la escala metropolitana. Además, todos los problemas ya revisados dejan ver las múltiples cuestiones que se deben resolver a la hora de pensar la gestión de la seguridad y la convivencia en clave de gobernanza metropolitana en el Valle de Aburrá, tema central de este libro. Se hace necesario, pues, explorar con mayor detenimiento las distintas soluciones o arreglos institucionales que son posibles para resolver la particularidad de los problemas de índole metropolitano. Soluciones que no responden necesariamente al modelo de consolidación o de tipo policéntrico, sino a los determinantes que en cada caso posibilitan la actuación de las diferentes instituciones involucradas y, por tanto, a través de diferentes instrumentos.

Referencias

- Arellano, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México, UNAM, El Colegio de Jalisco.
- Arellano, A. (2014). La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 23, pp. 33-70.
- Arias, A. & Borja, J. (2007). Metropolitan Cities: Territory and Governability, the Spanish Case. *Built Environment*, 33(2), pp. 170-184.
- Barlow, M. (1998). *Amsterdam and the question of metropolitan government*. Amsterdam, Amsterdam Study Centre for the Metropolitan Environment.
- Bednar, J., Page, S. & Toole, J. (2012). Revised-Path Dependence. *Political Analysis*, 20(2), pp. 146-156.
- Blau, J. & Blau, P. (1982). The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime. *American Sociological Review*, 47(1), pp. 114-129.
- Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban studies*, 36(3), pp. 431-451.
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press.

Campbell, T. (2002). *The Metropolitan Governance Project*. Presentación en el Instituto del Banco Mundial, Washington, D. C.

Dreier, P., Mollenkopf, J. & Swanstrom, T. (2004). *Place Matters. Metropolitcs for the Twenty-first Century*. Lawrence, University of Kansas Press.

Feiock, R. & Scholz, J. (2010). *Self-Organizing Federalism. Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Nueva York, Cambridge University Press.

Feiock, R. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 45(3), pp. 357-77.

Feiock, R. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3), pp. 397-425.

Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital*. Baltimore, John Hopkins.

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En J. R. Cuadro-Roura y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. (1998). Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 9-25.

Lefèvre, C. (1999). *Building Metropolitan Governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy*. Ponencia presentada en el International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En J. R. Cuadro-Roura y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lefèvre, C. (2010). The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world. *Análise Social*, 45(197), pp. 623-637.

Licha, I. y Molina, C. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington D. C. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.

Nelson, R. R. & Winters, S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge y Londres, Harvard University Press.

Nunes, C. (2002). Governing Metropolitan Lisbon: A tale of fragmented urban governance. *GeoJournal*, 58(1), pp. 23-32.

Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE). (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. París, OECD Publishing.

Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE). (2006). The Emerging Role of Metropolitan Regions. En OECD, *Competitive Cities in the Global Economy*. París. OECD Publishing.

- Ostrom, E. (1972). Metropolitan reform: propositions derived from two traditions. *Social Science Quarterly*, 53(3), pp. 474-493.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), pp. 831-842.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, Gedisa.
- Rein, M. & Rabinovitz, F. (1978). *Implementation: A Theoretical Perspective*. Cambridge, MIT Press.
- Roca, J. (1998). *Estudio sobre la delimitación de áreas metropolitanas*. Barcelona, Ministerio de Medio Ambiente, Centre de Política de Sol i Valoracions.
- Rodríguez, A. y Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile, CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Lexington Books.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.
- Sassen, S. (2000). *Cities in the World Economy*. Boston, Pine Forge Press.
- Sellers, J. M. (2002). *Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sellers, J. M. y Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*. Barcelona, United Cities and Local Governments.
- Stephens, R. & Wikstrom, N. (2000). *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future*. Oxford, Oxford University Press.
- Subirtas, J. y Brugué, Q. (2005). Las funciones de un gobierno metropolitano. VI. Políticas sociales metropolitanas. En J. R. Cuadro-Roura y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), pp. 416-424.
- Valenzuela, E. (2006). Las áreas metropolitanas. Reflexión, evolución y casos de estudios. *Urbano*, 9(14), pp. 4-13.
- Valenzuela, E. (2007). Áreas metropolitanas, metropolización, centralización, descentralización, modelo municipal. *Urbano*, 10(15), pp. 7-19.
- Zentella, J. (2007). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo. En T. Coislik (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. México, Fundación Este País.



Capítulo 2

Entre local y lo intermunicipal: experiencias metropolitanas de planeación de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, 1990-2017

Pablo Zapata Tamayo

Introducción

La preocupación por la gestión de los asuntos metropolitanos ha sido un tema recurrente en la agenda política local y nacional desde que comenzaron a intensificarse los procesos de migración del campo a la ciudad a mediados del siglo XX; específicamente, desde que empezaron a evidenciarse nuevas dinámicas de conurbación y, en consecuencia, problemas comunes a varios municipios (Schnitter, Giraldo y Patiño, 2006).

Para el caso del Valle de Aburrá, el Plan de Desarrollo Metropolitano de 1985 ya advertía sobre el “desbordamiento del orden urbano” de la subregión, y la importancia de incorporar un gobierno metropolitano capaz de asumir los retos de un valle cada vez más integrado, y que pudiera dar “soluciones y tratamientos de conjunto en las escalas municipal, metropolitana y subregional” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 1985, p. 40). Como respuesta a lo anterior, las reformas descentralizadoras de finales de los años ochenta del siglo pasado y, en particular, la Constitución de 1991, favorecieron el fortalecimiento de las áreas metropolitanas, lo que les permitió a estas atender con mayor eficiencia los problemas intermunicipales asociados a la infraestructura, el medio ambiente y la movilidad. Sin embargo, otros problemas como aquellos asociados a la seguridad ciudadana permanecieron ajenos a la competencia de estas entidades, pese a haber estado en el corazón de la agenda política de los municipios del Valle de Aburrá desde 1990.

A pesar de lo anterior, la seguridad ciudadana no ha pasado completamente desapercibida para los procesos de planeación metropolitana de la subregión. En ese sentido, este capítulo tiene como objetivo describir algunas experiencias de integración de la planeación de la seguridad, que han tenido lugar en el Valle de Aburrá desde 1990 hasta la actualidad.

En primer lugar, se examinan los antecedentes de la integración metropolitana, la limitada autonomía de las áreas metropolitanas y el impacto de las reformas descentralizadoras en la gestión de los asuntos comunes. En segundo lugar, se analizan las principales experiencias e iniciativas metropolitanas en torno a la seguridad ciudadana, que fueron implementadas en la subregión,

tanto por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como por otras entidades públicas a partir de 1990 y hasta la actualidad. Por último, el capítulo presenta algunos retos para la gestión metropolitana de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá.

Los asuntos metropolitanos

Durante la segunda mitad del siglo xx las ciudades de Colombia experimentaron un crecimiento demográfico muy acelerado, que tuvo como resultado la concentración en ellas de la mayor parte de la población del país. Si bien las ciudades recibieron movimientos migratorios del campo motivados por *La Violencia*, los procesos de modernización hicieron de ellas un lugar más atractivo para vivir, de tal forma que los avances en el área de la salud, el acceso a servicios públicos, la oferta educativa y laboral, y, en general, el mejoramiento de las condiciones de vida, contribuyeron a intensificar la presión demográfica urbana (Ortiz, 1998).

Ejemplo de ello fue Medellín, ciudad que, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), pasó de tener 772.887 habitantes en 1964, a tener 1.093.191 en 1973 (DANE, 2015) y 1.535.955 en 1985 (DANE, 2017); lo que representó un incremento del 41% durante los primeros diez años y del 98% durante todo el periodo. Esto da cuenta de que la capital antioqueña duplicó su población en veinte años.

Este proceso no fue ajeno a los demás municipios del Valle de Aburrá. Como puede observarse en la tabla 2, entre 1964 y 1985 el crecimiento demográfico de la subregión se concentró en las cabeceras municipales. A excepción de Bello e Itagüí (1964 y 1973), así como de Girardota (1973-1985), los demás municipios presentaron una tasa de crecimiento intercensal mayor en el casco urbano que en el resto del territorio. Incluso, algunos reportaron tasas negativas en su área rural: durante el periodo intercensal 1964-1973, el crecimiento rural en Medellín y Caldas fue de -3% y -4%, respectivamente; mientras que, para el periodo 1973-1985, la tasa de Bello fue del -11% y la de Itagüí de -15%.

Tabla 2. Tasas de crecimiento intercensal en los municipios del Valle de Aburrá, según los cuatro últimos censos (1964-2005)

	1964-1973			1973-1985			1985-1993			1993-2005		
	Total	Cabe- cera	Resto	Total	Cabe- cera	Resto	Total	Cabe- cera	Resto	Total	Cabe- cera	Resto
Total departamento	2,45	3,98	0,29	2,08	2,57	1,18	2,41	3	1,13	1,23	1,8	-0,27
Valle de Aburrá	4,11	4,53	0,45	2,3	2,6	-1,67	3,01	2,79	6,48	1,76	1,69	2,74
Medellín	4,24	4,66	-3,18	2,02	2,05	1,33	2,72	2,42	9,49	1,62	1,64	1,11
Barbosa	3,9	5,19	3,27	2,62	3,49	2,11	1,78	1,83	1,74	1,65	2,63	0,95
Bello	3,31	1,72	14,42	4,33	6,05	-10,97	3,99	0,03	2,5	2,01	1,92	4,55
Caldas	2,95	5,05	-4,36	2,14	2,2	1,82	3,36	3,55	2,14	1,58	0,6	6,27
Copacabana	4,54	8,57	-1,38	2,85	3,05	2,33	2,11	4,01	-4,62	1,79	2,01	0,51
Envigado	4,76	5,29	0,17	2,11	2,59	-6,51	3,53	2,84	17,84	2,9	3,16	-0,95
Girardota	3,46	8,77	-1,62	2,63	2,09	3,45	3,09	2,71	3,6	2,66	3,05	2,14
Itagüí	4,39	4,24	5,5	2,46	3,5	-15,21	4,21	3,99	15,49	1,58	1	11,44
La Estrella	3,69	9,38	-1,6	2,41	5,74	-8,78	3,57	2,75	9,68	2	-1,73	11,31
Sabaneta	0,62	2,59	-1,45	2,15	5,58	-5,99	4,31	3,87	6,41	3,4	3,2	4,22

Fuente: Departamento de Antioquia (2006) citado por Álvarez (2011, p. 13)

En el anterior contexto de intensificación de la presión demográfica urbana, muchos de los problemas públicos comenzaron a rebasar el ámbito local para instalarse en el intermunicipal, lo que, poco a poco, requirió la intervención, no solo de las autoridades municipales, sino también de las autoridades departamentales y nacionales. Ya el artículo 198 de la Constitución de 1886, modificado por el Acto Legislativo 01 de 1968, permitía la asociación de dos o más municipios cuando estos mostraran relaciones de interdependencia, conurbación y existencia de problemas públicos comunes:

[...] Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más Municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas (Acto Legislativo 01, 1968, Art. 63).

En el Valle de Aburrá, la preocupación por los asuntos metropolitanos se materializó con la creación, en 1966, de una entidad denominada “Municipios Asociados del Valle de Aburrá” (MASA); iniciativa que pretendió fortalecer los procesos de planeación urbana de la subregión y mejorar la eficiencia en la ejecución de obras públicas y la provisión de servicios públicos (Municipios Asociados del Valle de Aburrá, 1977).

MASA se propuso prestar, sin ánimo de lucro, asistencia técnica, jurídica, económica y social a los municipios socios y a la comunidad en general. Su objetivo central fue el desarrollo y la planeación integral de la región comprendida en los términos territoriales de los municipios socios; la promoción, financiación y ejecución de obras, y prestación o administración de servicios de interés regional (Álvarez, 2011, p. 14).

Posteriormente, en 1980 (Ordenanza 34, 1980), la Asamblea Departamental de Antioquia creó el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, una nueva entidad para la integración municipal con mayores atribuciones que la asociación

metropolitana precedente. Para ese momento, MASA había perdido incidencia en los asuntos de la subregión y solo contaba con cinco municipios miembros: Medellín, Envigado, Barbosa, Caldas e Itagüí. Por el contrario, el AMVA se fortaleció con la participación de todos los municipios, aunque Envigado anunciaría su salida en 1983.¹

Además de la conformación del AMVA, en 1981 se crearon en Colombia dos áreas metropolitanas más. La primera formada alrededor de Bucaramanga e integrada por este municipio, así como por Floridablanca y Girón (Ordenanza 20, 1981).² La segunda, el Área Metropolitana de Barranquilla, de la que hicieron parte los municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia, Galapa, y Barranquilla como ciudad núcleo (Ordenanza 28, 1981).

Aunque la emergencia de las áreas metropolitanas supuso un avance para la atención de problemas comunes, el modelo centralista de la Constitución de 1886 limitó la capacidad de gestión de estas entidades, al otorgarles una escasa autonomía política, fiscal y administrativa. Además, de acuerdo a lo planteado en el Decreto 3104 de 1979, el carácter intermunicipal de las áreas metropolitanas suponía un alto grado de coordinación entre los municipios miembros, grado que no siempre era posible alcanzar, entre otras cosas, por la inestabilidad política producto de la gran rotación de alcaldes que existía.

Lo anterior afectó particularmente al Área Metropolitana, pues Medellín, su municipio núcleo, tuvo 41 alcaldes entre 1949 y 1986, 13 más que Bogotá (28) y 18 más que Cali (23).³ Esto dificultó la adopción de planes de largo plazo que articularan las políticas locales y generaran compromisos vinculantes entre los municipios miembros. Ejemplo de ello fue el Plan de Desarrollo Metropolitano de 1985, iniciativa concebida para mejorar la coordinación interinstitucional, que alcanzó apenas a generar acciones prevalentemente

¹ Envigado volvió a ser parte del AMVA a partir del 10 de julio de 2016.

² Mediante la Ordenanza 48 de 1984 se aprobó el ingreso del municipio de Piedecuesta (Área Metropolitana de Bucaramanga, s. f.).

³ Hasta la expedición del Acto Legislativo 01 de 1986, los alcaldes eran designados por el gobernador, quien también tenía la facultad de removerlos de su cargo. Los ciudadanos solo elegían a los consejeros municipales, a los diputados a la Asamblea Departamental, al presidente y al vicepresidente de la República (Const., 1886, Arts. 172, 174).

operativas, orientadas a optimizar los recursos relativos a la cobertura de servicios públicos, la atención de los asuntos medioambientales, la movilidad y la ejecución de obras públicas de interés metropolitano.

En un principio, la creación de las áreas metropolitanas en Colombia fue una estrategia que favoreció la desconcentración del poder político, aunque no su descentralización. El incremento de las competencias de los gobiernos subnacionales no alteró la potestad y la capacidad de decisión por parte de los órganos del nivel central. No sería sino hasta el segundo lustro de los años ochenta del siglo XX cuando se realizarían varias reformas de carácter descentralizador.

Pese a la creación de la figura de Situado Fiscal en 1968, y a las iniciativas de reforma constitucional emprendidas durante la administración del presidente Alfonso López Michelsen, los municipios se limitaron por mucho tiempo a ejecutar los recursos transferidos por el gobierno central. En lo que respecta a la descentralización fiscal, la Ley 12 de 1986 fortaleció las finanzas locales con la cesión a los municipios del recaudo y la ejecución del Impuesto al Valor Agregado (IVA). En lo concerniente a la descentralización política y administrativa, el Acto Legislativo 01 del mismo año aprobó la elección popular de alcaldes a partir de 1988. La adopción de un periodo fijo para el cargo y la responsabilidad política que supuso la nueva forma de escogencia favorecieron la estabilidad administrativa y una gestión pública con mayor legitimidad (López, 2016). Los cambios del año 1986 representaron un salto hacia la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía municipal.

La elección de alcaldes y la expedición de medidas tendientes a estimular la participación ciudadana no se concebían aisladas de la asignación de funciones y de la transferencia de mayores recursos; de igual modo, el fortalecimiento fiscal y administrativo no se veían como herramientas aisladas del poder político y la representatividad y legitimidad local. De otra parte, la reforma descentralista en su primera etapa tuvo un claro énfasis territorial y se concentró primordialmente en los gobiernos locales, por lo cual ha sido caracterizada como una reforma municipalista (Maldonado, 2001, p. 13).

Por su parte, la nueva Constitución de 1991 dio mayor desarrollo a estas reformas, tanto a nivel municipal como departamental y metropolitano.

En su Artículo 319 se reafirmó la personería jurídica y la autonomía de las áreas metropolitanas. Asimismo, se definió que aquellas estarían regidas por un régimen administrativo y fiscal especial, y que su propósito sería el de coordinar y programar el desarrollo armónico de los municipios miembros, así como “racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano” (Const., 1991, Art. 319).

En 1991, año en el que, siguiendo a Maldonado (2001), inició la segunda etapa de la descentralización en el país, se constituyeron dos áreas metropolitanas más. De un lado, se integró el Área Metropolitana de Cúcuta con los municipios de Cúcuta (como ciudad núcleo), Los Patios, Puerto Santander, San Cayetano, Villa del Rosario y El Zulia. Del otro, se conformó el Área Metropolitana de Centro Occidente, compuesta por Dosquebradas, La Virginia y Pereira como ciudad nuclear.⁴

El nuevo orden constitucional representó un cambio normativo en la forma de planificar y gestionar los asuntos públicos desde el nivel territorial. Los municipios adquirieron mayor autonomía para la atención de los problemas locales e intermunicipales, lo cual incentivó la integración metropolitana, tanto formal como informal. En el caso de la integración metropolitana formal, además de las áreas ya constituidas, se conformó en 2005 el Área Metropolitana del Cacique Upar en torno a Valledupar (como ciudad núcleo) y los municipios de La Paz, Manaure, Balcón del Cesar, Agustín Codazzi y San Diego. En el caso de la integración metropolitana informal se consolidaron varias regiones metropolitanas de facto, conurbaciones funcionales con dinámicas urbanas de carácter metropolitano, pero que no constituyeron propiamente una entidad legalmente reconocida. Algunas de estas fueron las formadas alrededor de ciudades como Bogotá, Cali, Cartagena, Tunja, Villavicencio, Popayán, Manizales, etc.

La preocupación por los problemas metropolitanos siguió presente durante los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1991. La Ley 128

⁴ Si bien el Área Metropolitana de Centro Occidente ya se había conformado por la Ordenanza 1 de 1981, esta “fue modificada por la Ordenanza No. 14 del 26 de marzo de 1991, para establecer los municipios adscritos: Pereira [y] Dosquebradas inicialmente y con posterioridad el municipio de La Virginia” (Área Metropolitana Centro Occidente, 2014).

de 1994 definió una primera reglamentación para la inclusión de municipios a las áreas metropolitanas, la conformación de nuevas áreas metropolitanas, el fortalecimiento de las competencias generales y la actuación conjunta de los miembros de la entidad metropolitana. Nueve años después, con el ánimo de acentuar la autonomía de estas entidades y definir con mayor claridad el margen de decisión e intervención en el escenario metropolitano, esta ley sería derogada por la Ley 1625 de 2013, la cual precisó las competencias y facultades de las áreas metropolitanas al conferirles la potestad para intervenir en asuntos tan diversos como los contemplados en los *hechos metropolitanos*, a saber, “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Acuerdo Metropolitano No. 10, 2013, Art. 7).

Experiencias metropolitanas para la planeación y gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, 1990-2017

Si bien el proceso de urbanización del Valle de Aburrá motivó la preocupación por la gestión pública de lo metropolitano, esta se decantó principalmente por los asuntos del medio ambiente, la movilidad, la infraestructura y la provisión de servicios públicos. Esto alejó la discusión y la actuación metropolitana de otros problemas que afectaron fuertemente el desarrollo y el bienestar de los habitantes de la subregión. Tal es el caso de la seguridad, problema angular en Medellín y el Valle de Aburrá desde la década del ochenta del siglo XX, cuya atención no siempre se dio desde la institucionalidad metropolitana o incluso municipal, toda vez que esta era concebida como un asunto de competencia del nivel central del gobierno.

Bajo la Constitución de 1886, ni los municipios ni las áreas metropolitanas eran actores centrales en el proceso de toma de decisiones respecto de la seguridad. La Policía Nacional era la encargada de mantener el orden público y tomar las decisiones estratégicas y de planeación para la seguridad, concebida

en ese entonces como seguridad pública.⁵ Además, dada la función agencial que desempeñaban los alcaldes en Colombia y las disposiciones legales que regían a la Policía Nacional, la integración entre las autoridades civiles y policiales era, cuando mucho, insuficiente para afrontar un fenómeno de violencia urbana de las dimensiones observadas a partir de 1980.

A pesar del anterior contexto existieron en el Valle de Aburrá diversas experiencias cuyas características y objetivos estuvieron relacionados con la planeación de la seguridad desde un enfoque metropolitano. Algunas de ellas fueron desarrolladas por el AMVA, mientras que otras fueron el resultado del trabajo de entidades nacionales y actores locales de la sociedad civil. Se trató de iniciativas que, si bien tuvieron un impacto y alcance limitados, dejaron aprendizajes importantes para los procesos actuales y futuros de planeación y gestión metropolitana de la seguridad. A continuación se describen y analizan dichas iniciativas.

Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana

En 1990, ante la urgencia que representaba la intervención de la violencia urbana en Medellín, el Gobierno Nacional decidió crear la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, órgano que, aunque se concibió como una entidad de alcance metropolitano, se encargó principalmente de suplir las carencias institucionales de Medellín y expandir la gobernabilidad de la ciudad durante los años posteriores (Leyva, 2010). La Consejería impulsó la vinculación del sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales para la elaboración de programas sociales, tales como la Corporación Paise Joven y el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín (PRIMED). Sin embargo, a pesar del trabajo en algunas áreas, fue poco lo que esta nueva instancia pudo hacer en materia de integración metropolitana y articulación de programas de seguridad y convivencia.

⁵ Para una distinción entre los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana, véase Mesa (2015).

En el marco de la Consejería, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) presentó el Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, un documento que contenía un diagnóstico de la crisis de la ciudad, realizado a partir del estudio de las variables que frecuentemente se asociaban con la emergencia de aquella: el crecimiento demográfico, la pobreza, la desigualdad, el desempleo, la educación, la salud, el espacio urbano, el déficit de vivienda, la debilidad de la justicia y el narcotráfico, entre otras (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 1991).

Como alternativas para mitigar la crisis, el DNP propuso desarrollar un conjunto de programa, los cuales, aunque se pensaron para intervenir problemas metropolitanos, supusieron una poca vinculación del AMVA, la entidad metropolitana por excelencia. En materia de seguridad y justicia se plantearon algunas propuestas de índole local, como la descongestión de los despachos judiciales, la creación de Centros de Conciliación y Conciliadores en Equidad, la implementación del Código del Menor, la adquisición de equipos y sistemas para la Policía Nacional, así como el aumento del número de efectivos policiales. Sin embargo, de entre las propuestas, solo una se concibió como un programa de alcance metropolitano, la creación de un Concejo Metropolitano de Seguridad:

Se pondrá en marcha este Consejo, como una instancia de coordinación de todas las entidades estatales responsables por el manejo de orden público, donde se definirán los planes de seguridad y la ejecución de las acciones. Dicho Consejo contará con una comisión asesora que canalizará las iniciativas y recomendaciones de la sociedad civil para resolver los problemas de seguridad y definir mecanismos de veeduría para el cumplimiento de las acciones (DNP, 1991, p. 18).

Aunque el título de esta iniciativa, “Programa Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana”, sugería recomendaciones tanto para Medellín como para el resto del Valle de Aburrá, gran parte de las observaciones planteadas por ella se centraron en describir y entender las causas del problema en Medellín, desconociendo las particularidades de los demás municipios de la subregión y la complejidad de las dinámicas intermunicipales. Para la elaboración del diagnóstico y la medición de las variables sociodemográficas,

por ejemplo, se tuvieron en cuenta únicamente los datos de homicidios y hurtos correspondientes a la capital antioqueña. Por tal razón, se pudo describir de forma detallada el contexto de Medellín, pero no el de los demás municipios. Es así como se dejaron por fuera Envigado, Itagüí, o Bello, municipios sin los cuales la comprensión del problema resultaba parcial.

En materia de convivencia, durante el primer lustro de los años noventa del siglo pasado, la consejería realizó varios seminarios y foros de discusión. En estos participaron la fuerza pública, así como diversos grupos de ciudadanos y de industriales, medios de comunicación y universidades. En el marco de estas actividades se convocaron diversas mesas de trabajo sobre juventud, educación, cultura, empleo, medio ambiente y espacio público. Además, se convocó una mesa sobre justicia, derechos humanos y convivencia ciudadana (Seminario Alternativas y Estrategias del Futuro para Medellín y su Área Metropolitana, 1994); como resultado de la cual se destacó el texto “Política y paz en la zona nororiental de Medellín”, redactado por el Movimiento de Intelectuales por la Paz. En dicho texto se denunciaban los enfrentamientos entre los diversos actores armados en la señalada zona de la ciudad y, a su vez, se referían algunos de los aprendizajes en construcción de paz que hacían del municipio referencia nacional en la materia. Las memorias de estos seminarios se recopilaron en una colección llamada Memorias al Seminario Alternativas y Estrategias de Futuro para Medellín y su Área Metropolitana (Seminario Alternativas y Estrategias del Futuro para Medellín y su Área Metropolitana, 1994).

Aunque a lo largo de los seminarios la mirada local prevaleció en las discusiones y los temas tratados se circunscribieron en la mayoría de los casos a Medellín, aquellos fueron un ejercicio deliberativo que exploró explicaciones multicausales de la crisis de seguridad en la subregión. En este sentido debe reconocerse que la consejería fue una experiencia que dejó grandes aprendizajes para la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia, tanto por sus aciertos como por sus limitaciones. La importancia de un enfoque territorial que involucrara a diversos actores sociales fue uno de estos aprendizajes.

Durante el último lustro del siglo xx, cuando la Consejería Presidencial perdió su centralidad en el proceso decisorio de la ciudad debido, entre otras

cosas, a “[...] la falta de apoyo del alcalde que la colocó por fuera de la *coalición política local*” (Pineda, 1999, p. 10 citado por Leyva, 2010, p. 278), Medellín entró en un periodo de *autonomización forzada*, una etapa caracterizada por un reclamo de mayor centralidad en la gestión de los asuntos públicos por parte de la administración municipal; periodo en el que se dejó de lado gran parte del trabajo mancomunado realizado entre la alcaldía y diversos actores sociales (Leyva, 2010). Durante este periodo, además, muchos de los aprendizajes y conocimientos adquiridos con la experiencia de la Consejería dejaron de aprovecharse.

[...] el proceso de autonomización parte... de una etapa de *autonomización forzada*, proceso que si bien tenía el mérito de aclarar (y reposicionar) las líneas divisorias, asimiló a la Alcaldía como a un actor fácilmente distinguible e independiente de la sociedad civil y de las otras formas de estatalidad. Así falló en comprender que los poderes del Estado (y, sobre todo, dado su proceso de creación en Medellín) siempre estarán “condicionados o relacionales” con las fuerzas sociales que los movilizan (Migdal, 2001; Mitchell, 1991), mucho más cuando el proceso de creación de las mismas capacidades se había dado en una relación tan cercana con la sociedad civil y los actores internacionales (Leyva, 2010, p.280).

Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana 1998-2015

Hacia el final de la década de 1990 y el comienzo del siglo XXI existieron diversas iniciativas para la gestión metropolitana de la seguridad en el Valle de Aburrá. Estas, aunque se diseñaron como instrumentos de intervención, tuvieron poca aplicación dada la normatividad vigente. Una de estas iniciativas fue el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM), 1998-2015, instrumento de planeación urbana que incorporó la gestión metropolitana de la seguridad como un reto para el AMVA (Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá [AMVA], 1998). Específicamente, la Línea 3, “Ciudad Metropolitana, descentralizada, participativa y centro internacional de la convivencia”, desarrolló los conceptos de seguridad y

convivencia, alrededor de los siguientes objetivos (Echeverría y Bravo, 2009, pp. 125-126):

1. Fortalecer la descentralización de la estructura administrativa y de prestación de servicios en los municipios del Área Metropolitana.
2. Construir una política metropolitana de seguridad ciudadana fortaleciendo descentralización de su aplicación dentro del Área y en los municipios.
3. Promover y fortalecer la participación y concertación en asuntos de interés público como mecanismo de educación de la ciudadanía y fortalecimiento de sus organizaciones, en complemento con mecanismos directos de consulta ciudadana.
4. Fortalecimiento de la institucionalidad estatal y gubernamental creada para la resolución de conflictos, con el propósito de hacer su presencia cercana y amable a la ciudadanía.
5. Generalizar la práctica de la conciliación para la solución de conflictos.
6. Diseño y puesta en marcha de políticas y estrategias de promoción y educación para la paz y la convivencia.
7. Ampliación del conocimiento de la dinámica de la violencia y el delito e identificación y evaluación de impacto de las acciones que contribuyen a la convivencia pacífica.

Pese a que la implementación de la Línea 3 fue muy limitada, es de destacar el hecho de que el plan señalara la importancia de tener una política para cada uno de los asuntos mencionados en los Numerales 2, 3, 4, 5 y 6, así como la importancia de fundamentar las decisiones públicas metropolitanas en diagnósticos consistentes que permitieran identificar las causas asociadas a la violencia. Es también de destacar que el plan se refiriera a la necesidad de incorporar la evaluación de impacto como metodología para valorar la pertinencia y la eficacia de las acciones implementadas (Numeral 7). Del PEMAM debe resaltarse también el objetivo de profundizar la descentralización entre los municipios miembros del AMVA, pues la gestión metropolitana requiere no solo un alto nivel de coordinación, sino también un alto nivel de capacidades y competencias municipales para la ejecución de las estrategias adoptadas.

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Proyecto Metrópoli 2002-2020” (PIDM)

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Proyecto Metrópoli 2002-2020” (PIDM) fue un instrumento de planeación orientado a fortalecer, entre otras cosas, la coordinación de los actores metropolitanos y la articulación de las políticas municipales. En materia de seguridad ciudadana y convivencia, el plan incluyó el “Programa Metropolitano de Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, iniciativa que se propuso recuperar la seguridad como un bien público provisto por el Estado (AMVA, 2002), en un contexto caracterizado por experiencias de privatización de la seguridad en las que, en ocasiones, se vieron involucrados los grupos criminales de Medellín y de los demás municipios del Valle de Aburrá (Giraldo y Mesa, 2013).

En este sentido, el PIDM señaló la importancia de fortalecer la gobernabilidad metropolitana a través de estrategias para mitigar los problemas de seguridad ciudadana y recuperar, mantener y consolidar el orden público en el Valle de Aburrá, en tiempos de la “urbanización del conflicto”.⁶

Política Pública para la Promoción de la Convivencia y la Prevención de la Violencia en el Valle de Aburrá 2007-2015

La Política Pública para la Promoción de la Convivencia y la Prevención de la Violencia en el Valle de Aburrá 2007-2015, adoptada mediante el Acuerdo Metropolitano No. 33 de 2007, es la experiencia más sistematizada y completa para la mitigación de los problemas de seguridad ciudadana presentes en la subregión.

Producto del trabajo coordinado del AMVA, las alcaldías de los 10 municipios del Valle de Aburrá y la Universidad de Antioquia, esta política estableció una

⁶ Por “urbanización del conflicto” se entiende la estrategia de las guerrillas y grupos paramilitares de pasar del ámbito rural al urbano. A finales de siglo xx esta problemática afectó de manera diferenciada a Medellín contribuyendo al incremento de su tasa de homicidios (Alonso, Giraldo y Sierra, 2007).

recomendación general respecto de la forma en la que se debía entender el problema de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá. Advirtió la necesidad de abordar las decisiones metropolitanas desde el ámbito regional o supramunicipal, y no solamente desde el ámbito local (Universidad de Antioquia y AMVA, 2007). En consecuencia, la política no solo discutió la mirada localista que había prevalecido, sino que, dadas las dimensiones del problema de la criminalidad en el Valle de Aburrá, señaló la necesidad de una atención supramunicipal (no intermunicipal)⁷ que fomentara escenarios de gobernanza metropolitana.

En ese sentido, bajo los ejes de prevención y promoción, la política se orientó al desarrollo de la gobernabilidad a través de un modelo de gobernanza que le permitiera a los diversos municipios reducir los niveles de violencia en la subregión. La participación de los actores públicos (regionales y nacionales) y privados fue entendida como requisito fundamental para la correcta implementación de la iniciativa.

La política incluyó cuatro líneas estratégicas que desarrollan el concepto de “seguridad humana” (Universidad de Antioquia y AMVA, 2007, pp. 3-4):

1. Desarrollo de la familia en y para la convivencia.
2. Construcción de una sociedad incluyente y equitativa.
3. Aumento de la confianza de los ciudadanos entre sí y con las autoridades.
4. Cultura ciudadana para la convivencia y la seguridad.

A pesar de que esta política señalaba estar orientada por el concepto de “seguridad humana”, gran parte de su diagnóstico se concentró en la descripción y el análisis del homicidio en los municipios del Valle de Aburrá.⁸ Lo anterior permitió estimar la magnitud y la evolución del fenómeno en el tiempo, así como clasificar las víctimas, definir las características de los

⁷ En el modelo intermunicipal la legitimidad del gobierno metropolitano es indirecta, pues los ciudadanos no eligen a sus representantes metropolitanos. En cambio, en el modelo supramunicipal, la legitimidad es directa y el gobierno metropolitano es una instancia intermedia entre el nivel local y el subnacional, encargada de ser la autoridad del conglomerado urbano.

⁸ Aunque el estudio tuvo en cuenta otras variables como el hurto, las riñas y la violencia intrafamiliar, dio prioridad al homicidio debido a su bajo nivel de subregistro.

agresores, identificar los diversos tipos de violencia y establecer los factores de protección y de riesgo.

Para la implementación de la política se planteó su incorporación en los acuerdos de los Concejos Municipales y los decretos de los alcaldes del Valle de Aburrá. Asimismo, se planteó para ello la disposición en los presupuestos municipales y del AMVA, de rubros para la implementación de los programas y pactos sociales incluidos en ella (Universidad de Antioquia y AMVA, 2007). Respecto de los procesos de *ambientación y definición de compromisos* se propuso vincular a distintos actores (sector empresarial, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales [ONG], Iglesia, Gobernación de Antioquia, Policía Nacional e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]) para la difusión, adopción y puesta en marcha de la política en cada uno de los municipios de la subregión.

Es importante agregar que la política destacó el papel de los Comités de Convivencia y Seguridad municipales como impulsores y “ejes articuladores” de la estrategia a nivel local, así como el acompañamiento técnico de los integrantes del grupo de investigación PREVIVA⁹ para la implementación de la misma.

En materia de evaluación, la política definió la realización de un monitoreo constante de cada programa que pudiera dar cuenta del cumplimiento de los objetivos, corregir las desviaciones en el menor tiempo posible y actualizar el diagnóstico. A su vez, definió una evaluación basada en la rendición de cuentas con participación de la sociedad civil.

Si bien la pertinencia de esta política pública fue revaluada por el Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016, “por el cual se establece como Hecho

⁹ Como se indica en su página web, PREVIVA es un programa “[...] conformado por un grupo interdisciplinario adscrito al Departamento de Ciencias Básicas de la Facultad Nacional de Salud Pública [Universidad de Antioquia] que tiene como propósito ‘generar conocimiento útil para la prevención y el control de la violencia interpersonal y otras conductas de riesgo’. Para lograrlo, [PREVIVA] desarrolla proyectos de investigación y de intervención orientados a plantear alternativas de solución y mejoramiento de las condiciones de convivencia ciudadana y desarrollo humano con un enfoque preventivo de salud pública basado en el uso de la evidencia científica y en la organización social en el marco de procesos de planificación local, regional, departamental y/o nacional” (Universidad de Antioquia, 2007).

Metropolitano la Seguridad, la Convivencia y la Paz en el Valle de Aburrá” (Acuerdo Metropolitano No. 2, 2016), ella constituye la experiencia metropolitana que ha realizado un estudio más sistemático y completo respecto de las características, magnitud, causas y efectos de la seguridad y la convivencia en todo el Valle de Aburrá. De igual manera, constituye un aporte relevante para el fortalecimiento de la gobernanza metropolitana, debido a su preocupación por la dimensión supramunicipal, así como por una gestión metropolitana que incluyera tanto a los actores públicos como a los actores privados y de la sociedad civil.

Hacia la gobernanza metropolitana

La gestión de los problemas metropolitanos de seguridad y convivencia es una práctica relativamente reciente de la que se tienen contadas experiencias en el país, y que remite a un proceso de planeación estratégica, más que a la intervención directa de los asuntos. El Valle de Aburrá ha sido epicentro de algunas de las más importantes iniciativas institucionales y de la sociedad civil, que han aportado valiosos aprendizajes al respecto. Sin embargo, muchas de ellas no se han podido implementar correctamente debido a las limitadas competencias y capacidades de las entidades encargadas de llevarlas a cabo.

Durante los años ochenta del siglo XX, pese a que la magnitud y complejidad de las violencias asociadas al narcotráfico en el Valle de Aburrá daban cuenta de un fenómeno de alcance metropolitano, las estrategias de intervención del problema se caracterizaron por la prevalencia de una mirada municipal. La Policía centró sus esfuerzos en mitigar la violencia en Medellín, los alcaldes se limitaron a ocuparse del problema al interior de sus municipios, y ni el MASA ni el AMVA tuvieron las capacidades y competencias necesarias para intervenir en la crisis que comenzaba a escalar. En los años noventa del mismo siglo las áreas metropolitanas ejercieron labores principalmente operativas y distantes de la seguridad y la convivencia; esto pese a que la Constitución de 1991 sentó las bases normativas para una mayor autonomía metropolitana. Algunas iniciativas impulsadas por el Gobierno Nacional, por medio de la Consejería Especial para Medellín y su Área Metropolitana, propendieron por el

fortalecimiento institucional de los municipios de la subregión. Sin embargo, el alcance de los programas fue limitado debido a que se concibió a Medellín, y no a todo el Valle de Aburrá, como el epicentro de las intervenciones. Lo anterior repercutió negativamente sobre la mitigación de los problemas asociados a la seguridad, pues a un problema eminentemente metropolitano se le dio un tratamiento local.

Esta preeminencia de la mirada municipal de la seguridad frente a la mirada metropolitana, se observó también en la producción académica, fundamento de muchas de las decisiones públicas adoptadas al respecto. Según Jaramillo (2011), entre 1980 y 2009 se realizaron 189 publicaciones sobre violencia urbana y conflicto armado en Medellín, de las cuales un 32% se originó en universidades, otro 32,80% en las ONG y un 14% en entidades gubernamentales.¹⁰ El contenido de estas publicaciones giró en torno a los conceptos de seguridad, conflicto y violencia en el ámbito urbano, los factores explicativos de la reproducción de la violencia en Medellín, las modalidades e impactos de esta, y las respuestas de la sociedad y el Estado.

Una de las conclusiones del estudio de Jaramillo (2011) señala que, en su gran mayoría, los trabajos académicos no incluyen la dimensión metropolitana en la formulación de políticas públicas de reducción y prevención de la violencia:

Aunque es claro que esta delimitación es coherente con los objetivos investigativos y diseños metodológicos, es indicativo de una visión localista que pasa por alto la importancia que para el entendimiento de los fenómenos de violencia reviste establecer las conexiones entre la ciudad, Área Metropolitana y Valle de Aburrá y el esclarecimiento de los nexos entre ciudad-región-país y en un contexto global (Jaramillo, 2011, p. 126).

A pesar de lo anterior es de mencionar que, en los últimos años, varios autores han comenzado a adoptar una perspectiva metropolitana para el análisis de los problemas de seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá.

¹⁰ El 22,20% restante se repartió entre entidades privadas, internacionales, publicaciones individuales, y otro tanto sobre el que falta información.

Duque, Toro y Montoya (2010), por ejemplo, extienden su estudio acerca de la tolerancia al quebrantamiento de la norma a toda el área metropolitana del Valle de Aburrá. Por su parte, el trabajo de Giraldo y Naranjo (2011) realiza un análisis de la economía criminal, cuyas referencias van más allá de Medellín y se extienden a los demás municipios del área metropolitana. Otros estudios, como el de Soto y Mesa (2015) y el realizado por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT (2015), abordan los retos de gobernabilidad y gobernanza en la subregión. El primero señala la necesidad de mejorar las capacidades del Estado local en la provisión de bienes públicos como la seguridad, y fortalecer la articulación del sector público con el sector privado y la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas en la subregión. El segundo señala que el fortalecimiento institucional debe partir de lo local para extenderse al nivel metropolitano y, en particular, al regional, nivel donde se observan los efectos más significativos de la construcción de paz.

La revisión hecha en este capítulo muestra que las iniciativas para la intervención de la seguridad en el Valle de Aburrá han venido integrando la perspectiva metropolitana, pese a que la mayoría de estas no han podido ejecutarse en su totalidad, y muchas se han quedado en la etapa de formulación. Sin embargo, los diversos planes metropolitanos han avanzado hacia la concreción de metas y objetivos medibles que permitan el seguimiento y la evaluación de los procesos de implementación de las estrategias de seguridad. Así mismo, iniciativas más recientes han comenzado a integrar la planeación con la gestión metropolitana de la seguridad. Durante el cuarto trimestre de 2016 con el acompañamiento del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, el AMVA construyó el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol), instrumento que pretende contribuir a los procesos de coordinación de actores metropolitanos y de articulación de políticas públicas municipales para la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá.

Del mismo modo, la adopción del Hecho Metropolitano de la Seguridad, la Convivencia y la Paz (Acuerdo Metropolitano No. 2, 2016), permitió la creación de la Subdirección de Seguridad, Convivencia y Paz, órgano encargado de “gestionar, articular y alinear acciones encaminadas a una

alianza cívico – institucional por la seguridad, la convivencia y la paz en los territorios integrados del Área Metropolitana del Valle de Aburrá” (Acuerdo Metropolitano No. 19, 2016, Art. 1). Específicamente, la Subdirección de Seguridad, Convivencia y Paz se ocupa del acompañamiento metodológico y técnico a los municipios en la formulación de sus Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), la formulación e implementación de un PISCC-Metropol, la construcción de diagnósticos sobre problemáticas comunes a los municipios, la coordinación con actores claves y la construcción de espacios de concertación, entre otros cometidos (Acuerdo Metropolitano No. 19, 2016, Art. 2).¹¹

Recientemente otras áreas metropolitanas han comenzado a pensar en la seguridad. El Área Metropolitana de Barranquilla ha venido desarrollando una perspectiva de planeación metropolitana de la seguridad ciudadana. En su plan estratégico 2009-2019 (Área Metropolitana de Barranquilla, 2008), la entidad contempla la creación de un comité de seguridad ciudadana metropolitana, presidido por la Gobernación del Atlántico y los municipios que hacen parte del Área. El plan incluye, entre otros programas, la construcción de Centros de Atención Inmediata (CAI) metropolitanos “mediante convenios interadministrativos con el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia del Ministerio del Interior, la Policía Nacional, y los alcaldes municipales” (Área Metropolitana de Barranquilla, 2008, p. 65).

Del mismo modo, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de Cúcuta “Área Viva, Región Sostenible 2012-2015”, resalta la importancia de la “gestión de recursos para el fortalecimiento de la seguridad metropolitana” (Área Metropolitana de Cúcuta, 2012, p. 76).

Por su parte, el Área Metropolitana de Bucaramanga ha venido afianzando un Observatorio metropolitano con el desarrollo de indicadores específicos en temas relacionados con la violencia, la seguridad y la justicia a nivel metropolitano (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2017).

¹¹ Desde la creación de la Subdirección de Seguridad, Convivencia y Paz, se comenzó a formar un equipo de trabajo que se ha robustecido con el tiempo. Ejemplo de ello es el nombramiento a comienzos del 2018 del primer subdirector y la modificación de la planta de cargos, conforme los planteamientos propuestos por el PISCC-Metropol.

Para terminar, es importante señalar la necesidad de avanzar hacia un modelo de gobernanza metropolitana de la seguridad ciudadana, que permita un abordaje coordinado y articulado de los problemas. Esto no supone abandonar el modelo intermunicipal en el que se sustentan las áreas metropolitanas en Colombia. Por el contrario, ello requiere el fortalecimiento de la autonomía municipal, entendida tanto desde las competencias y facultades que sustentan el accionar de los municipios, como desde las capacidades reales para intervenir diversos tipos de problemas públicos. Este fortalecimiento es necesario para disminuir las frecuentes asimetrías que existen entre el municipio núcleo y los demás municipios miembros (Ríos, 2003; 2004; Covilla, 2010).

Como se señaló a lo largo del capítulo, Medellín, municipio núcleo del AMVA, ha sido la ciudad sobre la cual se han desplegado las principales iniciativas de intervención de los problemas de seguridad. Esto ha relegado a un segundo plano los problemas de los demás municipios del Valle de Aburrá y ha impedido consolidar una visión metropolitana de la gestión del crimen y la violencia en la subregión.

A pesar de lo anterior, el conjunto de aprendizajes de Medellín debe servir para implementar estrategias de gestión coordinadas y articuladas, que permitan la consolidación de un modelo de gobernanza metropolitana de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá. Este modelo debe partir del reconocimiento de que los problemas de seguridad que enfrentan los municipios desbordan cada vez más las capacidades locales, lo que impone el reto de continuar con el desarrollo y la profundización del proceso de democratización del gobierno metropolitano (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008) en el Valle de Aburrá y en las demás zonas de integración metropolitana de Colombia.

Referencias

Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1998). *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 1998-2015*. Medellín, Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Alonso, M., Giraldo, J. y Sierra, D. (2007). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En M. Romero (ed.), *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá, Corporación Nuevo Arco Iris, pp. 109-164.

Álvarez, J. (2011). Incidencia de procesos políticos en la institucionalización y ordenamiento metropolitano del Valle de Aburrá (Colombia), 1950-2007. *Bitácora*, 1(18), pp. 9-22.

Área Metropolitana Centro Occidente (2014). Normatividad. Recuperado de <http://amco.gov.co/contenido-normatividad-109.html>.

Área Metropolitana de Barranquilla (2008). *Plan de desarrollo metropolitano 2009-2019*. Barranquilla, Área Metropolitana de Barranquilla. Recuperado de <http://www.ambq.gov.co/nuestras-dependencias/subdireccion-tecnica-de-planeacion/plan-de-desarrollo-metropolitano/>.

Área Metropolitana de Bucaramanga (s. f.). *Nuestra Área*. Recuperado de, http://www.amb.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=117&Itemid=1175.

Área Metropolitana de Bucaramanga (2017). Observatorio metropolitano. Recuperado de <http://www.observatoriometropolitano.com.co>.

Área Metropolitana de Cúcuta (2012). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de Cúcuta: Área Viva, Región sostenible 2012-2015*. Recuperado de <http://www.amc.gov.co/areametro/acuerdos/archivo/0757703.pdf>.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1985). *Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá*. Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

_____ (2002). *Proyecto Metrópoli 2002-2020: Plan integral de desarrollo metropolitano*. Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

_____ (14 de junio de 2013). Acuerdo Metropolitano No. 10 por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. [Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013].

_____ (08 de abril de 2016). Acuerdo Metropolitano No. 2 por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y La Paz en el Valle de Aburrá. [Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016].

_____ (20 de diciembre de 2016). Acuerdo Metropolitano No. 19 por el cual se modifica la Estructura Administrativa, la Planta de Empleos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y se dictan otras disposiciones. [Acuerdo Metropolitano No. 20 de 2016].

Asamblea Departamental de Antioquia (27 de noviembre de 1980). Ordenanza No. 34 de 1980 por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. [Ordenanza No. 34 de 1980].

Asamblea Departamental del Atlántico (10 de diciembre de 1981). Ordenanza No. 28 de 1981 por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Área Metropolitana de Barranquilla. [Ordenanza No. 28 de 1981].

Asamblea Departamental de Santander (15 de diciembre de 1981). Ordenanza No. 20 de 1981 por medio de la cual se dispone el funcionamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga. [Ordenanza No. 20 de 1981]. Recuperado de http://www.amb.gov.co/jdownloads/Documentos/Juridica/Ordenanzas/ordenanza_no._20_de_19810.pdf.

Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT (2015). *Retos de la Seguridad y la Convivencia en un escenario postconflicto en la ciudad de Medellín*. Medellín, Universidad EAFIT.

Congreso de Colombia (11 de enero de 1968). Acto legislativo 01 de 1968 por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. [Acto legislativo 01 de 1968]. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>.

_____ (9 de enero de 1986). Acto legislativo 01 de 1986 por el cual se reforma la Constitución Política. [Acto legislativo 01 de 1986]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440>.

_____ (16 de enero de 1986). Ley 12 de 1986 por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983. [Ley 12 de 1986]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1172>.

_____ (23 de febrero de 1994). Ley 128 de 1994 por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. [Ley 128 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332>.

_____ (29 de abril de 2013). Ley 1625 de 2013 por la cual se deroga la ley orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas. [Ley 1625 de 2013]. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1625_2013.html.

Constitución Política de Colombia (1886). Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf>.

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>.

Covilla, J. C. (2010). Competencias metropolitanas: la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano. *Territorios*, (23), pp. 101-121.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2015). Bases de datos sobre población municipal, 1964 y 1973.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). Base de datos “Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-202”. Total departamental por área. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.

Departamento Nacional de Planeación (1991). *Programa presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*. Recuperado de, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2562.pdf>.

Duque, L., Toro J. y Montoya, N. (2010). Tolerancia al quebrantamiento de la norma en el área metropolitana de Medellín, Colombia. *Opinião Pública*, 16(1), pp. 64-89.

Echeverría, M. C. y Bravo, M. V. (2009). *Balance sobre el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana*. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20>

Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/Balance%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Medell%C3%ADn%20y%20el%20C3%81rea%20Metropolitana.pdf.

Giraldo, J. y Mesa, J. P. (2013). Reintegración sin desmovilización. El caso de las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, (77), pp. 217-239.

Giraldo, J. y Naranjo, A. (2011). Economía criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: una aproximación. En J. Giraldo, (ed.), *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín, Universidad EAFIT, Fundación ProAntioquia y Empresa de Seguridad Urbana, pp. 11-62.

Jaramillo, A. (2011). Acerca de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín (1985-2009). En J. Giraldo, (ed.), *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín, Universidad EAFIT, Fundación ProAntioquia, Empresa de Seguridad Urbana, pp. 63-150.

Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? En M. Hermelín, A. Echeverri y J. Giraldo, (eds.), *Medellín: Medio-Ambiente, Urbanismo, Sociedad*. Medellín, Universidad EAFIT, pp. 271-293.

López, C. (2016). *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?* Bogotá, Debate.

Maldonado, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Avances y resultados de la descentralización política en Colombia. *Archivos de Economía* (163). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/163.pdf>.

Mesa, J. P. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En: M. Hermelín, A. Echeverri y J. Giraldo, (eds.). *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*. Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 99-127.

Ministerio de Gobierno (14 de diciembre de 1979). Decreto 3104 por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas [Decreto 3104 de 1979]. DO: 35432.

Municipios Asociados del Valle de Aburrá (1977). *¿Qué es M.A.S.A.?* Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia.

Ortiz, C. M. (1998). Ciudades y áreas metropolitanas. Medellín. En O. González y D. Ramos (coord.). *La violencia y el municipio colombiano. 1980-1997*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 105-112.

Universidad de Antioquia y Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2007). *Política Pública para la Promoción de la Convivencia y la Prevención de la Violencia en el Valle de Aburrá 2007-2015*. Medellín, Universidad de Antioquia y Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Ríos, G. (2003). El poder en las áreas metropolitanas: acerca de sus problemas de legitimidad y de constitucionalidad. *Opinión jurídica*, 2(4), pp. 67-82.

_____. (2004). Factores de competencia de las áreas metropolitanas: sobre la crisis del hecho metropolitano como factor de competencia. *Opinión Jurídica*, 3(5), pp. 49-56.

Sellers J. M. y Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. En Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*. Barcelona, United Cities and Local Governments, pp. 257-283.

Seminario Alternativas y Estrategias del Futuro para Medellín y su Área Metropolitana (1994). *Memorias al seminario Alternativas y Estrategias de Futuro para Medellín y su Área Metropolitana*. Medellín, Consejería Presidencial para Medellín.

Schnitter, P., Giraldo, M. L. y Patiño, J. M. (2006). La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Colombia. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 10(218).

Soto, G. y Mesa, J. (2015). Retos políticos para el desarrollo territorial del Valle de Aburrá. *Escenarios: empresa y territorio*, 4(4), pp. 99- 128.

Universidad de Antioquia (2017). Acerca del grupo. Recuperado de <http://portal.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/investigacion/grupos-investigacion/ciencias-medicas-salud/previva>.



Capítulo 3

Hacia una gobernanza policéntrica de la seguridad y la convivencia: retos y soluciones

Laura Gallego

Santiago Leyva

Santiago Quintero

Una estatalidad fragmentada en medio de lógicas criminales

Como se ha mostrado en los capítulos anteriores, las grandes metrópolis afrontan retos importantes en términos de capacidad institucional para enfrentar los problemas de seguridad y convivencia. Si bien en la mayoría de los países industrializados, los procesos históricos de organización del Estado moderno permitieron la centralización y monopolización de los medios para la violencia y la constitución de un poder autónomo en manos de los órganos estatales, tal como lo explican los modelos teóricos clásicos (Mann 1984; Tilly, 1990), estos procesos no se corresponden con las dinámicas económicas, sociales y políticas contemporáneas que se viven en muchas naciones en desarrollo (Leander, 2004). La pregunta que surge es, entonces, cómo superar los complejos problemas de seguridad que incluso desafían al poder autónomo del Estado, en el marco de las tendencias económicas, políticas e institucionales que existen hoy.

En efecto, es crucial entender si los procesos urbanos del Valle de Aburrá, en términos de desarrollo político, económico y social, están en realidad confluyendo hacia la creación de una estatalidad más efectiva que pueda resolver los problemas de seguridad o, por el contrario, crean grupos organizados ilegales que pueden competir de manera permanente con el Estado y ordenar a la sociedad bajo un proyecto criminal. En este sentido, siguiendo a Leander (2004), hay que examinar si los procesos de urbanización y fragmentación que labraron la estatalidad moderna y que ayudaron a generar una urbanización organizada en el resto del mundo industrializado, especialmente en las ciudades europeas y americanas (Giersig, 2008), están también ayudando a formar Estado y a ordenar nuestras conurbaciones en Colombia.

Para el caso específico de la seguridad y la convivencia que concierne a este texto, resulta de interés saber si es posible que se esté avanzando hacia la formación de ciudades ordenadas en circunstancias bajo las cuales la industrialización, la urbanización y la fragmentación han coexistido con el narcotráfico y las economías ilegales. Al respecto, se debe notar que la expansión de la economía en nuestro contexto no solo ha fortalecido al sector

formal (industrial, comercial y de servicios), sino que también ha generado unas potentes lógicas criminales e informales que deforman o dejan incompleta la construcción de estatalidad (Misse, 2009; Duffield, 2011; Duncan, 2014). ¿Se puede construir una estatalidad local ordenada bajo los escenarios de control violento y de influencia de los carteles y de los grupos armados que existen, sobre todo, en las ciudades del Valle de Aburrá?

La pregunta resulta relevante porque a pesar de que en la última década los indicadores de violencia han mejorado de manera radical en Medellín y su región metropolitana, también es claro que la dominación del crimen organizado sobre una parte importante de la sociedad sigue siendo muy importante en la actualidad. En cierta medida, las políticas públicas llevadas a cabo en la ciudad –que le han valido tantos premios internacionales– han logrado modificar los indicadores sociales y limitar la violencia, pero no han sido capaces de garantizar que el Estado pueda asistir eficientemente en la provisión de una justicia cercana al ciudadano y que sea lo suficientemente efectiva como para que no se recurra a fuerzas criminales o a la justicia por propia mano. Igualmente, estas políticas no han podido acabar con las numerosas rentas criminales y las zonas grises que se extienden en múltiples actividades económicas. Todo esto implica que algo ha fallado en las intervenciones, en la manera en la que se coordinan y en los programas que se llevan a cabo, pues en muchos sentidos el crimen, aunque menos violento, sigue estando presente en el Valle de Aburrá; extendiéndose, incluso, a nuevos ámbitos en los que antes no se hablaba de la organización criminal como fuente de orden y coordinación (Giraldo, Rendón y Duncan, 2014).

Este tipo de crecimiento económico que fortalece la ilegalidad, de la mano de la globalización de la economía de la droga, ha engrandecido en sumo grado los mercados informales, generando rentas criminales en muchos campos criminales como la prostitución, la distribución local de drogas, etc. Igualmente, ha posibilitado la incursión del crimen organizado en muchas zonas grises como la minería informal (criminalizando su actividad) y el comercio informal, generando amplios procesos de lavados de activos. Todo lo anterior ha constituido dinámicas sociales y fuentes de recursos que no contribuyen a fortalecer al Estado, pues sus recursos no son apropiables

por este (Giraldo, 2014), ni sus élites mafiosas son aceptables dentro de la dirigencia política. Además de esto, estas economías criminales requieren de formas de protección violenta (*protection rackets*)¹ que aseguren la reproducción de su capital en contextos de baja presencia o de hostilidad del Estado. Estos mecanismos de protección violenta en ausencia o contraposición con la estatalidad permiten que los grupos criminales adquieran el control de la fuerza en múltiples territorios marginales del país (Volkov, 2000; 2002; Finckenauer, 2005; Bedoya, 2010; Duncan, 2014).

Así pues, cabe preguntarse: ¿cómo garantiza el crimen organizado su papel en el marco de los procesos de metropolización? Sobre esto, se debe tener en cuenta que en una región metropolitana con múltiples ciudades se generan muchas oportunidades para mantener órdenes alternos, especialmente en los municipios y barrios con menor institucionalidad, lo que permite el desarrollo de mercados criminales (o criminalizados) y el mantenimiento de controles sociales alternos al del Estado. Además, en estos contextos periféricos, los grupos criminales y los actores políticos relacionados con ellos tienen incentivos significativos para auspiciar que las ciudades y las zonas periféricas se mantengan marginadas de cualquier proceso de fortalecimiento estatal, pues con esto facilitan la protección de su capital y de su poder social. Por ello, estas fuerzas criminales tienen todos los incentivos para financiar campañas al congreso y a las alcaldías locales, de tal manera que la fragmentación municipal se mantenga en el ordenamiento legal. Y es que, como menciona Patiño (2018):

¹ Este concepto hace referencia a la oferta de un servicio de “protección” a cambio del cual se legitima “y realiza el cobro de una tributación extorsiva a habitantes y comerciantes” (Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2012, p. 44). Aunque el uso de la coerción es de carácter fundamental para el establecimiento de la protección violenta, no obstante, “la protección violenta evoluciona de una etapa inicial, cuando es ejecutada con violencia física, a una más desarrollada en la cual las víctimas de extorsión obedecen debido a la potencial amenaza” (Bedoya, 2010, p. 35). Este cambio ocurre cuando los grupos criminales logran la capacidad de intimidar a otros, constituyendo una asociación forzada cliente-proveedor solamente basados en su reputación como productores de violencia” (Finckenauer, 2005, p. 66). En estos casos se asume que el Estado no es lo suficientemente fuerte para mantener el monopolio del uso de la violencia.

aunque la Policía Nacional ha comprendido con mayor precisión el desafío que supone la conurbación, y en esta vía creó la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (Meval), la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad sigue estando en manos de los diez alcaldes municipales del Área, por lo cual durante las últimas décadas se han venido desperdiciando algunas capacidades institucionales en el combate contra la criminalidad y la violencia (2018, p. 171).

Las reformas administrativas de los últimos veinte años en Colombia se han quedado cortas en algunos aspectos a la hora de fortalecer al Estado para hacer frente al surgimiento de competidores poderosos, como lo han sido los carteles y las oficinas de cobro. Esto se refleja directamente en el hecho de que no se identifican ni distinguen “en la actualidad unas políticas públicas que integren soluciones de una forma conjunta y cooperativa y las actuaciones policiales y de la Fiscalía –que obedecen fundamentalmente a unas políticas reactivas y punitivas– no se encuentran integradas” (Sepúlveda, 2018, p. 568). Como ya se ha señalado, las reformas de los ochenta y noventa les dieron más autonomía a los municipios y debilitaron el marco institucional metropolitano, posibilitando que bajo la protección de estas autonomías surgieran gobiernos locales, que en zonas de riesgo criminal pudieran ser más fácilmente cooptados por distintos órdenes criminales.

De esta manera, se podría decir que, en términos muy básicos, el desarrollo urbano en el Valle de Aburrá responde en sus procesos criminales e informales a la siguiente lógica: el crecimiento de economías ilegales les genera rentas a terceros por fuera del alcance de las instituciones estatales y fortalece el aparato armado y político de actores que compiten al Estado, desafiando así los atributos weberianos básicos de la estatalidad. Dado esto, se puede concluir que resulta mucho más difícil que el crecimiento neto de la economía lleve a un desarrollo de la estatalidad en la región metropolitana, pues esta cuenta con grandes opositores organizados ilegales que pueden canalizar parte importante de este crecimiento para fortalecer su capacidad de ordenar a la sociedad bajo sus esquemas mafiosos.

En estos contextos donde la economía del narcotráfico ha coincidido con la descentralización y la privatización, así como con las reformas de mercado que han privilegiado a los contratistas sobre las burocracias públicas, realmente no

ha sido el Estado el modo de ordenar a la sociedad que más se ha consolidado en estos últimos veinte años, pues las ventajas para sus competidores abundan.

Adicionalmente, en Colombia, el nivel central no logra proyectar políticas unificadas sobre cómo manejar municipalmente la seguridad, aun cuando financia una porción importante del gasto municipal. Esto se debe, en parte, a la debilidad histórica de sus burocracias (Uribe, 2013; González, 2015), la cual lleva a que no pueda imponer unas reglas del juego formales en el territorio. De esta manera, cuando el gasto estatal llega a las regiones, este se lleva a cabo bajo las lógicas y reglas informales de los poderes locales. Así, estas élites por medio del clientelismo o de la distribución política de fondos han logrado permear los esfuerzos nacionales para llevar programas a todo el territorio (Leal y Dávila, 1990; Ocampo, 2014). Bajo ese contexto, se termina generando una oferta de bienes públicos en seguridad que se distribuyen políticamente para aquellos afortunados y leales votantes, o que se limita de manera intencionada para que los criminales con nexos con la política puedan hacer su trabajo más fácilmente.

Lo que este panorama pone de manifiesto es la confluencia de dos obstáculos fundamentales para la construcción de estatalidad a escala local. De un lado, la atención a los problemas de seguridad y convivencia es realizada a nivel metropolitano en el Valle de Aburrá por diez alcaldes de manera individual; por la Dirección Metropolitana de la Policía Nacional y por la dirección seccional de la Fiscalía Nacional, ambas con un enfoque muy sectorial y una mirada limitada; y eventualmente –de manera ocasional– por los consejos de seguridad de la Alcaldía de Medellín, la Gobernación de Antioquia o la Presidencia de la República. Se trata, pues, de un sector de política pública con múltiples autoridades estatales generalmente descoordinadas, que funciona de manera fragmentada y en el que no existen unas dinámicas de interacción fuertes más allá de los municipios o las agencias sectoriales. De otro lado, y a diferencia de los actores estatales, los carteles, bandas y combos tienen una escala que va desde lo barrial, lo multimunicipal, lo metropolitano, lo regional, lo nacional y lo internacional. Esta disonancia entre la capacidad multiescalar de los actores criminales y el enfoque municipalista de la gobernanza de la seguridad produce dinámicas de no gobierno.

¿Qué tipo de cambios son posibles?

¿Cómo enfrentar desde la escala metropolitana la situación de seguridad generada por la globalización del crimen y el surgimiento de economías criminales, en el marco de un país descentralizado? En principio, se debe anotar que realizar cambios normativos en Colombia para ajustar el marco legal, que regula las competencias metropolitanas en materia de seguridad y convivencia, no es una tarea fácil. Estos cambios implican realizar ajustes a la ley que regula a las áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013), a las responsabilidades constitucionales y legales de los municipios y a códigos específicos como el de policía. Tantos cambios en un futuro cercano son de difícil implementación.

No obstante, el hecho de que sean difíciles no quiere decir que no sean deseables, pues hoy los problemas para afrontar el asunto de la seguridad desde una dimensión metropolitana son muchos. Por ejemplo, el AMVA, que es considerada como una entidad supramunicipal de orden general es, ante todo, una agencia ambiental (70% de sus funciones y presupuestos se dedican a este tema). Cabe recordar que fue la misma Constitución de 1991 la que cambió la destinación general del dos por mil sobre el predial de los municipios (empezó a funcionar desde 1979) en las áreas metropolitanas de más de un millón de habitantes, a temas exclusivamente ambientales. Dada esta tendencia, ¿cómo puede integrarse la preocupación por la seguridad y la convivencia a la gestión del AMVA? O si no fuera posible, ¿qué otras soluciones se podrían diseñar o concertar para lograr generar más gobernabilidad sobre la seguridad y la convivencia metropolitana?

La mayoría de los trabajos nacionales y locales que se han preocupado por el carácter metropolitano de la seguridad en el Valle de Aburrá coinciden frecuentemente en la necesidad de articular la gestión de las distintas autoridades de la subregión. Entre algunos de los estudios más recientes, por ejemplo, Patiño (2018, p. 171) propone “dotar al Área Metropolitana del Valle de Aburrá de capacidades institucionales para la formulación e implementación de políticas de seguridad de carácter metropolitano que puedan articularse con las capacidades de la Meval” (p. 171). De manera similar, ya desde el 2011, el *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín* (ONU-HABITAT, Municipio de Medellín y EAFIT) resaltaba la importancia de crear y consolidar

acuerdos metropolitanos para fortalecer institucionalmente las capacidades del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, haciendo referencia a que sin corresponsabilidad de los actores no es posible la coordinación para la gestión de la seguridad en la metrópolis. Sin embargo, en este mismo texto quedaba abierta la pregunta sobre cómo atender a estas sugerencias: “¿es funcional el andamiaje institucional existente para la gestión coordinada de la seguridad y la convivencia en el ámbito local, metropolitano, regional y nacional?” (ONU-HABITAT, Municipio de Medellín y EAFIT, 2011, p. 15).

A la hora de pensar en reformas metropolitanas, Giersig (2008) sugiere que es crucial comprender el carácter limitado de las opciones disponibles, partiendo de las trayectorias ya recorridas en el pasado (*path-dependency*).

Subrayando la dimensión *temporal* de la dependencia del camino (*path-dependency*) contextual, Brenner hace énfasis en que el resultado de políticas anteriores constituye contextos importantes para todos los procesos sucesivos de la toma de decisiones. De acuerdo con esto, los costos y las consecuencias causados por las políticas urbanas en los ochentas ha delimitado y estructurado –aunque no hayan definido completamente– el alcance de las acciones para todos los proyectos políticos y estrategias subsecuentes (2008, p. 82)

De esta manera, lo que propone Giersig (2008), siguiendo a Brenner (2003; 2004; 2006), es que cualquier intento de reforma metropolitana debe ser entendida dentro de una trayectoria institucional (*path-dependency*), es decir, “como un resultado estructurado por las geografías heredadas del Estado” (Giersig, 2008, p. 82). En este sentido, el cambio posible resulta limitado por las reformas anteriores y por el marco institucional que se ha construido en el pasado.

Por esto, al momento de buscar las posibles rutas para dar respuesta a este problema, es necesario recordar que ya ha quedado claro que no es posible o deseable integrar a todas las instituciones de forma estrictamente jerárquica (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008; Brenner, 2003; 2006; Le Galès, 2002). Como ya se ha señalado en los capítulos anteriores, el fracaso de las reformas de los años sesenta y setenta mostró que es necesario ser más sensibles al contexto y a la historia institucional de cada urbe. Lo anterior implica que, si el objetivo que plantea este libro es el de involucrar el asunto de la seguridad

dentro del ámbito de planeación metropolitana, es menester entender el contexto previo para saber qué es viable en esta materia (Giersig, 2008).

En el caso de Colombia, y particularmente del Valle de Aburrá, se debe señalar claramente que el proyecto por consolidar la gestión metropolitana en un modelo integrado jerárquico nunca avanzó más allá de unos primeros pasos en los años ochenta, pero fue casi completamente derogado por la Constitución de 1991 en un proceso del que se habló en el capítulo anterior. Estas reformas dejaron claro que en el ordenamiento colombiano, el municipio es la base fundamental de la operación del gobierno local, pues la misma Constitución busca que cada municipio se focalice en sus competencias. En consecuencia, en el campo de la seguridad es el municipio y particularmente cada alcalde quien tiene las funciones de jefe de policía, aunque siempre en coordinación con la Policía Nacional.

Al mismo tiempo, muchas agencias públicas del orden nacional también juegan roles preponderantes en la oferta de bienes y servicios públicos, así como en la intervención de los problemas públicos. Por ejemplo, en el caso de la seguridad y la convivencia, intervienen instituciones como la Policía, la Fiscalía, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Instituto de Medicina Legal, entre otras. Estas agencias son independientes y de naturaleza nacional, pero para su operación territorial se encuentran desconcentradas en el nivel local. Estas entidades desempeñan papeles irremplazables en la región, creando un marco institucional fragmentado que “permite cuestionar la idea del Estado como un actor unificado y orientado por una comprensión única y sin problemas en sus cuadros de autoridad” (ONU-HABITAT, Municipio de Medellín y EAFIT, 2011, p. 68).

Además de la multiplicidad de actores nacionales, siguiendo la trayectoria de las áreas metropolitanas en Colombia, es evidente que el AMVA también centraliza algunas responsabilidades públicas en virtud de sus funciones de coordinación del desarrollo armónico, de racionalización de servicios públicos y de construcción de obras de interés metropolitano (Ley 128 de 1994 y Ley 1625 de 2013), que la definen además como autoridad de planeación que puede expedir normas generales obligatorias. También, en materia ambiental y de transporte masivo, el AMVA tiene un estatus de autoridad que le da un rol central en el mapa de la región.

Sin embargo, esta misma delegación de autoridad, competencias y recursos que existe en las áreas ya mencionadas, aunque con distintos grados de intensidad, no existe de forma clara en materia de seguridad. Si bien al AMVA no se le han delegado responsabilidades en seguridad desde arriba (desde la Constitución o las normas generales), hasta el momento empieza a ser posible que desde abajo el Área Metropolitana y su Junta Metropolitana empiecen a forjar un nuevo camino para llegar a acuerdos de lo que podría hacerse en conjunto para la seguridad con una visión mucho más policéntrica. De esta manera, y como se mencionó en el capítulo anterior, en 2016 esta Junta definió la seguridad como un Hecho Metropolitano (Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016), con lo cual inició la búsqueda de nuevos mecanismos que le permitan jugar al AMVA un papel importante en este tema.

En términos generales, entonces, se podría decir que el modelo de gobierno del Valle de Aburrá, en la mayoría de las políticas, es policéntrico, aunque con algunas capacidades menores de tipo jerárquico en asuntos como el medio ambiente, la planeación y el transporte. Este policentrismo se refleja en la coexistencia de múltiples actores más o menos autónomos que actúan en la escala metropolitana. Este modelo, que no ha sido plenamente entendido en el país, crea retos importantes en la manera como los municipios comparten información, unifican sus proyectos, desarrollan capacidades conjuntas y, sobre todo, crean espacios para que se desarrolle un trabajo coordinado.

Lo anterior ilustra que el contexto institucional que se ha desarrollado hasta ahora exige estrategias analíticas que entiendan plenamente y permitan afrontar los retos de una gobernanza policéntrica, yendo más allá de la autoridad jerárquica. La gobernanza metropolitana aparece, pues, como un camino ya forjado (aunque incipiente) que ofrece un amplio abanico de posibilidades para generar una mayor coordinación y capacidad en el área de la seguridad. Tal como se definió en el primer capítulo, se trata de implementar acciones, mecanismos y espacios que permitan la interacción política, económica, social y operativa, así como la construcción de redes entre los diferentes actores involucrados (Sellers y Hoffmann-Martinot, 2008).

Dicho lo anterior, el reto es el de seguir construyendo nuevos mecanismos de coordinación basados en el trabajo en red (*network-based arrangements*) que consideren de forma inclusiva y participativa a los actores involucrados (Zimmermann, 2014). Como ya se señalaba, estas estructuras se constituyen

a través de la “colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados” (Subirats y Brugué, 2005, p. 391). Pero requieren de la constitución de arreglos específicos que se detallarán en la segunda parte de este libro.

Esta propuesta para la seguridad, valga aclarar, se ha venido desarrollando desde hace ya algunos años en Medellín. Por ejemplo, ya en el *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*, escrito en colaboración entre ONU-HABITAT, la Alcaldía de Medellín y la Universidad EAFIT (2011), se reconocía que, en asuntos de seguridad,

el Estado es un conjunto de organizaciones diversas y que los asuntos públicos y privados están interconectados en cada vez más aspectos. La gobernanza de la seguridad es, pues, otra forma de concretar las relaciones Estado-sociedad a través de la promoción de la cooperación y la coordinación de esfuerzos entre los distintos actores (2011, pp. 68-69).

Lo que se consideró cierto para Medellín en el citado texto, lo es también para el conjunto de la región metropolitana; tanto más si se considera la participación de otros entes territoriales con un nivel de autoridad idéntico.

Arreglos institucionales para la gobernanza policéntrica

Dadas las condiciones y las trayectorias institucionales antes mencionadas a nivel internacional y local, los arreglos de gobernanza policéntrica se convierten en la mejor manera en que la región metropolitana del Valle de Aburrá puede afrontar los problemas de la seguridad y la convivencia. En este sentido, más que pensar en generar nuevas jerarquías dentro del AMVA, se debe ayudar a generar mecanismos de gobernanza que permitan resolver los problemas de acción colectiva que pueden emerger en el sistema policéntrico del Valle. No obstante, esto no implica que el AMVA como tal no sea una organización crucial para resolver los problemas de acción colectiva, pues la misma puede coadyuvar a generar estos mecanismos de coordinación.

En esta sección se presentan algunos de los posibles arreglos genéricos de gobernanza policéntrica que pueden ser desarrollados para la gestión de la gobernanza de la seguridad de la región metropolitana. Para ello, se toman de base los trabajos de Feiock (2004; 2009; 2013), Feiock & Scholz (2010) y Swann & Kim (2018) sobre los dilemas de acción colectiva institucional y sus posibles soluciones, desarrollados alrededor del marco conceptual conocido como Acción Colectiva Institucional (ICA, *Institutional Collective Action*). Con este marco se avanza en la dirección de operacionalizar cuándo y cómo hacer posible esos arreglos para la provisión de bienes y servicios metropolitanos, con la intención de generar capacidades institucionales vía gobernanza (ver mecanismos en el cuadro 1). Se trata de un enfoque que combina, entre otras, teorías de la administración, de las políticas públicas y de la economía política para tratar de entender cómo se pueden organizar los actores involucrados y qué implica su rol para definir los mejores instrumentos de intervención de problemas metropolitanos.

Cuadro 1. Mecanismos de integración para la Acción Colectiva Institucional (ICA, *Institutional Collective Action*)

Flexibilidad de la autoridad					
Complejidad del problema y número de actores		Redes de política/ estructuras informales	Contratos	Autoridad delegada	Autoridad impuesta
	Problema amplio / Colectivo	Sistemas de autoorganización múltiple	Consejos de gobierno	Autoridades regionales	Autoridad impuesta externamente
	Problema intermedio/ Multilateral	Grupos de trabajo	Asociaciones / Acuerdos multilaterales	Agencias multipropósito	Red impuesta
	Problema singular/ Bilateral	Redes informales	Contratos de servicio	Agencias especiales	Agencia impuesta / Acuerdo obligatorio

Fuente: traducción y adaptación de Feiock (2013, p. 403)

Los mecanismos identificados por Feiock (2013) para la superación de los problemas de acción colectiva se clasifican en una tipología que tiene filas y columnas. Las columnas se representan en función a la flexibilidad de la autoridad: a la izquierda de la tabla están los esquemas más flexibles y menos vinculantes, mientras que a la derecha van los mecanismos más rígidos y obligatorios. Se debe notar, por ejemplo, que la autoridad impuesta se encuentra en el extremo derecho, ya que radica justamente en el principio de integración vertical posibilitado por una autoridad de orden superior. Por otro lado, las redes informales se encuentran en el extremo izquierdo, ya que estas representan soluciones generadas de arriba hacia abajo, de carácter voluntario, donde nadie es forzado a hacer parte del trabajo cooperativo. Los mecanismos más jerárquicos (e impuestos de arriba hacia abajo), por lo general, demandarán mayores costos de transacción para ser creados, mientras que los arreglos más informales son más fáciles y menos costosos de establecer (Feiock, 2013).

En segundo lugar, si se mira la matriz de manera horizontal, la tipología ordena las filas de acuerdo con la complejidad del problema y el número de actores: de problemas más simples y de menos actores en la parte inferior a problemas más complejos y con más entidades involucradas en la parte superior (Feiock, 2013). La lógica general es que los problemas más complejos requieren de soluciones que generan mayores costos de transacción, pues implican la internalización de los problemas bajo la responsabilidad de estructuras más jerárquicas. Por el contrario, los problemas más sencillos pueden ser resueltos por acciones en red de carácter abierto y sin compromisos contractuales. La naturaleza de cada una de estas estrategias (según la complejidad del problema) define qué tan necesario es incurrir en mecanismos de coordinación más o menos costosos (Feiock, 2013).

Soluciones informales para problemas sencillos

Para un problema simple o de coordinación relativamente sencillo, los mecanismos informales tienen una mayor utilidad en su resolución, sin imponer

grandes costos a cada autoridad participante. Este tipo de soluciones sencillas se configuran a partir de relaciones en mayor o menor medida informales entre los actores institucionales, sin la mediación o imposición de una estructura superior. Dependen de la interacción espontánea y de la capacidad de autogestión de los mismos actores para asegurar su implementación y su sostenibilidad en el tiempo (Bel & Warner, 2015; Hawkins, 2017).

En esta categoría, Feiock (2013) agrupa los acuerdos entre municipalidades o distintas unidades locales que son coordinadas por medio de redes en lugar de una autoridad formal, describiendo tres mecanismos:

- *Sistemas de autoorganización múltiple*: suponen la integración para la coordinación de múltiples políticas de diversa índole y sobre distintos temas. Es decir, no tienen un carácter especializado, sino que resuelven problemas y se involucran en temas, según sea necesario. Para Feiock (2009; 2013) y Feiock & Scholz (2010) constituyen una importante red de apoyo y colaboración que genera confianza entre las partes y, por lo tanto, mayores posibilidades de futuros intercambios. Se debe tener en cuenta que los acuerdos entre actores que son difíciles de negociar individualmente pueden ser más factibles cuando están integrados a una red múltiple en la que se negocian varios asuntos, y por lo tanto se pueden compensar los intereses y llegar a acuerdos cooperativos de largo plazo.

- *Grupos de trabajo*: Feiock (2013) los describe como asociaciones voluntarias de funcionarios públicos que “se reúnen de manera informal para compartir información y coordinar actividades” (p. 402). Estos grupos pueden ser el resultado de entendimientos compartidos y expectativas socialmente vinculantes.

- *Redes informales*: son redes cooperativas entre los participantes que resultan de las relaciones sistémicas e informales basadas en la reciprocidad y la confianza. Bajo este modelo, señala Feiock (2013), se preserva la autonomía y el poder local se mantiene. Este tipo de redes facilitan soluciones auto-organizadas en entornos altamente fragmentados (Scholz, Berardo & Kile, 2008).

Para la seguridad en el Valle de Aburrá se pueden pensar en soluciones sencillas como redes informales, grupos de trabajo o la generación de información pública. Ninguna de estas figuras requiere de la suscripción de compromisos formales o de la creación de burocracias, y aún así, pueden ser de gran utilidad para crear acciones más coordinadas y para generar mayor capacidad conjunta para resolver los problemas.

Soluciones mediante contratación

Son aquellos mecanismos mediante los cuales se obliga legalmente a establecer la interacción, mediada por figuras jurídicas que requieren del consentimiento de los involucrados y los compromete a actuar. Se trata de estrategias vinculantes “para reducir los riesgos de colaboración y la incertidumbre” (Swann y Kim, 2018, p. 279). Estas soluciones, señala Feiock (2013, p. 404), tienden a “preservar la autonomía de los actores locales, al mismo tiempo que proporcionan un mecanismo más formal para resolver los problemas”. Pueden ser arreglos tan flexibles y voluntarios como los participantes decidan: todas las potencialidades de cooperación o de conflicto están dentro del arreglo acordado (Lubell, Mewhirter, Berardo y Scholz, 2017; Sawnn y Kim, 2018). Aquí también se encuentran tres tipos de mecanismos descritos por el marco ICA (Feiock, 2013, p. 404):

- *Consejos de gobiernos*: se describen como organizaciones que se centran en las relaciones colectivas y multipolíticas entre los actores locales. La estructura y las responsabilidades son estatutarias, en lugar de negociadas, a menudo basadas en leyes nacionales.

- *Asociaciones*: son acuerdos intermunicipales y multilaterales firmados de forma intencionada por las autoridades locales. Para ello, se requiere que dichas autoridades convengan y acepten los términos comunes de acuerdo y obligaciones para la actuación. Las asociaciones incluyen a menudo organizaciones públicas y privadas, y asumen un área amplia.

- *Contratos de servicio*: son arreglos vinculantes de unidades individuales por medio de empresas conjuntas y contratos que requieren el consentimiento de los involucrados.

Como ejemplo, respecto a la seguridad existe la figura de los Consejos de Seguridad que organiza el AMVA para compartir información. Igualmente, la Junta Metropolitana puede definir nuevos Hechos Metropolitanos, lo cual fija un compromiso conjunto de carácter obligatorio para actuar. Sin embargo, se podría llegar más lejos pensando en mecanismos como los contratos de servicios en los que los municipios, mediante aportes, le encargan al Área una serie de tareas de coordinación que ayudan a empujar las capacidades locales en esta materia.

Soluciones de autoridad delegada

Los actores locales delegan el poder a una autoridad o distrito que pueden tomar medidas directamente, y resolver problemas de fragmentación expandiendo la jurisdicción geográfica o funcional del gobierno. Se trata de mecanismos que configuran una nueva unidad del nivel superior que interviene para consolidar la autoridad y dirigir las acciones de las unidades subyacentes para superar los problemas de la acción colectiva (Feiock, 2009; 2013).

A medida que aumentan las dificultades para la cooperación entre actores, se hacen necesarias estructuras más solidas para superar las barreras a la gobernanza policéntrica. Son arreglos cada vez más formales y centralizados que tienden a asegurar la interacción y la actuación de las autoridades involucradas en la solución de objetivos de mayor complejidad (Hawkins, 2017). Sin embargo, como indican Sawnn y Kim (2018), se trata de mecanismos con enormes costos políticos y administrativos que pueden resultar inprocedentes, pues implican el menor grado de autonomía de las partes. El uso de soluciones de autoridades delegadas o jerárquicas unificadas puede llevar a que disminuya la capacidad para responder a las diferencias de cada uno de los territorios involucrados en el arreglo jerárquico (Feiock, 2013).

Estos mecanismos pueden desarrollarse mediante la creación voluntaria de *autoridades regionales* que funcionen como órganos supramunicipales y que dirijan la gestión del territorio, o como *agencias multipropósito* a las cuales se les asigna autoridad sobre varios ámbitos particulares de la región o, finalmente, como *agencias especiales* encargadas de un tema público particular (Feiock, 2009; 2013; Swanm & Kim, 2018). En el marco del AMVA, es importante estudiar la posibilidad de concertar, entre los municipios del Valle, nuevas tareas en conjunto que sean delegadas al AMVA como autoridad, tales como la aplicación del seguimiento a las multas del nuevo Código de Policía o el apoyo al análisis de los datos del 123.

Soluciones de autoridad impuesta

Son los arreglos más difíciles de configurar, pues de su creación pueden resultar conflictos o transformarse en instituciones, a las cuales las autoridades locales se oponen. Para el marco de análisis de ICA, esta tipología contradice los principios de la gobernanza policéntrica, pues abogan por la recentralización de la gestión en cabeza de una sola entidad que se asigna desde los niveles superiores de gobierno y no desde la participación voluntaria de las partes (Feiock, 2009; 2013; Feiock, Krause & Hawkins, 2017; Swann & Kim, 2018). Estos mecanismos se asemejan a los primeros intentos de organización metropolitana de consolidación de los que se habló en el primer capítulo (Lefèvre, 2010). El fracaso de muchas de las experiencias de gobiernos metropolitanos impuestos desde arriba muestra lo deficientes que pueden ser estos mecanismos.

En términos generales, para los asuntos del medio ambiente, de la planeación urbana y del transporte masivo metropolitano, el AMVA funciona como este tipo de mecanismo. Sin embargo, pensar que también ocurra lo mismo para la seguridad excede lo que se propone en este trabajo. Por eso, las soluciones que se sugieren están más en el marco del policentrismo, pues no se espera que en el corto plazo, en materia de seguridad, se pueda o sea deseable unificar las responsabilidades. Además, desde esta perspectiva, existen mejores mecanismos de integración o arreglos alternativos, menos costosos,

y que pueden arrojar mejores resultados en el largo plazo. Generalmente, los costos políticos y administrativos de estas figuras limitan el alcance para atender problemas públicos metropolitanos. Por el contrario, los arreglos cooperativos o informales pueden crear una comunidad política capaz no solo de tratar los problemas públicos, sino de promover la negociación, las decisiones, redes de confianza y proximidad entre los actores involucrados en el mediano y largo plazo (Scholz, Berardo & Kile, 2008).

Además de prestar atención a los factores de la trayectoria institucional, para elegir cuáles arreglos de los ennumerados hasta aquí sean los más apropiados para la gobernanza de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá, es menester considerar, también, la cantidad de actores involucrados y la complejidad del problema. Tal como se ha señalado hasta ahora, la seguridad y la convivencia implican un número considerable de autoridades independientes y lógicas criminales que exigen un acercamiento que supere intervenciones individuales y localistas. Por esto, aquellos mecanismos pensados para escenarios más complejos, pero que no impliquen una autoridad supramunicipal impuesta, pueden resultar como las opciones más efectivas.

Conclusión

La primera parte del presente libro pretende acercarse a los problemas más generales del gobierno de la metrópolis. Para abordar óptimamente, desde lo metropolitano, un problema de importancia crucial para el Estado como lo es la seguridad ciudadana es necesario entender con claridad qué significa lo metropolitano. Esto supone comprender con detalle el contexto colombiano, tanto como comprender, de manera general, las principales perspectivas sobre los problemas y oportunidades de redimensionar la gestión territorial a nivel conurbado.

Tomando como base el marco teórico y la historia de los gobiernos metropolitanos en un marco internacional, y la historia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en este capítulo se responde a la pregunta sobre cómo abordar los problemas de la seguridad y la convivencia ciudadana desde el

nivel de gobierno en cuestión. En el contexto actual de economías criminales con alcances internacionales, estructuras ilegales que desafían al Estado, múltiples autoridades fragmentadas y autónomas, la respuesta que se propone aquí es la de la gobernanza policéntrica. En virtud de sus funciones, la mejor forma en que el AMVA puede apoyar la estatalidad en seguridad y convivencia ciudadana es mediante mecanismos de gobernanza policéntrica que ayuden a superar los problemas de la acción colectiva. En otras palabras, se trata de tomar en sentido fuerte su papel como coordinador de actores y articulador de políticas, facilitando los espacios e instrumentos para generar redes de actores, acuerdos intersectoriales y canales de información. De esta forma, el AMVA puede ayudar a coordinar y hacer más efectiva la gestión de los municipios y de los órganos de seguridad y justicia. Con base en los trabajos sobre acción colectiva institucional, se proponen algunos mecanismos genéricos que pueden servir de guía para las medidas que el AMVA tome en esta materia. El propósito fundamental de estos mecanismos es combinar acciones más horizontales o más jerárquicas, dependiendo de la complejidad del problema y de los actores involucrados, que permitan superar los problemas de actuar colectivamente y mejorar la calidad de las intervenciones específicas de los entes territoriales.

Referencias

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (08 de abril de 2016). Acuerdo Metropolitano No. 2 por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y La Paz en el Valle de Aburrá. [Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016].

Bedoya, J. (2010). *La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa*. Medellín, Instituto Popular de Capacitación.

Bel, G. & Warner, M. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs. Expectations and Evidence. *Public Administration*, 93(1), pp. 52-67.

Brenner, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp. 297-324.

Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Oxford University Press.

- Brenner, N. (2006). *Locational Policy, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe*. Ponencia presentada en el COST Conference, Abril de 2006, Turku.
- Congreso de Colombia (23 de febrero de 1994). Ley 128 de 1994 por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. [Ley 128 de 1994]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=332>.
- Duffield, M. (2011). Post-modern Conflict: Warlords, Post-adjustment States and Private Protection. *Civil Wars*, 1(1), pp. 65-102.
- Duncan, G. (2014). *Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. Bogotá, Debate.
- Feiock, R. (2004). *Metropolitan Governance. Conflict, Competition and Cooperation*. Washington, D. C. Georgetown University Press.
- Feiock, R. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 45(3), pp. 357-77.
- Feiock, R. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3), pp. 397-425.
- Feiock, R. y Scholz, J. (2010). *Self-Organizing Federalism. Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Feiock, R., Krause, R. & Hawkins, C. (2017). The Impact of Administrative Structure on the Ability of City Governments to Overcome Functional Collective Action Dilemmas. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), pp. 1-14.
- Finckenauer, J. O. (2005). Problems of definitions: what is organized crime? *Trends in Organized Crime*, 8(3), pp. 63-83.
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City'. Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Giraldo, J. (2014). Mercados políticos y mercados criminales. A manera de introducción. En J. Giraldo, Rendón y Duncan (coord.), *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín, EAFIT, ESU y Alcaldía de Medellín.
- Giraldo, J., Rendón, A. y Duncan, G. (coord.) (2014). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín, Universidad EAFIT, ESU y Alcaldía de Medellín.
- González, F. (2015). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, Odecofi-CINEP.
- Hawkins, C. (2017). Political incentives and transaction costs of collaboration among US cities for economic development. *Local Government Studies*, 43(5), pp. 752-775.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá, IEPRI.

Leander, A. (2004). Wars and the Un-Making of States: Taking Tilly Seriously in the Contemporary World. En S. Guzzini & D. Jung (eds.), *Copenhagen Peace Research: Conceptual Innovations and Contemporary Security Analysis*. Londres, Routledge.

Lefèvre, C. (2010). The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan areas in the Western world. *Análise Social*, 45(197), pp. 623-637.

Lubell, M., Mewhirter, J., Berardo, R. & Scholz, J. (2017). Transaction Costs and the Perceived Effectiveness of Complex Institutional Systems. *Public Administration Review*, 77(5), pp. 668-680.

Mann, M. (1984). The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, 2(2), pp. 185-213.

Misse, M. (2009). El delito como parte del mercado ilegal: Violencia, mercancía política y narcotráfico en Río de Janeiro. En R. Stanley (comp.), *Estado, violencia y ciudadanía en América Latina*. Madrid, Entimema.

Ocampo, G. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Bogotá, Universidad Javeriana.

ONU-HABITAT, Municipio de Medellín y EAFIT. (2011). *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*. Medellín, UN-HABITAT.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. (2012). *Control territorial y resistencias. Una lectura desde la Seguridad Humana*. Medellín, Personería de Medellín, Universidad de Antioquia e Instituto Popular de Capacitación.

Patiño, C. A. (ed.). (2018). *Medellín: Territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano*. Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos, UNal, Planeta.

Scholz, J., Berardo, R. & Kile, B. (2008). Do Networks Solve Collective Action Problems? Credibility, Search, and Collaboration. *The Journal of Politics*, 70(2), pp. 393-406.

Sellers J. M. y Hoffmann-Martinot, V. (2008). Gobernanza metropolitana. En: *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer informe mundial*. Barcelona, United Cities and Local Governments.

Sepúlveda, I. (2018). Perspectivas sobre el crimen organizado transnacional y su incidencia sobre Colombia, Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Un antecedente a la propuesta de geoestrategia. En: E. Prieto & C. A. Patiño (eds.), *Construcción de metrópolis*. Medellín, Universidad Nacional de Colombia.

Subirtas, J. y Brugué, Q. (2005). Las funciones de un gobierno metropolitano. VI. Políticas sociales metropolitanas. En: J. R. Cuadro-Roura y J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.

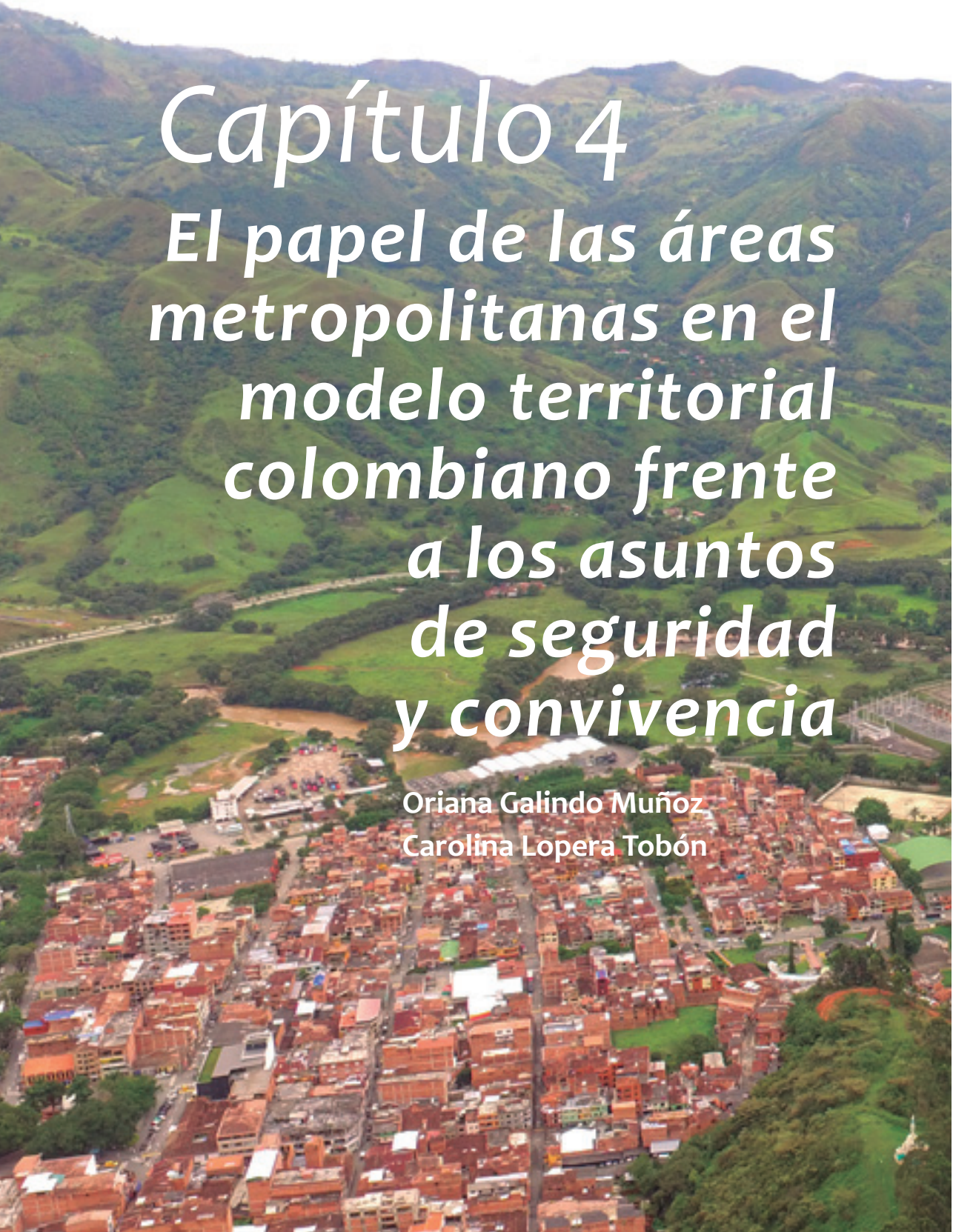
Swann, W. & Kim, S. (2018). Practical prescriptions for governing fragmented governments. *Policy & Politics*, 46(2), pp. 273-292.

Tilly, C. (1990). *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Cambridge y Oxford, Blackwell.

Uribe, M. (2013). *La nación vetada: Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Volkov, V. (2000). The political economy of protection rackets in the past and the present. *Social Research*, 67(3), pp. 709-44.

Volkov, V. (2002). *Violent entrepreneurs*. Nueva York, Cornell University Press.

An aerial photograph of a city, likely Bogotá, Colombia, showing a dense urban area with many red-roofed buildings. A river flows through the city, and the background is filled with rolling green hills under a clear sky.

Capítulo 4

El papel de las áreas metropolitanas en el modelo territorial colombiano frente a los asuntos de seguridad y convivencia

Oriana Galindo Muñoz
Carolina Lopera Tobón

Introducción

Este capítulo analiza las competencias de las áreas metropolitanas en materia de seguridad y convivencia, teniendo como caso específico el Valle de Aburrá. El análisis se realiza de cara a las dificultades existentes en el sistema jurídico colombiano, que propone un esquema de ordenamiento territorial en donde se confieren competencias limitadas a las áreas metropolitanas como entidades administrativas.

En ese sentido, se inicia evidenciando las dificultades normativas para la actuación coordinada y armónica de los múltiples actores públicos, llamados a intervenir problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia en los distintos niveles de gobierno. Bajo esta óptica, se plantea cómo el pluralismo institucional, en un modelo de Estado unitario complejo, conlleva retos significativos para el trabajo mancomunado de las instituciones corresponsables y para la dificultad de materializar los principios constitucionales de la organización territorial.

Una vez esbozadas estas dificultades, se analiza el papel de las áreas metropolitanas en el marco de sus competencias de coordinación e integración territorial, frente a los retos en materia de seguridad y convivencia para, finalmente, plantear cómo los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) se tornan en una herramienta de planificación territorial que propone caminos para concretar los principios constitucionales sobre organización territorial, especialmente aquellos referidos a la coordinación y concurrencia.

Marco normativo y conceptual: complejidad de la organización territorial del Estado colombiano

Desde la fundación del Estado colombiano, la comprensión unitaria del Estado ha sido una constante en el constitucionalismo colombiano. Las diferentes Cartas Políticas desde 1821 han abogado por un modelo territorial

centralista que solo ha tenido una excepción de propuesta federal realizada por la Constitución de 1853 “e impulsada por las cartas constitucionales de 1858 y 1863” (Estupiñán, 2017, p. 166). Sin embargo, esta comprensión fue modificada con el modelo de La Regeneración y su Constitución de 1886, en donde se definió nuevamente una estructura territorial centralista que perduró durante todo el siglo XX, tiempo durante el cual se introdujeron algunos cambios en la materia.

La Constitución de 1886 tendrá leves cambios a lo largo del siglo XX, se resaltan algunas reformas en materia de descentralización administrativa, la adopción de algunas figuras de asociatividad territorial como áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, el control y limitación a la creación de nuevos departamentos –único nivel intermedio de gobierno en el siglo XX–, la creación del situado fiscal, la importación de la cultura de la planeación y la planificación, la elección popular de alcaldes y el fortalecimiento del municipio desde el punto de vista financiero y competencial, entre otros aspectos. Pero, sin duda, el modelo ya presentaba serios problemas antes de llegar al pacto constitucional de 1991 (Estupiñán, 2017, p. 167).

Durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, la temática de ordenamiento territorial y descentralización fue abordado por las comisiones primera, segunda y quinta. Cincuenta y un proyectos que aludían al diseño territorial del Estado fueron presentados (Estupiñán, 2012, p. 26), generando una alta complejidad en este tema. Sin embargo, “los constituyentes evitaron encasillar los proyectos en formas de Estado federales, regionales o unitario” (Estupiñán, 2012, p. 27). Así, las discusiones nominales entre un modelo unitario o federal fueron deliberadamente superadas, y las propuestas se centraron en adoptar los principios de autonomía y descentralización bajo la premisa de un Estado unitario. El resultado de los debates sobre el asunto en el seno de la Asamblea fue “autonomía de las entidades territoriales, profundización de la descentralización, fortalecimiento económico de los entes territoriales, la consagración del municipio como eje fundamental del Estado y la democracia participativa” (Zafra, 1991, citado por Estupiñán, 2017, p. 170).

La conclusión se expresa en el Artículo 1 de la Constitución Política de 1991, en donde se establece que Colombia es un Estado unitario, descentralizado,

con autonomía de sus entes territoriales.¹ Este tipo de organización estatal ha sido denominada como Estado unitario complejo, y se puede explicar como un nivel intermedio entre un Estado unitario simple y un Estado federal. Bajo esta óptica, a las unidades subnacionales les fueron conferidas unas determinadas competencias que pueden ejercer sin sujeción a ningún poder estatal, en el marco de la Constitución y la Ley. En este sentido, la unidad legislativa y la unidad nacional fueron dos temas inalterados por la Carta Política de 1991. Este esquema tiene un profundo contenido político, ya que alude a la distribución territorial del poder, y, en ese sentido, su sustento va más allá de la simple racionalidad administrativa. Tres principios sostienen el tipo de Estado adoptado: la unidad, la autonomía territorial y la descentralización. Se trata de un Estado unitario graduado a partir de la autonomía conferida a las entidades territoriales. La Corte Constitucional (Sentencia C – 216 de 1994) ha definido el principio de unidad, implícito en la centralización política, como “unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional”.

Por su parte, la descentralización es un concepto que alude a las diferentes relaciones que pueden existir entre centro y periferia, con características que varían de país a país. La Corte Constitucional en la misma sentencia (Sentencia C – 216 de 1994) señala que la descentralización se puede entender como “la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente”. El ordenamiento jurídico colombiano incluye tres tipos de descentralización: territorial, por servicios y por colaboración. La primera alude a las competencias y potestades conferidas a los entes territoriales para la gestión de sus intereses, que conforme con el Artículo 287 de la Constitución Política son: i) gobernarse por autoridades propias, ii) ejercer las competencias que les corresponda, iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones,

¹ El Artículo 1 de la Constitución Política reza: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entes territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

y iv) participar en las rentas nacionales. La segunda, es decir, la descentralización por servicios, se refiere al otorgamiento de funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer labores especializadas, como ocurre con los establecimientos públicos adscritos a algún Ministerio o Departamento Administrativo, por ejemplo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho.

Por su parte, la descentralización por colaboración ocurre cuando un tipo de entidad privada es investida de determinadas funciones públicas, a razón de su eficiencia para desarrollarlas. La ley regula los aspectos relacionados con las funciones encomendadas (Corte Constitucional, Sentencia C – 909 de 2007). Las Cámaras de Comercio representan un ejemplo de este tipo de descentralización. Se trata de personas jurídicas, de derecho privado, investidas de la facultad de ejercer determinadas funciones públicas.

Por último, el principio de autonomía territorial, puede ser definido como,

Un grado creciente de libertad que busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes de un territorio para la definición y control de sus propios intereses, a través del ejercicio pleno de las competencias que le son atribuidas a la entidad territorial que los agrupa, en un marco de autogobierno y autoadministración (Riveros, 2010, p. 266).

Para Vargas (2013, p. 260) la autonomía territorial no es un poder fáctico, sino otorgado por el ordenamiento jurídico, es decir, se trata de una construcción normativa resultado del grado de reconocimiento que la ley y las reglas constitucionales les confieren a los entes territoriales.

Estos tres principios constitucionales –unidad, descentralización y autonomía territorial– moldean el esquema territorial acogido por la Constitución de 1991, y, en este sentido, se interrelacionan y buscan una armonía por medio de la superación de las tensiones implícitas que conllevan. Así, la autonomía ejercida por los entes territoriales siempre debe estar acorde con los parámetros esbozados por el principio de la unidad, y, en consecuencia, el equilibrio entre estos dos principios se manifiesta en limitaciones recíprocas (Pretelt, 2017, p. 193).

Existe a su vez una relación entre descentralización y autonomía. Según Pretelt, la descentralización se puede considerar como un prerrequisito de la

autonomía, pues para que la autonomía pueda existir es necesario que las entidades deban “gobernarse por autoridades propias y atributos ya vistos. Así, estos elementos, sin los cuales no sería posible la autonomía, son la manifestación de la descentralización en Colombia” (2017, pp. 190-191).

Más allá de la construcción dogmática que se puede realizar a partir de la comprensión del tipo de Estado adoptado y los principios que lo nutren, las realidades en su implementación evidencian serias tensiones que en la mayoría de las ocasiones se resuelven apelando al principio de unidad, “evidenciando que el tratamiento que se le sigue dando es el propio de un Estado unitario simple, que era el previsto por la Constitución anterior” (Riveros, 2010, p. 265).

Estas dificultades son reforzadas por las limitaciones en materia de legislación orgánica de ordenamiento territorial, mandato establecido en el Artículo 288 de la Constitución de 1991, donde se establece que, tratándose de distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales, el Congreso de la República expedirá una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), y que para el cumplimiento de dichas competencias, los diferentes niveles territoriales deben ejercerlas con sujeción a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad.

Se trata, entonces, de un punto nodal para el desarrollo del esquema territorial propuesto por la Carta Constitucional, que básicamente se constituiría en el derrotero a seguir en la intervención institucional de los distintos actores públicos y la pauta para la construcción de procesos multiagenciales y multinivel, llamados a resolver las diferentes problemáticas que aquejan el país. Sin embargo, la tarea del Congreso con relación a la LOOT no ha cumplido las expectativas, en tanto no ha sido un ejercicio único; por lo contrario, se encuentra disperso en distintos cuerpos normativos y aún en la actualidad es un proceso incompleto y sin concluir. Así,

sin duda, la norma orgánica fue considerada como la carta de navegación territorial o una apuesta prospectiva de país. Sin embargo, en la última década, languideció la idea de construcción de una LOOT que fuese el faro de la organización del territorio en Colombia. En otras palabras, se habla del innecesario desgaste del legislativo en un asunto que se ha ido resolviendo por partes, esto es: la Ley 134 de 1994 (Ordinaria) que trató el tema de las consultas populares como un

mecanismo de participación ciudadana; el tema de las competencias normativas establecidas tanto en el texto constitucional como en diversas leyes; el asunto de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, es decir, competencias en general que, para algunos, están consignadas en la vieja Ley 60 de 1993 (derogada), la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007 (entre otras), y el tema de las áreas metropolitanas resuelto por la Ley 128 de 1998 (derogada), hoy Ley 1625 de 2013. Bajo esta perspectiva quedaban por resolver los siguientes asuntos: el establecimiento de requisitos para la creación de nuevos departamentos; la conversión de la región en entidad territorial y el tema de la conformación de las entidades territoriales indígenas (Estupiñán, 2017, pp. 187-188).

Con la expedición de la última ley en la materia, Ley 1454 de 2011,² se esperaba que se resolvieran algunos de los temas álgidos mencionados en la Carta Política y omitidos hasta la fecha por el legislador. Empero, ello no sucedió así, y las críticas han sido diversas: algunas parten de que se trata de una ley marco de principios que “ordena que otras leyes legislen lo que ella debió haber legislado” (Lerma Carreño, 2011, citado por Pretelt, 2017, p. 198); otras indican que más que ordenamiento territorial propone esquemas asociativos³ y adicionalmente no aborda la creación y conformación de otros entes territoriales reconocidos por la Constitución, como la región, sino que le sigue dando preponderancia al municipio y al departamento (Estupiñán, 2017, p. 187).

El Artículo 288 de la Constitución Política no solo indica que será la LOOT la encargada de distribuir competencias entre nación y entidades territoriales, sino que señala también que estas serán ejercidas conforme con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Estos principios fueron planteados para disminuir la tensión en el ejercicio de las

² “Por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

³ Conforme el Artículo 10 de la Ley 1454 de 2011, los esquemas asociativos contemplados son las áreas metropolitanas, regiones de planeación y gestión, regiones administrativas y de planificación, provincias administrativas y de planificación, asociaciones de departamentos, las asociaciones de distritos especiales y asociaciones de municipios.

competencias, buscando facilitar la intervención de los diferentes niveles en la implementación de políticas.

La coordinación se puede comprender como “la obligación de que las competencias nacional y territorial actúen de forma armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal” (Vargas, 2013, pp. 261-262). La subsidiariedad ha sido considerada como “la posibilidad de las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, puedan apelar a niveles superiores (el departamento o la nación), para que estas le colaboren en el ejercicio de sus competencias” (Corte Constitucional, Sentencia C – 1187 del 2000). En este sentido, se garantiza que las competencias públicas sean ejercidas por las autoridades más cercanas al ciudadano, y solo cuando estos niveles no puedan llevar a cabo sus funciones, soliciten apoyo a los superiores. Por su parte, la concurrencia implica una labor conjunta entre autoridades que tienen iguales o semejantes competencias y deben trabajar mancomunadamente por el logro del objetivo común.

A falta de legislación que establezca claramente las competencias entre los entes territoriales y la nación, los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad se constituyen en pautas a seguir cuando existe una pluralidad de agentes, llamados a intervenir una problemática, de cara a garantizar el ejercicio de la función pública de los corresponsables.

La Constitución de 1991 establece como entidades territoriales a los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Igualmente indica que la Ley podrá otorgar esta calidad a las regiones y provincias que se constituyan conforme los parámetros erigidos en la Constitución y la Ley.⁴ Dentro del ordenamiento jurídico, el municipio y el distrito se tornan en la unidad territorial fundamental, y el departamento como un nivel intermedio que funciona como eslabón entre municipio y nación, con funciones mixtas, entre ejecutoras y coordinadoras. Por su parte, las provincias y regiones no cuentan con reglamento para su conformación y creación.

⁴ Decreto 1953 de 2014: “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de que trata el Artículo 329 de la Constitución Política”. En la actualidad, la división territorial se manifiesta en la existencia de municipios, distritos y departamentos, porque los territorios indígenas previstos en la Carta Política, como

La Constitución prevé en su Artículo 319 la posibilidad de conformación de las áreas metropolitanas como una figura asociativa entre municipios que compartan relaciones de diferente orden. No se trata de entes territoriales, sino de entidades administrativas para programar y coordinar el desarrollo armónico de los municipios que las conformen. La Ley 1625 de 2013⁵ señaló que una de las funciones que tiene esta entidad administrativa es la identificación de *Hechos Metropolitanos* como aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afecten o impacten simultáneamente a dos o más municipios, con el fin de regularlos. En este sentido, indica que los planes integrales de desarrollo metropolitano, que se constituyen en una norma de superior jerarquía frente los planes de desarrollo municipales, deberán contener la visión, la misión y los objetivos en relación con los hechos metropolitanos declarados. Sin embargo, las competencias delegadas a las áreas metropolitanas se circunscriben mayormente a labores de articulación y coordinación para la adecuada prestación de servicios públicos o intervención de problemáticas.

La ausencia de un estatuto de organización territorial que asigne competencias normativas a los entes territoriales y las distribuya entre los diferentes niveles, aunado a una función pública caracterizada por un pluralismo institucional, genera múltiples dificultades de cara al abordaje de problemáticas observadas en los diferentes territorios. La intervención en materia de prevención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto, situaciones que afectan la infancia y la adolescencia, seguridad y convivencia, los habitantes de calle y en situación de calle, entre otros muchos asuntos, necesitan la participación activa de múltiples agencias e instituciones de distintos niveles de gobierno para lograr la superación de aquello que se ha detectado como problemático. La inexistencia de una carta de navegación clara genera “verdadera fuente de litigios, de choques institucionales y de trabas sin fin para las personas en aquellos sectores en los que hay una concurrencia

expresión del multiculturalismo y la autonomía territorial, apenas están comenzando a hacer un tránsito a entidades territoriales.

⁵ “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”.

competencial y una confluencia de derechos e intereses implicados” (Riveros, 2010, p. 266).

La inexistencia de una única ley orgánica, como lo dispuso en la Constitución de 1991, ha supuesto la expedición de un marco legal muy amplio que se constituye por medio de leyes orgánicas y ordinarias, en donde se otorgan un número creciente de competencias a las entidades territoriales en diversas áreas, como educación, salud, servicios públicos domiciliarios, agua potable y saneamiento básico, cultura, turismo, vivienda, seguridad social, transporte, medio ambiente, deporte y recreación, prevención y atención de desastres, orden público, ordenamiento territorial, conflicto-víctimas y restitución de tierras, muchas de las cuales no se encuentran acompañadas de la definición de los recursos para su ejecución (Bonet, Pérez y Ayala, 2014, p. 42). Incluso, el Artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 en su parágrafo establece una suerte de cláusula general de competencias indicando que “los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la nación”, sin hacer una correlativa referencia al presupuesto para llevarlas a cabo.

La implementación del principio de descentralización conlleva en el deber ser la asignación de recursos desde el nivel central a las entidades territoriales. Sin los recursos suficientes, y en un marco impreciso de distribución de competencias, los entes territoriales deben ejecutar un presupuesto limitado para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, que en muchos casos debe apelar a criterios eficientistas y no necesariamente de calidad. Además, existe un mandato constitucional establecido en el Artículo 366 de la Carta Política que indica que las necesidades en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, tienen prelación en la designación del gasto público por parte de la nación y los entes territoriales, lo cual se ve reflejado en las destinaciones específicas que tiene gran parte del presupuesto nacional, situación que impide que las entidades subnacionales tengan margen de maniobra en la toma de decisiones frente a sus problemáticas locales, afectando el principio de autonomía territorial (Cano y Ramírez, 2007, pp. 10-11).

Adicionalmente, el proceso de asignación de recursos nacionales al territorio, que ha sufrido modificaciones constitucionales en dos oportunidades por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 que modificaron los

Artículos 356 y 357 de la Carta Política, y que hoy por hoy se constituye en el Sistema General de Participaciones, no es una garantía para el cumplimiento del cúmulo de obligaciones en cabeza de los gobiernos subnacionales; si bien es una de las principales fuentes de financiación, junto con las regalías, son insuficientes o tienen destinación exclusiva, lo que supone que muchas de las responsabilidades deben ser asumidas por ingresos corrientes y por medio de financiación por parte de los entes territoriales (Bonet, Pérez y Ayala, 2014, p. 44).

La descentralización y la autonomía territorial a propósito de los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia

Entendemos pues que la Constitución de 1991 consagró la descentralización como el modelo de organización territorial del Estado colombiano. Como señala Libreros, esta “puede ser definida como un principio fundamental, que consiste en la asignación política y administrativa de competencias y funciones a autoridades locales para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad” (p. 200). De esta manera, la descentralización implica la idea de un aumento gradual y paulatino de los niveles de autonomía de los entes territoriales. Esta autonomía permite a los municipios,⁶ principalmente, prestar de manera más eficaz y eficiente los servicios públicos que la población demanda; dentro de estos, la seguridad ciudadana, objeto de esta reflexión.

La autonomía territorial permite atender los fenómenos que se manifiestan de manera particular en la propia jurisdicción, responder a las necesidades sociales específicas de su población; necesidades y fenómenos con unas características que les son propias, reconocidas en su singularidad, precisamente, por la cercanía que un gobierno local detenta, con relación a un Gobierno Nacional en ocasiones distante, no por indiferencia, sino por simple pragmatismo a la luz de sus capacidades reales de respuesta.

⁶ Entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (Constitución Política, Art. 311).

Si bien la autonomía se comprende como la real materialización de la descentralización, esta es claramente relativa, pues su límite en un Estado unitario se marca en aquellos asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional. Las necesidades o servicios públicos que superan la jurisdicción del ente territorial se deben resolver bajo los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley de la República (Riveros, 2010, p. 267-268), tal es el caso de los fenómenos que afectan el orden público. La autonomía se encuentra pues supeditada a las funciones que sean asignadas por la Constitución y la Ley (Libreros, 2001, p. 201), y esto deriva en tensiones especialmente evidentes al analizar la gestión territorial de la seguridad y la convivencia en Colombia.

El orden público como noción constitucional engloba conceptos tan diversos como seguridad ciudadana, seguridad nacional y defensa nacional, entre otros. Para Mockus (1997, p. 11) hasta 1991 el concepto de orden público era utilizado para definir principalmente situaciones que atentaban contra la seguridad del Estado; mientras que, con la nueva Constitución, el concepto empezó a incorporar nociones referidas a la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana. Sin embargo, precisar los alcances, enfoques e incluso las circunscripciones territoriales de cada uno de estos conceptos determina el diseño institucional para la correcta atención de cada una de esas esferas recogidas en la noción de orden público:

Los elementos del orden público se identifican con tres ámbitos de actuación fundamentales, que afectan bienes políticos, jurídicos y administrativos diferentes. El primero de ellos está relacionado con la ocurrencia de crímenes y delitos que atacan contra la vida, tranquilidad y patrimonio de los ciudadanos, lo cual se enmarca en la noción de seguridad ciudadana. El segundo elemento está vinculado con la estabilidad política de la democracia constitucional, y es materia de trabajo de la seguridad nacional. Por último, aparecen las amenazas a la soberanía del Estado, que son del resorte de la defensa nacional (Libreros, 2001, pp. 205-206).

La consideración sobre los ámbitos de actuación explica cómo el primer ámbito está referido a la seguridad de las personas; el segundo, a la seguridad del Estado; y el tercero, con la seguridad del mismo Estado y sus ciudadanos frente a las amenazas externas. De esta manera se entiende que:

[...] al concepto de orden público corresponde [...] la reacción de las autoridades frente a las agresiones externas que, por ejemplo, amenacen directamente la soberanía o el territorio que ocupa la nación; y/o, los atentados internos que apunten al cuestionamiento de esa soberanía o de esas instituciones. La justificación de la existencia de unas Fuerzas Militares se encuentra emparentada, por lo menos en teoría, precisamente con esas necesidades de defensa (Pérez y Vélez, 1997, p. 101).

La seguridad ciudadana estaría referida, en cambio, a la protección cotidiana, doméstica y localizada del bienestar físico de las personas y a la defensa de sus bienes, de amenazas que no están dirigidas al orden, sino a ese presupuesto del ejercicio de las libertades de las personas, que representa estar y sentirse protegidos de las amenazas (Pérez y Vélez, 1997, p. 102). A la seguridad ciudadana correspondería, entonces, el accionar de la Policía Nacional como órgano de naturaleza civil encargado de defender a los ciudadanos frente a esas amenazas (no a defender el orden político, noción que responde a la estructura militarista del Estado colombiano).

Hay también en torno a estas definiciones algunas consideraciones que se realizan con respecto al alcance geográfico según el cual se despliegan esos ámbitos de la seguridad ciudadana, el orden público o la defensa nacional. Para autores como De Francisco (1997, p. 39), el orden público en Colombia hace referencia al conflicto armado guerrillero, paramilitar y al fenómeno del narcotráfico, que tiende principal, no exclusivamente, a manifestarse y afectar a las zonas rurales del país, y se caracteriza porque las políticas públicas para enfrentar estos problemas son de carácter nacional y de responsabilidad exclusiva del gobierno central. Por otra parte, estarían las zonas urbanas del territorio nacional cuyo principal responsable son los gobiernos y autoridades locales, frente a lo cual es fundamental un adecuado diseño institucional que garantice la prestación del servicio de seguridad ciudadana a las poblaciones, en el marco de la descentralización y la autonomía territorial.

A pesar de estas precisiones conceptuales, el ordenamiento jurídico colombiano y especialmente la Constitución de 1991 no definió, de manera expedita y sucinta a la luz del modelo de descentralización, las responsabilidades en materia de manejo del orden público (entendido como concepto ampliado) entre las autoridades del orden nacional, departamental y municipal

(Mockus, 1997, p. 16), ya que frente a este sector existen inmensos vacíos en lo que se refiere a procesos y procedimientos, roles, escenarios, competencias y capacidades institucionales.

Particularmente, la Constitución de 1991 no hace en ningún aparte aceptación a la seguridad ciudadana y es bajo este concepto que se viene reflexionando en el país (a la luz de la Ley 418 de 1997⁷ y del Decreto 399 de 2011⁸), en torno al diseño institucional necesario para la correcta atención en los municipios de los asuntos relacionados con el control del delito y la convivencia.

La Constitución Política pone en cabeza del Presidente el direccionamiento del orden público a escala nacional en calidad de comandante supremo de las Fuerzas Armadas de Colombia, definiendo para gobernadores y alcaldes el rol de agentes subsidiarios de ese poder presidencial. De esta forma, la Constitución coloca al alcalde como “primera autoridad de policía del municipio” (Constitución Política, Art. 315) y posteriormente la Ley 62 de 1993 establece obligaciones y atribuciones para los alcaldes y gobernadores: impartir órdenes a la Policía Nacional, disponer con el comandante de Policía el servicio de vigilancia, solicitar al comandante de Policía informes sobre las actividades cumplidas, convocar y presidir los Consejos de Seguridad, emitir periódicamente concepto sobre el desempeño del comandante de Policía, entre otras.

Pareciera a simple vista que estas disposiciones incentivarían la autonomía territorial en materia de seguridad ciudadana, y otorgarían un liderazgo claro a los alcaldes y gobernadores sobre el direccionamiento de sus políticas locales de orden público y seguridad ciudadana. Sin embargo, lo que se encuentra en la práctica, y expreso en nuestro marco normativo, es una clara unidad de mando en cabeza del Presidente de la República (Correa, 1997, p. 27), y una delegación política que permite cierto margen de acción a alcaldes y gobernadores, pero que se considera insuficiente para atender el orden público a nivel local. Esto, debido al hecho de que “la función administrativa que debe cumplir la Fuerza

⁷ “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”.

⁸ “Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”.

Pública se encuentra subordinada a la dirección presidencial, lo cual desdibuja por completo una intervención regular y eficiente de los gobernadores y alcaldes en la conservación del orden público local” (Libreros, 2001, p. 203).

Como afirma Correa:

[...] es apenas natural que, no obstante, los principios autonómicos generales enunciados en los Artículos 1 y 287 de la Carta, es claro que el manejo del orden público sea centralizado en el marco de un Estado unitario. Las relaciones entre el nivel central y las entidades subnacionales son pues jerárquicas y opera la unidad de mando (p. 28).

Dado este contexto, se presentan constantemente choques entre las decisiones de los gobiernos locales y el Gobierno Nacional. Estos choques se manifiestan como superposiciones, bloqueos e indefiniciones; puntualmente se ha identificado que las prioridades de atención e intervención de fenómenos y poblaciones a nivel local y nacional no encuentran un escenario adecuado para concertarse, donde el diálogo permita coordinar intereses y trabajar de manera conjunta. En otras situaciones, la ausencia de estos instrumentos, mecanismos o escenarios de diálogo, dejan en manos de la Policía Nacional la mediación entre las voluntades de una y otra parte, y la incómoda tarea de atender a dos jefes que se contradicen sin que el marco normativo sirva al propósito de dar prioridad a alguna de las directrices. Son los mandatarios y los gobiernos locales quienes, a través de la planificación, han comenzado a atender y evidenciar este tipo de situaciones.

Libreros (2001) señala que la naturaleza política y ejecutiva de la descentralización del servicio público de seguridad ciudadana la ejercen los mandatarios locales por medio de la planeación, en donde los gobiernos locales formulan sus planes y programas de desarrollo territorial, así como impulsan la formulación y ejecución de políticas públicas locales que atienden a necesidades propias de los entes territoriales. Una segunda instancia es eminentemente administrativa y corresponde al papel que desempeña la Policía Nacional en las entidades territoriales para cumplir con las instrucciones que los gobernadores y alcaldes imparten con el propósito de mantener y restablecer la seguridad ciudadana.

Es en este sentido que los municipios deben perfilarse cada vez con mayor contundencia, como el escenario más propicio para la planificación y gestión de

la seguridad ciudadana. Las políticas de seguridad ciudadana impulsadas desde los municipios deben satisfacer las demandas de coherencia, coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno. En este marco han surgido los PISCC que se asimilan (por indefinición de la norma)⁹ a las políticas de seguridad ciudadana locales.

Los instrumentos de planificación, como los PISCC, atienden desde lo local a los problemas de coordinación entre los organismos de seguridad y justicia que responden a lineamientos y directrices del orden nacional y administraciones municipales, demostrando su efectividad para lograr armonizar diversas políticas, enfoques, metas, actores, o en el peor de los casos, poner de manifiesto muchas de las contradicciones que en las últimas décadas ha significado la gestión territorial de la seguridad y la convivencia en Colombia. En este sentido, Mockus señala que “los esfuerzos del municipio se deben orientar a convertirse en el escenario privilegiado de la planeación de la seguridad ciudadana, especialmente para prevenir y controlar aquellas conductas delictivas que más afectan la vida cotidiana de las personas” (1997).

Esta iniciativa local, y el liderazgo que los entes territoriales deben imprimir al direccionamiento de sus políticas locales a través de procesos de planificación, hacen parte de lo que puede calificarse como prácticas virtuosas para la gestión local de la seguridad y la convivencia, y, más importante aún, como estrategias que contrarrestan las múltiples indefiniciones, que apenas un estado precario de delegación de competencias deja a los entes territoriales en nuestro país.

Esto puede decirse especialmente en torno a la necesaria autonomía de los municipios y las gobernaciones, pero surge un gran interrogante cuando intentamos trasladar estos debates y discusiones a la escala metropolitana. La escala geográfica en la que la ciudad se materializa como una conurbación no se corresponde con el límite administrativo que le da un contorno al municipio. Esto se evidencia de manera clara en relación a los fenómenos que afectan la

⁹ En el Decreto 399 de 2011, en el que se instruye a los municipios en torno a la formulación de estos planes, se habla indistintamente a lo largo de sus artículos de plan integral y política integral de seguridad y convivencia ciudadana, como si estos fueran sinónimos.

seguridad y la convivencia, haciendo necesario reflexionar sobre la importancia de contar con instrumentos de planificación y gestión que aborden este ámbito territorial.

Instrumentos y arreglos institucionales para la planeación territorial de la seguridad y la convivencia

El panorama colombiano a propósito de la intervención de problemáticas locales en materia de seguridad y convivencia se encuentra intrínsecamente relacionado a las dificultades propias que surgen con el esquema territorial existente, y, en especial, con la ausencia de una distribución clara de competencias entre las entidades territoriales y la nación. Ello hace que existan zonas grises en donde es difícil definir claramente cómo trabajar de forma mancomunada en procesos multiagenciales y multinivel.

En este escenario se debe dar aplicación a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad como derroteros para abordar institucionalmente de la manera más adecuada una situación catalogada como compleja. Sin embargo, materializar dichos principios requiere de instrumentos y escenarios que faciliten y permitan hacer seguimiento al quehacer de las organizaciones de cara a la problemática, esto es, que permitan definir o concretar los mecanismos, roles y responsabilidades de los diferentes actores y cómo se avanza en el ejercicio de sus funciones.

Desde la Constitución de 1991 se han adoptado los procesos de planeación “como el mejor mecanismo para el uso eficiente de los recursos y, en general, la racionalización de la función pública” (Vargas, 2013, p. 267), tomando como principal referencia los planes de desarrollo que se deben formular tanto a nivel nacional como territorial.

Tratándose de seguridad y convivencia, el ejercicio de planeación se ha materializado por medio de los PISCC, los cuales deben formularse e implementarse coordinadamente y de forma corresponsable entre las administraciones de los entes territoriales y los organismos de seguridad y justicia. El uso de estas herramientas de planeación es el resultado de

competencias otorgadas por el legislador a los gobernadores y alcaldes con base en la Constitución de 1991, quienes son, respectivamente, los representantes del presidente para el mantenimiento del orden público (Constitución Política, Art. 303) y la principal autoridad de policía del municipio (Constitución Política, Art. 315, Numeral 2).

Los PISCC son instrumentos relativamente nuevos, pese a que las potestades que estos desarrollan fueron establecidas por diferentes leyes desde la promulgación de la Carta Política de 1991, entre las que se encuentran la Ley 62 de 1993¹⁰ que en su Artículo 12 dispone que los gobernadores y los alcaldes deberán desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, conforme a las particularidades territoriales; y la Ley 136 de 1994,¹¹ modificada por diversas leyes, entre la que se encuentra la Ley 1551 de 2012,¹² que incluye dentro de las funciones de los alcaldes el diseño e implementación de PISCC en coordinación con las autoridades locales de policía.

Sin embargo, es a partir de la Ley 418 de 1997 que cobran fuerza los PISCC, a propósito de la creación de los fondos de seguridad y convivencia ciudadana en la nación, los departamentos y los municipios, FONSET y FONSECON,¹³ concebidos con destinación exclusiva para asuntos de seguridad y convivencia. Es a partir de estos planes que se debe realizar la priorización y distribución de los recursos dispuestos a su financiación, a saber, el FONSET.

El Decreto 399 de 2011 retoma lo enunciado en la Ley 418 de 1997, y lo desarrolla refinando el mecanismo que indica que el funcionamiento de PISCC e inversión de recursos de los Fondos de Seguridad Territorial se encuentran directamente relacionados.

¹⁰ “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

¹¹ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

¹² “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

¹³ Por las siglas: Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET; Municipios y Departamentos) y Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON).

A partir de esta normatividad, estos instrumentos se tornan de obligatoria observancia para las administraciones y los organismos de seguridad y justicia. En el 2011, con la formulación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, liderada por la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, se inicia el acompañamiento a los entes territoriales para la formulación de los primeros PISCC, que se materializan por primera vez en el año 2012 con el inicio de las nuevas administraciones municipales y departamentales.

Uno de los preceptos fundamentales a partir de los cuales se formulan los PISCC es la construcción de los diagnósticos territoriales y la priorización de problemáticas que se constituyen en la hoja de ruta del accionar coordinado y concurrente de los distintos organismos en el municipio o departamento. Es decir, los PISCC tienen como finalidad conocer de manera detallada las situaciones que afectan la seguridad y la convivencia, y por tanto, la calidad de vida de los habitantes de dicho ente territorial. Sin embargo, en el proceso de implementación de esos PISCC de primera generación que se desarrollaron en el Área Metropolitana se observó que los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia no se circunscriben de manera exclusiva al ámbito municipal o departamental.

De acuerdo con la organización territorial del país son los municipios y departamentos los escenarios de despliegue institucional que conciben los PISCC, aun cuando los fenómenos susceptibles de incorporarse en los conceptos *seguridad y convivencia* difícilmente se presentan en los territorios sin superar las fronteras y límites político-administrativos. Es en este contexto, entonces, que surge la necesidad de ampliar los horizontes de comprensión e incidencia de este importante instrumento de planificación hacia niveles intermedios de gestión como son las áreas metropolitanas, entendidas tanto como escenarios territoriales y como entidades administrativas que pueden efectivamente incidir en la coordinación y articulación de actores y políticas para la intervención de las problemáticas, y así lograr el cumplimiento de su propósito misional, a saber, la integración para el desarrollo armónico del territorio.

En este caso particular, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá atendiendo a las realidades de violencias, criminalidad y comportamientos contrarios a la convivencia de escala supramunicipal, expide el Acuerdo Metropolitano

No. 2 de 2016, en el que se declara como hecho metropolitano “La seguridad, la convivencia y la paz”, dando origen, a su vez, a la posibilidad de formular instrumentos de gestión para la seguridad y la convivencia. En el marco de este Hecho Metropolitano, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano (PISCC-Metropol, formulado en el año 2016) considera que para el mejoramiento de las afectaciones sustantivas de la seguridad y la convivencia¹⁴ deben atenderse las dificultades manifiestas en materia de articulación y coordinación para la gestión de estas por parte de las entidades responsables, convirtiéndose así en un instrumento de planificación que atiende de facto los vacíos evidenciados en el desarrollo normativo del país, en especial frente a la omisión legislativa de distribución de competencias y delegación de responsabilidades para la intervención de los problemas asociados a la seguridad ciudadana.

El PISCC como instrumento de gestión tiene una especial relevancia en los municipios, no solo en lo estratégico (atención de problemáticas priorizadas), sino muy especialmente en lo relacionado con la inversión de los recursos del FONSET que tienen como condición la formulación del Plan. Los recursos asignados del Fondo ayudan a subsanar múltiples necesidades de la Fuerza Pública y otros organismos para una adecuada prestación de sus servicios en los territorios, lo que de entrada propicia un clima favorable a la cooperación y accionar bajo el liderazgo del ente territorial. En cambio, en el ámbito metropolitano, los recursos no son determinantes, pues las competencias que tienen las áreas metropolitanas no las hacen susceptibles de realizar el recaudo, e incluso, no son competentes para presentar proyectos para el acceso a otras fuentes de financiación como el FONSECON. Esto hace que el PISCC-Metropol se revele como un instrumento privilegiado para lograr especialmente la articulación y coordinación de actores en torno a una atención más efectiva y eficiente de los asuntos que atañen a un grupo de municipios, esto sí, acorde a las competencias establecidas en la ley para las áreas metropolitanas.

¹⁴ Entiéndase como afectaciones sustantivas las problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia, a manera de ejemplo se podría mencionar: homicidios, hurtos, violencia intrafamiliar, riñas, extorsión, ocupación indebida del espacio público, tráfico de estupefacientes, disposición inadecuada de basuras, presencia de organizaciones delincuenciales, entre otras.

Esta imposibilidad de acceder a recursos del FONSET o el FONSECON, si bien podría interpretarse como una dificultad en términos de liderazgo por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, realmente termina poniendo el foco sobre el espíritu de la función pública cuando esta se materializa a través de múltiples actores. La intención real es cooperar entre corresponsables sin sujeción a la asignación de un recurso, o mediada por la obtención de un bien o servicio, lógica transaccional que prima en los ámbitos municipales y departamentales.

Si bien se han enunciado algunas de las bondades del instrumento de planificación, aún está por verificarse en la práctica la efectividad de una herramienta de este tipo a nivel metropolitano, no solo por la intención real de cooperar por parte de las autoridades competentes, sino también por las relaciones de poder y fenómenos políticos que en su seno se pueden presentar y manifestarse como reales barreras para la gestión en materia de coordinación y articulación entre actores y políticas tratándose de la seguridad y la convivencia.

Es por esto que la trascendencia y el impacto de este instrumento se encuentra determinado en gran medida por los sistemas de seguimiento, evaluación y veeduría ciudadana que lo acompañen y desarrollen, sumado a la posibilidad de estar sujeto a una política pública metropolitana de seguridad y convivencia, a partir de la cual se logre convocar y hacer partícipes a múltiples actores y sectores sociales que ejerzan los pesos y contrapesos propios de un sistema democrático y participativo.

Conclusiones

1. El esquema territorial propuesto por la Constitución de 1991, soportado en los principios de unidad, descentralización y autonomía territorial, ha implicado grandes dificultades en el relacionamiento institucional para la intervención de problemáticas sociales, en especial porque la distribución de competencias entre nación y entes territoriales, aun después de veintisiete años de promulgada la Carta Política, está inconclusa e incompleta, lo que ha significado que muchos procesos tengan un sello centralista y no se compadezcan de las especificidades y necesidades territoriales.

2. A los municipios les fue otorgado protagonismo en el modelo de ordenamiento territorial colombiano. Muchas de las competencias asignadas a la fecha recaen en este ente territorial. Sin embargo, como consecuencia de la urbanización acelerada que se ha presentado en el país, cada vez es más evidente que las problemáticas que atañen a un municipio no son propias ni exclusivas de este, sino que son compartidas por los municipios aledaños. Pero la gestión de estas problemáticas de forma mancomunada o conjunta entre entes territoriales implica grandes desafíos, incluso con la existencia de la figura de las “áreas metropolitanas”, que tienen unas competencias reducidas.
3. La gestión adecuada de la seguridad y la convivencia implica un desafío de carácter institucional en tanto conlleva la participación de un número plural de agencias del Estado que pertenecen a diferentes niveles de gobierno. No obstante, como en muchos otros asuntos, las relaciones que se construyen entre el nivel nacional y los territorios parten de la superposición de competencias constitucionales y legales, en un marco de existencia desigual de capacidades institucionales.
4. La descentralización con relación al orden público determina ámbitos diferenciales de expresión de los fenómenos, que el concepto *orden público* en su acepción más amplia cobija. Así, bajo un esquema de descentralización y autonomía territorial, se deben atender principalmente los fenómenos que afectan puntualmente a la seguridad ciudadana, mientras que fenómenos relacionados con la soberanía o la defensa del orden establecido pueden atenderse de manera más expedita bajo el esquema de Estado unitario.
5. El PISCC es un instrumento de planificación que se centra principalmente en el abordaje de los fenómenos que afectan la seguridad ciudadana, que responde de manera efectiva al modelo de descentralización y que propicia la autonomía de los entes territoriales en el direccionamiento de las políticas de seguridad y convivencia. El instrumento permite que cada cuatro años los dirigentes políticos en los territorios dejen su impronta en la gestión de la seguridad y la convivencia, partiendo de un escenario de colaboración y apoyo mutuo entre organismos de seguridad y justicia, administraciones municipales y ciudadanía.

6. Aun cuando los avances en el diseño institucional del país para la gestión de la seguridad y la convivencia han sido significativos en los últimos años (acompañamiento en la formulación de PISCC Municipales, regulación de uso de recursos de FONSET, entre otros), han sido los gobiernos locales en ejercicio de su autonomía los que han desarrollado iniciativas, generando herramientas y escenarios virtuosos que propician la cooperación y la corresponsabilidad interinstitucional y que crean marcos de actuación que han materializado los preceptos o lineamientos generales contenidos en las leyes, logrando mejorar significativamente la gestión en torno a la comisión de delitos y afectaciones a la convivencia.
7. El PISCC es un instrumento de planificación cuya mayor virtud reside en propiciar la articulación, la coordinación y el diálogo entre actores corresponsables del direccionamiento y atención de los fenómenos que inciden sobre la seguridad ciudadana. El logro de esta comunicación, aunado al desarrollo de estrategias de manera planificada y monitoreada por otras múltiples instituciones, se configura como el hecho más sobresaliente y el mayor aporte que hacen los PISCC a los territorios, sean estos municipios, gobernaciones o áreas metropolitanas.
8. El PISCC-Metropol se revela como un instrumento que en desarrollo de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, sortea las dificultades derivadas del inconcluso desarrollo normativo en materia de distribución de competencias. Esto se logra a partir del planteamiento de un modelo de coordinación de actores y articulación de políticas mediante la puesta en marcha de escenarios técnicos y de toma de decisiones, que ponen en diálogo los niveles municipales y metropolitanos, para un adecuada gestión de la seguridad y la convivencia, aportando de esta manera a la construcción de equidad territorial.

Referencias

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (08 de abril de 2016). Acuerdo Metropolitano No. 2 por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y La Paz en el Valle de Aburrá. [Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016].

- Bonet, J., Pérez, G. y Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. En *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 205, Cartagena, Banco de la República. Recuperado de: http://www.banrep.org/docum/Lectura_finanzas/pdf/dtser_205.pdf
- Cano, R. y Ramírez, L. (2007). Descentralización fiscal y eficiencia en los servicios sociales a nivel territorial en Colombia. *Equidad y desarrollo*, 8, pp. 7-24.
- Congreso de Colombia (29 de abril de 2013). [Ley 1625 de 2013]. DO: 48.776.
- Congreso de Colombia (12 de agosto de 1993). [Ley 62 de 1993]. DO: 40.987.
- Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/indice.php>.
- Correa, N. R. (1997). Nexos descentralización-orden público. *Descentralización y Orden Público*, Bogotá, FESCOL.
- Estupiñán, L. (2012). El ordenamiento territorial en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Lectura socio-jurídica desde el nivel intermedio de gobierno. *Opinión Jurídica*, 11(21), pp.19-37.
- _____ (2017). El Estado Unitario: la reiterada fórmula de la organización territorial en Colombia. Mutaciones y tendencias. En G. Pavani y A. L. Estupiñán (eds.), *Plurinacionalismo y centralismo. Tensiones del Estado unitario en América Latina*. Bogotá, Universidad Libre, pp. 163-197.
- Corte Constitucional, Sala Plena (1994). Sentencia C – 216 [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].
- _____ (1996). Sentencia C – 535 [M.P. Alejandro Martínez Caballero].
- _____ (2000). Sentencia C – 1187 [M.P. Fabio Morón Díaz].
- _____ (2007). Sentencia C – 909 [M.P. Clara Inés Vargas Hernández].
- Libreros, J. (2001). Descentralización y orden público en Colombia. *Revista Opera*, 1, pp. 299-212.
- Mockus, A. (1997). *Descentralización y Orden Público*, Bogotá, FESCOL.
- Pérez, W. F. y Vélez J. C. (1997). Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín. *Estudios Políticos*, 11, pp. 99-129.
- Pretelt, J. I. (2013). Autonomía territorial. En Mendoza, G. E., Cepeda, J. A. y Estupiñán, L. (eds.). *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 179-248.
- Riveros, H. (2010). ¿Cómo coordinar las políticas nacionales con los departamentos y municipios? La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial. G. C. Rodríguez (coord.), *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Uniandes, pp. 262-291.
- Vargas, L. E. (2013). La articulación entre las competencias nacionales y territoriales. El caso de los macroproyectos de interés social nacional. En G. E. Mendoza, J. A. Cepeda y L. Estupiñán (eds.), *Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional*. Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 253-276.



Capítulo 5

Estado de la seguridad ciudadana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016¹

Juan Manuel Jaramillo Muñoz
Alejandro Londoño Hurtado
Sergio Andrés Urán Ocampo

¹ Este trabajo hace parte del diagnóstico realizado dentro del proceso de acompañamiento a la formulación del Plan Integral Metropolitano de Seguridad y Convivencia (PISCC-Metropol) del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que tuvo lugar entre los meses de octubre y diciembre del año 2016. Los autores agradecen el apoyo que, para la escritura del capítulo, recibieron del equipo técnico de la Subdirección de Seguridad, Convivencia y Paz del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Introducción

En los estudios académicos sobre conflictividad urbana, gobernabilidad, homicidio y criminalidad en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, ha predominado un enfoque municipal que ha relegado a un segundo plano la mirada metropolitana de los fenómenos. Siguiendo este enfoque, la mayoría de los estudios se ha concentrado en Medellín, municipio que se ha convertido en el caso arquetípico para los investigadores, en un referente para Latinoamérica y, tal vez, en la ciudad colombiana con mayor cantidad de investigaciones en los mencionados temas (Dávila y Dávila, 2015).

A pesar de lo anterior, las dinámicas del crimen y la violencia en el Valle de Aburrá dan cuenta de que las fronteras político-administrativas no son un criterio completamente adecuado para circunscribir el abordaje de los mencionados fenómenos. Las conexiones que existen entre unos y otros municipios, en lo que respecta a fenómenos como la comercialización de estupefacientes, el hurto o el homicidio, permiten afirmar que el problema del crimen y la violencia es metropolitano. Asimismo, los datos sugieren que, aun ante la preeminencia que ha tenido Medellín en los estudios sobre las mencionadas materias, este no es el único municipio con contribuciones importantes al crimen y la violencia en el Valle de Aburrá.

Teniendo en cuenta lo anterior se considera oportuno avanzar en una renovación del enfoque con el que se ha estudiado el problema del crimen y la violencia en el Valle de Aburrá. En este sentido, es importante contribuir a la construcción de nuevo conocimiento dirigido a encontrar conexiones, interrelaciones e impactos asociados a las dinámicas intermunicipales y metropolitanas del crimen y la violencia. Esto implica moverse, desde un enfoque municipal centrado en Medellín, hacia un enfoque intermunicipal y metropolitano que reconozca la realidad de un territorio conurbado.

Partiendo de lo anterior, este capítulo tiene como objetivo describir los procesos y dinámicas de la criminalidad y la violencia en el Valle de Aburrá, tomando como referente las cifras oficiales relacionadas con la seguridad ciudadana. Con esto se espera contribuir a la construcción de una mirada metropolitana de los problemas de seguridad ciudadana, aportar al análisis de los fenómenos que se presentan en los municipios que comparten el territorio con Medellín, y avanzar en la construcción de una línea base metropolitana para el seguimiento y la evaluación de los delitos.

Para el desarrollo del anterior objetivo, la seguridad fue entendida de acuerdo al enfoque de la seguridad ciudadana, el cual pone la atención en la protección de los individuos frente a amenazas que afectan principalmente cuatro derechos: la vida, la libertad, la integridad y la propiedad (Mesa, 2015). Es por ello que el capítulo se centra en los indicadores de homicidio, hurto, lesiones personales, violencia intrafamiliar, violencia sexual y extorsión.²

Para realizar el estudio se recurrió preminentemente a datos cuantitativos del periodo 2014-2016, correspondientes a los delitos arriba mencionados, con el objetivo de dar cuenta del estado más actual de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá. Para la obtención de dichos datos se utilizaron diversas fuentes: el Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional (2017a) y el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Alcaldía de Medellín (2016).³ Adicionalmente, por la dificultad en el acceso a la información, se obtuvieron datos sobre violencia intrafamiliar y delitos sexuales, de los repositorios de acceso libre que el Gobierno Nacional dispone para consulta en la web. La metodología empleada en el trabajo se centró en el análisis descriptivo de los datos y se complementó con la elaboración de mapas de densidad (concentración de casos).

Ante la pregunta sobre la falta del año 2017 en el análisis, al momento de publicar este libro se intentó realizar dicha actualización, tarea que no fue posible llevar a cabo debido a una coyuntura nacional, a propósito de la estrategia para unificar el dato estadístico criminal por parte de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. El objetivo de ambos organismos es conectar los sistemas de información, Sistema de Información para el Sistema Penal Oral Acusatorio de la Fiscalía General de la Nación (SPOA), y el SIEDCO, buscando con ello superar dificultades estadísticas representadas en cifras de criminalidad disímiles por parte de ambas instituciones, unificando

² En el análisis se incluyó una breve revisión de la comercialización y el consumo de drogas ilícitas, uno de los principales retos que tiene el área metropolitana en materia de gestión de la seguridad ciudadana.

³ Para tener una buena visión de la evolución temporal de los fenómenos delictivos, se requiere una serie de tiempo que cubra por lo menos cinco años. Sin embargo, para el presente estudio solo se pudo acceder a una base de datos depurada y validada para el periodo 2014-2016.

la construcción de los datos y facilitando así el direccionamiento de las políticas públicas en materia de seguridad. Sin embargo, esto ha acarreado la imposibilidad de realizar comparaciones con las series estadísticas de SIEDCO antes de agosto de 2017, debido a los cambios metodológicos surtidos para viabilizar esta estrategia, dificultando así la actualización del presente diagnóstico para el año 2017. Los comunicados oficiales emitidos por la Fiscalía General de la Nación indican que en agosto de 2018, luego de un análisis detenido de ambos Sistemas de Información, las instituciones informarán qué datos pueden ser o no comparables hacia el pasado en SIEDCO (Fiscalía General de la Nación, 2018).

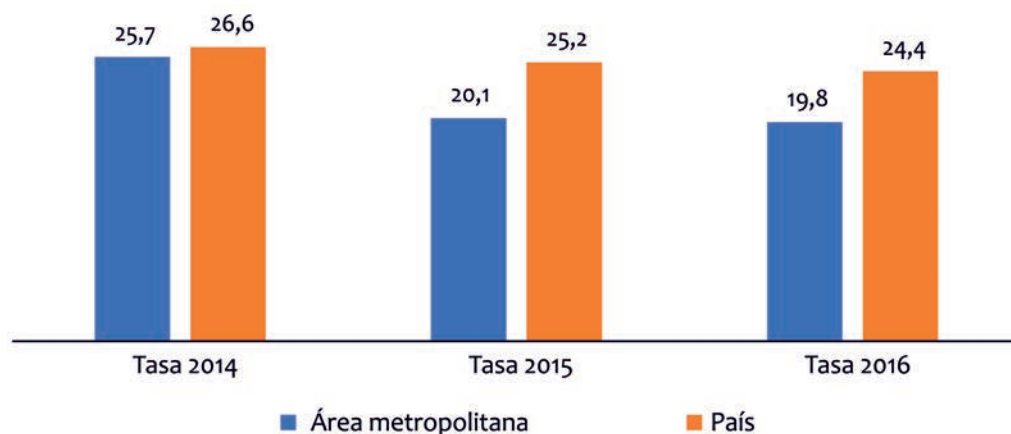
El capítulo se divide en varias secciones, cada una de las cuales se refiere a uno de los delitos y contravenciones tomados en cuenta para la realización del diagnóstico: homicidios, hurtos, delitos contra la integridad personal (lesiones personales, violencia intrafamiliar, delitos sexuales), extorsión y narcomenudeo. En cada sección se describen los hallazgos más importantes encontrados en los datos oficiales, tanto a nivel metropolitano como municipal. Al final del capítulo se presentan algunas conclusiones.

Homicidios

Entre los años 2014 y 2016 se presentaron en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá un total de 2.476 homicidios. La tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (thpcch) de la subregión, pasó de 25,7 en 2014 a 19,8 en 2016, lo que refleja una reducción del 10,6% en el total de homicidios. Como se puede observar en el gráfico 1, durante todos los años del periodo la tasa metropolitana se ubicó por debajo de la tasa de homicidios del país. Sin embargo, en los tres años, la tasa estuvo por encima del rango de 0 a 10 homicidios por cada cien mil habitantes, lo que en términos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) se clasifica como una situación en la que existe una epidemia de violencia.⁴

⁴ Por epidemia se entiende una enfermedad que se propaga durante un cierto periodo de tiempo y que afecta simultáneamente a muchas personas, sobrepasando los parámetros establecidos

Gráfico 1. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



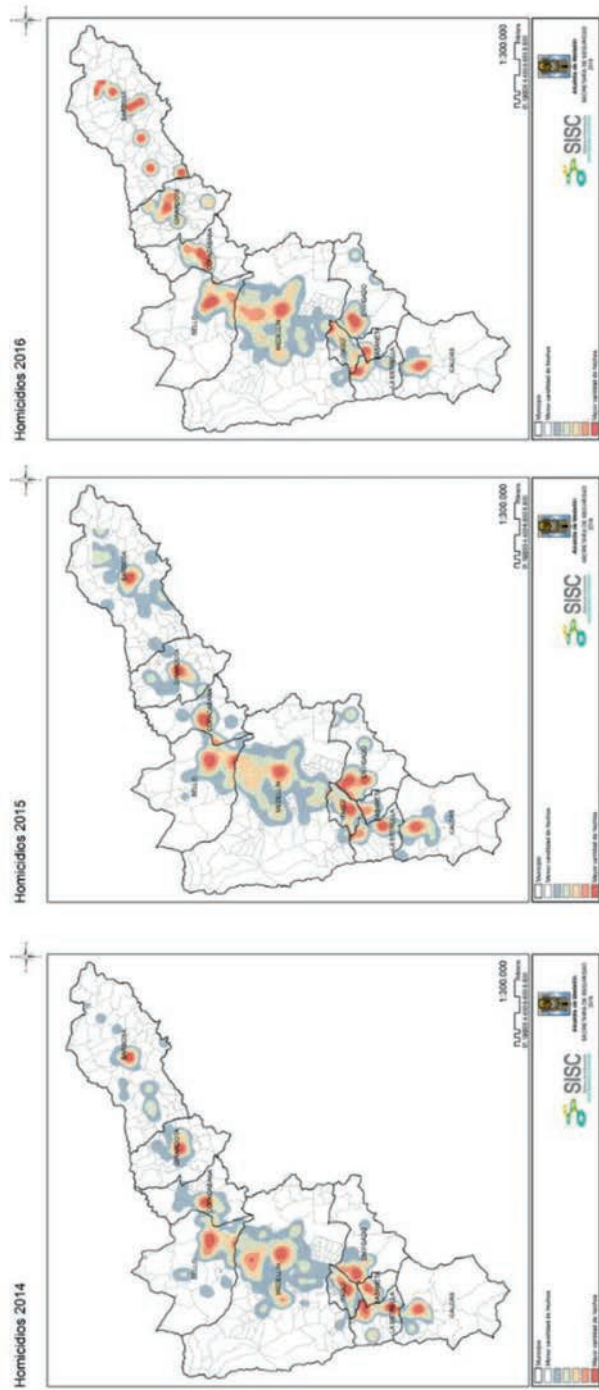
Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

El 56% de los homicidios ocurridos en el Valle de Aburrá durante el periodo estudiado tuvo lugar en vías públicas, predominantemente en zonas urbanas de los municipios. En el 67% de los casos el victimario empleó un arma de fuego y el segmento horario con más homicidios (37%) fue el de la noche.⁵ De las víctimas, la mayoría (62%) fueron hombres y, más específicamente, jóvenes de entre 14 y 28 años (el 47% de las víctimas pertenecía a este rango de edad).

como normales para dicha enfermedad. Para el caso de la violencia homicida, la OMS adoptó este término en el año 1996, al declararla como un problema de salud pública que requiere una comprensión de sus causas y un tratamiento basado en la prevención. Al establecer esto, la OMS definió un rango de entre 0 y 10 homicidios por cada cien mil habitantes (hpcch) como la media internacional dentro de la cual se considera como normal el problema de la violencia. Por fuera de este rango, el problema debe tratarse como un virus altamente contagioso que ha de ser contenido utilizando diversos instrumentos de prevención, reacción y judicialización (Krug, Dahlberg, Mercy, Zwi y Lozano, 2003).

⁵ Para el presente capítulo, el día se divide en 4 segmentos horarios de 6 horas de duración cada uno: mañana, tarde, noche y madrugada.

Mapa 1. Homicidios en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



Fuente: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Alcaldía de Medellín (2016)

El análisis geográfico muestra que el homicidio en el Valle de Aburrá es una problemática que afecta principalmente los centros urbanos de los municipios, con excepción de Girardota, Barbosa y Medellín, en donde la concentración de casos estuvo tanto en la zona urbana como en la zona rural. En este último municipio hubo una constante a lo largo de los tres años: una continua comisión de homicidios en el triángulo compuesto por el Corregimiento San Antonio de Prado y los municipios de La Estrella e Itagüí. Finalmente, los mapas muestran que a lo largo del periodo hubo una reducción en la concentración de los casos de homicidio en la zona sur del valle y un aumento de la concentración en las zonas centro y norte, en especial en los límites entre Medellín, Bello y Copacabana.

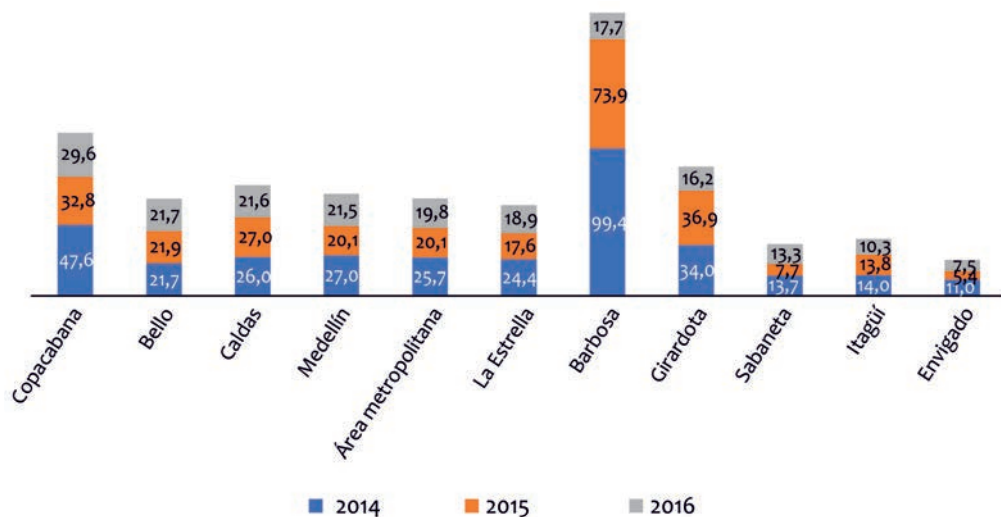
En lo que respecta a las diferencias entre los municipios,⁶ durante los años 2014 y 2015 tres municipios de la zona norte tuvieron las mayores tasas del valle: Barbosa, Girardota y Copacabana⁷ (ver gráfico 2). Para el año 2016, Barbosa y Girardota presentaron reducciones significativas y se ubicaron por debajo de la media metropolitana, mientras que Copacabana encabezó la lista con 29,6 homicidios por cada cien mil habitantes, seguida por Bello, Caldas y Medellín. En el lado opuesto (sur) se presentó también una constante: Envigado, Sabaneta e Itagüí se mantuvieron como los tres municipios con las tasas más bajas para los tres años, ubicándose muy por debajo del promedio metropolitano. Inclusive, Envigado presentó tasas para los años 2015 (5,4) y 2016 (7,5) por debajo de la media establecida por la OMS.

La variación porcentual del homicidio muestra que en Medellín hubo un incremento de casos del 8% entre los años 2015 y 2016 (se pasó de 496 a 535 casos). La Estrella y Bello registraron incrementos del 9% y el 2%, respectivamente, durante el mismo periodo. Por otro lado, las mayores reducciones entre 2015 y 2016 las tuvieron Barbosa (76%), Girardota (55%), Sabaneta (75%) e Itagüí (25%).

⁶ La descripción de las diferencias municipales, en relación con los delitos contemplados en el capítulo, se concentró en los municipios con la mayor y la menor cantidad de casos.

⁷ Esto estuvo relacionado con disputas entre la principal organización criminal de Bello (Los Chatas) y organizaciones locales de estos territorios (comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Gráfico 2. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

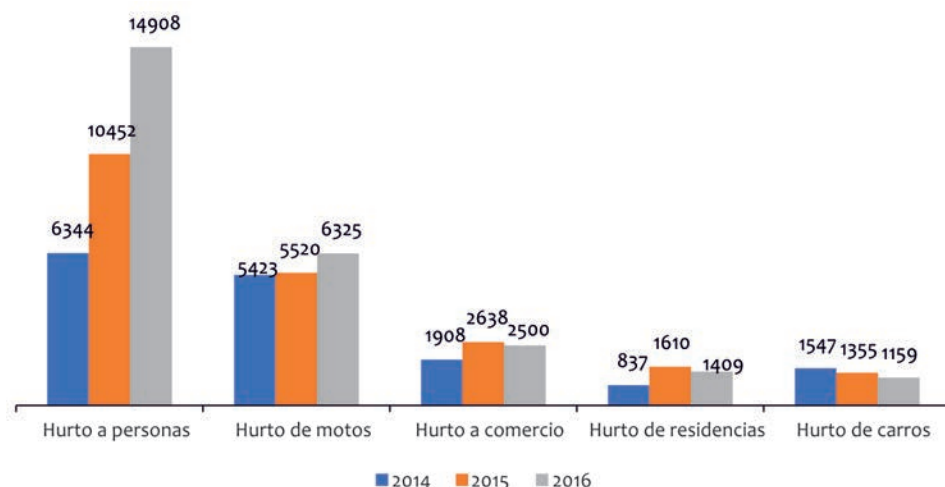
Es importante mencionar que las autoridades, consultadas en las entrevistas realizadas, encuentran un cambio importante en relación con las dinámicas de los homicidios en el Valle de Aburrá. Por un lado, señalan que la participación de casos ligados a problemas de convivencia ha aumentado y, por otro, destacan que existe ahora un mayor control de la delincuencia organizada en lo que respecta al uso del homicidio como medio para dirimir diferencias. Dado que los homicidios llaman de forma fácil la atención de las autoridades, su uso se ha reducido como una forma de disminuir la presión que aquellas ejercen sobre los grupos delincuenciales.

Antes, el 95% de los casos [de homicidio] se daba por factores asociados al crimen organizado o [a los] grupos armados ilegales... hoy estos factores representan la mitad del peso en estos casos. Lo que se empieza a evidenciar es que los problemas de convivencia se vuelven generadores importantes de homicidios. Esto, producido por la cultura de la violencia que gobierna en las ciudades y a personas que han crecido en entornos marcados por la ilegalidad y la disfuncionalidad (Comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Hurtos

En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se cometieron un total de 63.935 hurtos entre los años 2014 y 2016. Esto equivale al 65% del total de delitos analizados en el presente capítulo y sitúa al hurto como la actividad delictiva con mayor peso estadístico en los últimos 3 años (entre las analizadas). Como se puede ver en el gráfico 3, el consolidado de hurtos de todas las modalidades presenta un incremento a lo largo del periodo: entre 2014 y 2015 este incremento fue del 34%, y entre 2015 y 2016 fue del 22%.

Gráfico 3. Total de hurtos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

En cuanto a los diferentes tipos de hurto, se observa que el hurto a personas es la modalidad de mayor peso, representando el 49,6% del total de hurtos para todos los años. Adicionalmente, es la de mayor crecimiento anual, con una variación porcentual entre 2014 y 2015 del 65%, y del 43% entre 2015 y 2016. En lo que respecta a las características de los hurtos a personas, el 72% de los casos se presentó en vía pública, gran parte (27%) durante la noche. El 61% de las víctimas fueron hombres, y de estos, el 63% pertenecía al rango de edad de entre los 18 y los 38 años. En el 42% de los casos no se empleó

ningún arma (modalidades de cosquilleo o raponazo), mientras que en el 25% se empleó arma de fuego y en el 19% arma blanca.

Con respecto a la magnitud de la variación porcentual del número de hurtos entre los años estudiados, Barbosa y Bello se destacan. El primero es el único municipio que presentó una reducción en los casos registrados (16% menos en 2016) y el segundo presentó un incremento del 76%, tanto entre 2014 y 2015 como entre 2015 y 2016. El resto de municipios tuvo incrementos durante los tres años consultados, aunque estos fueron menores entre 2015 y 2016. Por otro lado, es de mencionar que, en 7 municipios de la subregión, hubo un aumento significativo de los hurtos entre 2014 y 2015. Los municipios en los que se dieron dichos aumentos fueron Caldas, La Estrella, Girardota, Sabaneta, Envigado, Itagüí y Copacabana.⁸ Para finalizar, es de señalar que las cifras muestran que el hurto es una actividad delictiva que tiene un fuerte dinamismo en todo el Valle de Aburra.

Tabla 3. Hurtos a personas en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Bello	318	561	988	76%	76%
Medellín	4.939	7.822	11.315	58%	45%
La Estrella	31	80	114	158%	43%
Copacabana	78	146	199	87%	36%
Itagüí	375	681	893	82%	31%
Sabaneta	109	225	286	106%	27%
Girardota	24	49	61	104%	24%
Envigado	433	757	926	75%	22%
Caldas	19	62	68	226%	10%
Barbosa	18	69	58	21%	-16%
Área Metropolitana	6.344	10.452	14.908	65%	43%

Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

⁸ Este aumento se atenuó de manera importante en el periodo 2015-2016 (ver tabla 3).

En lo que respecta a la tasa de hurtos a personas, los municipios con los valores más elevados para el año 2016 fueron Sabaneta, con 544,2 casos por cada cien mil habitantes; Medellín, con 455 casos; y Envigado, con 407. Por otro lado, las cifras más bajas las tuvieron Caldas, con 86,3 hurtos por cada cien mil habitantes; Girardota, con 110 casos; y Barbosa, con una tasa de 114,1.

Pasando a la modalidad del hurto de motocicletas,⁹ las cifras muestran que en el Valle de Aburrá este delito presentó variaciones ascendentes del 2% entre 2014 y 2015 (se pasó de 5.423 a 5.520 casos) y del 15% entre 2015 y 2016 (se pasó de 5.520 a 6.325 casos). Para todos los municipios se presentaron aumentos en los hurtos denunciados entre los años 2015 y 2016. Es de señalar que Caldas, Girardota, La Estrella e Itagüí presentaron las mayores alzas para los tres años estudiados, tal y como ocurrió con el hurto a personas (ver tabla 4).

Tabla 4. Hurtos de motocicletas en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Caldas	4	12	29	200%	142%
Girardota	16	30	45	88%	50%
La Estrella	15	33	49	120%	48%
Itagüí	117	241	336	106%	39%
Barbosa	11	11	15	0%	36%
Sabaneta	33	56	64	70%	14%
Medellín	4.670	4.378	4.985	-6%	14%
Bello	441	551	588	25%	7%
Envigado	76	118	122	55%	3%
Copacabana	40	90	92	125%	2%
Área Metropolitana	5.423	5.520	6.325	2%	15%

Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

⁹ Para los casos de hurtos de vehículos, a residencias y a entidades comerciales no fue posible determinar la tasa, pues no se cuenta con bases de datos centralizadas del parque automotor, el catastro y el número de establecimientos comerciales en el Valle de Aburrá. Por lo anterior, el

En cuanto a las características de los casos, los datos muestran que del total de hurtos de motocicletas reportados, el 91% se produjo en vía pública (de estos, el 15% ocurrió al frente de la residencia de la víctima), en el 63,4% de los casos los victimarios emplearon una llave maestra (lo que significa que el hurto se produjo con el vehículo estacionado) y en el 45,5% de los casos se empleó arma de fuego.

En lo que respecta al hurto de carros, a diferencia de lo ocurrido en relación con las dos modalidades anteriores, el Valle de Aburrá presentó una reducción porcentual continua entre los años 2014 y 2016 (ver tabla 5). Sabaneta y La Estrella se destacaron como los municipios con las mayores reducciones. En Sabaneta, la disminución de los hurtos fue del 4% entre 2014 y 2015, y del 50% entre 2015 y 2016. Por otro lado, en La Estrella, la variación fue del 27% entre 2014 y 2015 y del 36% entre 2015 y 2016. En Girardota, Caldas y Envigado se presentaron incrementos importantes en el número de hurtos entre los años 2014 y 2015, seguidos por reducciones en el periodo 2015-2016.

Del total de hurtos de carros ocurridos en los tres años, el 93,5% se produjo en vía pública, en el 49,3% de los casos los victimarios emplearon llave maestra, y en el 44,1% emplearon arma de fuego.

Tabla 5. Hurtos de carros en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Sabaneta	25	24	12	-4%	-50%
La Estrella	15	11	7	-27%	-36%
Bello	182	159	122	-13%	-23%
Barbosa	5	10	8	100%	-20%
Medellín	1.185	956	830	-19%	-13%
Itagüí	64	77	69	20%	-10%
Caldas	5	13	12	160%	-8%

análisis comparativo para los municipios en estas modalidades se limita a señalar las variaciones entre los años y la concentración de casos.

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Envigado	50	80	75	60%	-6%
Copacabana	14	19	18	36%	-5%
Girardota	2	6	6	200%	0%
Área Metropolitana	1.547	1.355	1.159	-12%	-14%

Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

Respecto al hurto a comercio, las cifras muestran que, en el Valle de Aburrá, esta modalidad de hurto presentó una variación ascendente del 38% entre 2014 y 2015 (pasó de 1.908 a 2.638 casos) y una variación descendente del 5% para el periodo 2015-2016 (pasó de 2.638 a 2.500 casos). La Estrella, Caldas, Sabaneta, Bello y Girardota (ver tabla 6) sobresalen por sus incrementos en el número de casos durante los tres años analizados. En especial, llama la atención el caso de La Estrella, municipio que tuvo un aumento muy alto en el número de hurtos. Por otro lado, Barbosa, Envigado e Itagüí tuvieron importantes reducciones durante el periodo 2015-2016.

Desagregando los datos, los casos de hurto a comercio ocurrieron en un 62% de las veces en horas de la tarde y la noche; en el 55% de los casos no se emplearon armas, en el 22,5% se empleó arma de fuego y en el 18% se utilizó un objeto contundente. Lo anterior evidencia que en esta modalidad de hurto predominan los llamados “mecheros”, personas que extraen artículos de los locales comerciales.

Tabla 6. Hurtos al comercio en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Barbosa	16	45	12	181%	-73%
Envigado	112	211	186	88%	-12%
Itagüí	102	197	183	93%	-7%
Medellín	1.363	1.776	1.658	30%	-7%

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Copacabana	27	40	38	48%	-5%
Girardota	15	27	28	80%	4%
Bello	191	218	228	14%	5%
Sabaneta	55	77	85	40%	10%
Caldas	12	18	20	50%	11%
La Estrella	15	29	62	93%	114%
Área Metropolitana	1.908	2.638	2.500	38%	-5%

Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

Sobre los casos de hurto a residencias, la información obtenida muestra que en el Valle de Aburrá hubo un aumento del 92% en el número de casos entre 2014 y 2015 (se pasó de 837 a 1.610 hurtos) y una reducción del 12% entre 2015 y 2016 (se pasó de 1.610 a 2.409 hurtos). En todos los municipios del Valle, con excepción de Girardota, se presentaron reducciones en los porcentajes de denuncias entre los años 2015 y 2016. En Girardota, los casos pasaron de 10 a 28, lo que significó un aumento del 180% (ver tabla 7).

En relación con las características de los hurtos a residencias, el 41% de los hechos ocurrieron sin empleo de armas, lo que sugiere que el ingreso a viviendas desocupadas fue el método más extendido. Además, el 28% de los casos se produjo en apartamentos, mientras que el 24,6% tuvo lugar en casas. Por otro lado, el segmento horario con mayor cantidad de hurtos fue la tarde (35%) seguido de la noche (25,5%).

Tabla 7. Hurtos a residencias en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Sabaneta	47	91	60	94%	-34%
Caldas	5	14	10	180%	-29%
Envigado	102	172	133	69%	-23%

Municipio	Año 2014	Año 2015	Año 2016	Variación 2014-2015	Variación 2015-2016
Medellín	523	966	851	85%	-12%
Itagüí	55	133	118	142%	-11%
Barbosa	10	18	16	80%	-11%
Bello	58	132	123	128%	-7%
La Estrella	13	35	33	169%	-6%
Copacabana	16	39	37	144%	-5%
Girardota	8	10	28	25%	180%
Área Metropolitana	837	1610	1409	92%	-12%

Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

Por último, la distribución geográfica del hurto en sus diferentes modalidades evidencia una mayor concentración de este delito en las zonas centro y sur del Valle de Aburrá.¹⁰ En estas zonas tuvo lugar el 75,4% de los casos registrados en el periodo. Haciendo una comparación más equitativa desde el punto de vista demográfico, sacar a Medellín (zona centro) del análisis permite observar que el número de hurtos a personas, a residencias y al comercio en los municipios del sur duplicó al número de casos ocurridos en el norte, durante el periodo estudiado. En lo que respecta al número de hurtos de automóviles y motocicletas, la zona norte superó a la zona sur por poco, siendo Bello, para todos los años, el municipio con la mayor cantidad de hurtos a los bienes mencionados. Por otro lado, sobre los hurtos a personas, la zona sur tuvo una tasa promedio para todos los años de 682,5 casos por cada cien mil habitantes, mientras que la zona norte tuvo una tasa de 385,4 casos. En la zona sur, los hurtos a personas se concentraron en Envigado, Itagüí y Sabaneta; mientras que en la zona norte se concentraron en Copacabana y Bello.

¹⁰ La zona norte está compuesta por los municipios de Bello, Barbosa, Girardota y Copacabana. A la zona sur pertenecen La Estrella, Envigado, Sabaneta, Itagüí y Caldas. La zona centro se compone del municipio de Medellín.

Delitos contra la integridad personal

Lesiones personales

Las cifras de denuncias de casos de lesiones personales en el Valle de Aburrá muestran una problemática de gran magnitud: en el periodo de tiempo estudiado se presentaron 13.481 denuncias, lo que equivale a tasas por cada cien mil habitantes para todos los años, superiores a 90. Durante el periodo analizado hubo un aumento en el número de casos de lesiones personales denunciados: entre 2014 y 2015 se presentó un incremento del 38% (se pasó de 3.527 a 4.881 casos) y entre 2015 y 2016 el incremento fue del 3,9% (se pasó de 4.881 a 5.073 casos).

El 52% de los casos de lesiones personales registrados en el Valle de Aburrá se presentaron en el segmento horario de la noche. Tanto entre las mujeres como entre los hombres, el rango etario en el que más casos se presentaron fue el de los 14 a los 28 años (45% de los casos), seguido del rango de los 29 a los 45 (34% de los casos). Los hombres fueron los más afectados al concentrar el 52% de los hechos reportados.

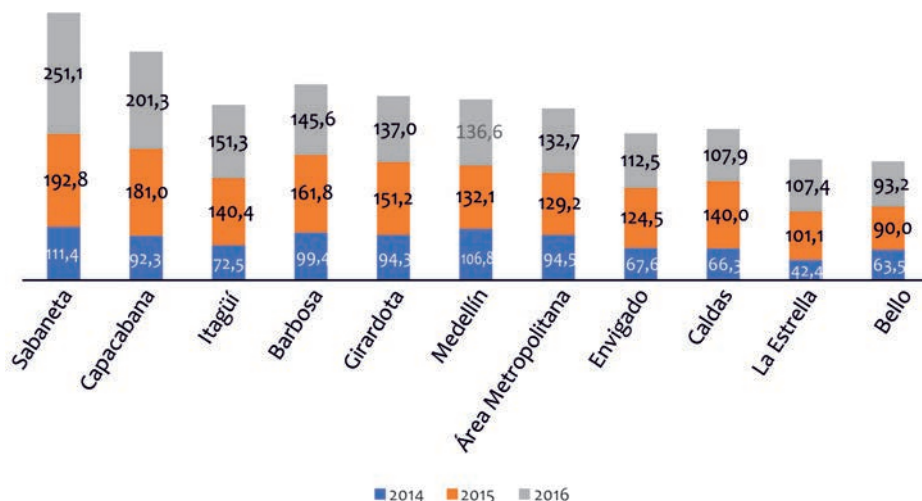
La distribución geográfica del problema muestra que este es un fenómeno predominantemente urbano. Sin embargo, en municipios como Barbosa, Copacabana y Girardota, la zona rural también presentó concentraciones de casos. Es de señalar que durante el periodo hubo una concentración de casos de lesiones personales en la frontera de Medellín y sus municipios vecinos, tanto en el norte como en el sur. En particular, resaltaron las concentraciones del triángulo formado por el Corregimiento San Antonio de Prado, Itagüí y La Estrella, así como una concentración entre la zona norte de Medellín y Bello.

Medellín, a pesar de haber registrado el mayor número de casos de lesiones personales en el Área Metropolitana durante 2016, tuvo una tasa relativamente baja: 136,6 casos por cada cien mil habitantes. Esta fue la quinta tasa más baja después de las de Envigado (112,5), Caldas (107,9), La Estrella (107,4) y Bello (93,2). En contraste, Sabaneta tuvo la tasa más alta para 2016 (251,1 casos por cada cien mil habitantes), presentando un crecimiento considerable entre los años 2014 y 2016 (ver gráfico 4).

En relación con la variación porcentual de las lesiones personales, todos los municipios tuvieron incrementos durante el periodo 2014-2015, siendo la

mayor variación la del municipio de La Estrella: 142% (pasó de 26 a 63 casos). A La Estrella le siguieron: Caldas, con una variación del 114% (pasó de 51 a 109 casos), Sabaneta, con un incremento del 98%, e Itagüí con una variación del 96%. Por otro lado, durante el periodo 2015-2016 se destacaron casos como el de Caldas, municipio que tuvo una reducción del 22% en los hechos registrados, pasando de 109 reportes a 85. Es de mencionar que otros municipios que tuvieron reducciones fueron: Barbosa, con una disminución del 9% (pasó de 81 a 74 casos), Envigado, con un descenso del 8%, y Girardota, con una disminución del 7%. Por su parte, Medellín presentó incrementos para los tres años: del 25% entre 2014 y 2015 y del 4% entre 2015 y 2016.

Gráfico 4. Tasa de lesiones personales por cada 100.000 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

Violencia intrafamiliar¹¹

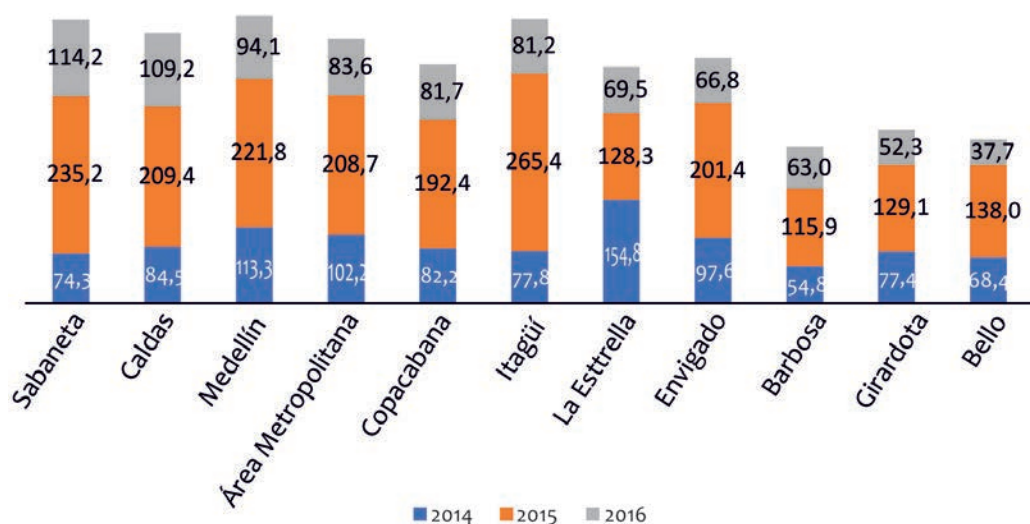
Los casos de violencia intrafamiliar reportados en el Valle de Aburrá durante el periodo 2014-2016 ascendieron a 14.890, lo que equivale a un promedio

¹¹ La violencia intrafamiliar se refiere a “toda acción u omisión protagonizada por uno o varios miembros de la familia, [dirigida] a otros parientes infringiendo daño físico, psicoemocional, sexual,

de 4.963 hechos por año y una tasa por cada cien mil habitantes para 2016 de 83,6.¹² De acuerdo con la información obtenida, la violencia intrafamiliar es una problemática que, durante el periodo estudiado, afectó mayoritariamente a mujeres (81%) adultas en el rango de edad de los 18 a los 38 años (58%), seguidas de aquellas en el rango de 39 a 66 años (29%).

En lo que respecta a la distribución geográfica de los hechos, durante el periodo 2014-2016 hubo una concentración de casos en las zonas centro y sur del Valle de Aburrá (89% de los casos denunciados).

Gráfico 5. Tasa de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017b)

económico o social” (Sierra, Macana y Cortés, 2006, p. 82). A diferencia de la violencia social, la violencia intrafamiliar “ocurre entre individuos pertenecientes a un mismo núcleo familiar, con una relación matrimonial o de consanguinidad” (Barrientos, Molina y Salinas, 2013, p. 102). Por ocurrir al interior del hogar, este tipo de violencia es de menor visibilidad, lo que puede verse reflejado en el subregistro de los hechos.

¹² Los datos de la Policía Nacional para los delitos de violencia intrafamiliar y sexual presentan una anomalía que limita el análisis comparativo por años. Esta consiste en la existencia de una

Delitos sexuales¹³

Entre los años 2014 y 2016 se registraron 2.641 casos de delitos sexuales en el Valle de Aburrá, lo que equivale a un promedio de 880 hechos por año.

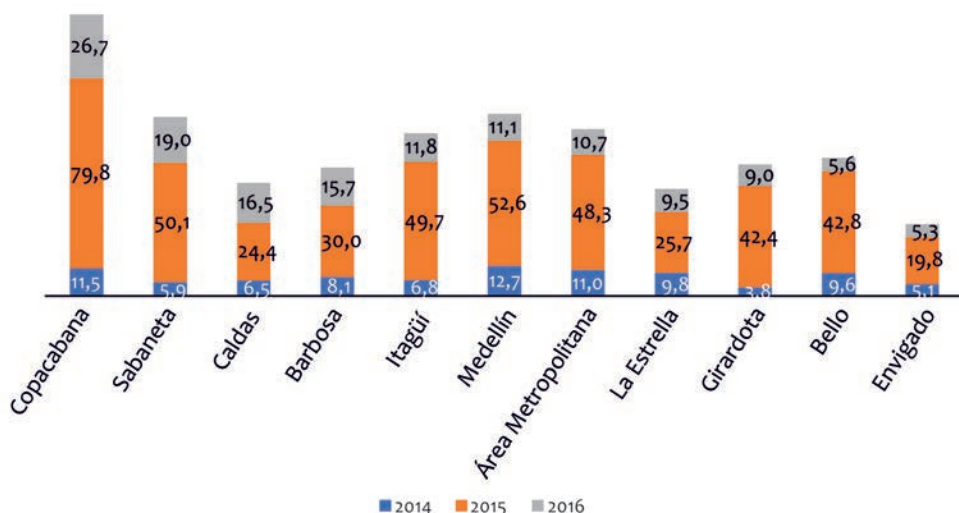
De acuerdo con la bibliografía nacional, esta problemática involucra principalmente a mujeres y menores de edad de ambos sexos, y tiene como principales victimarios a personas cercanas al círculo familiar y social de la víctima (Páez y Hernández, 2004). La evidencia recolectada para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá va en línea con lo anterior, pues muestra que el 84% de las víctimas fueron mujeres y, de estas, el 56% fueron menores de edad.

En 2016 los municipios con las tasas más altas de delitos sexuales por cada cien mil habitantes fueron: Copacabana (26,7), Sabaneta (19), Caldas (16,5) y Barbosa (15,7). En el mismo año, el municipio con la tasa más baja fue Envigado (5,3), seguido por Bello (5,6) y Girardota (9).

diferencia atípica en el número de casos reportados en el año 2015. Para entender la razón de esta diferencia se realizó un proceso de revisión de las bases de datos disponibles en el portal de datos abiertos de la Presidencia de la República y la página web de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional. Como resultado de este proceso se encontró que, en todos los casos, los datos concordaban con el consolidado anual. De acuerdo con la unidad de análisis de datos de la Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal y la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, la diferencia se debe a que, para el momento en el que se realizó la investigación que dio origen a este capítulo, la Policía Nacional se encontraba en procesos internos de validación de información, razón por la cual no existía un registro consolidado.

¹³ El Código Penal colombiano (2000) establece en su título cuarto (Artículos del 205 al 219) la categoría de “delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales”, para agrupar las conductas que constituyen los denominados delitos sexuales. Estos pueden definirse como actos sexuales generados o propiciados por una persona (hombre o mujer) en contra de otra que se encuentra en estado de inferioridad o indefensión, no tiene conciencia en el momento del hecho, padece un trastorno mental, está en incapacidad de resistir, o es menor de 14 años. Entre los delitos sexuales se incluyen también actividades como la inducción (consentida u obligada) a la prostitución, la pornografía infantil y la trata de personas.

Gráfico 6. Tasa de delitos sexuales por cada 100.00 habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017c)

Extorsión

Entre los años 2014 y 2016 se denunciaron¹⁴ un total de 1.266 casos de extorsión en el Valle de Aburrá, lo que equivale a un promedio de 422 casos por año. Entre 2014 y 2015 las denuncias aumentaron en un 17,1%, mientras que entre 2015 y 2016 se redujeron en un 4,6%. Dado el elevado nivel de subregistro de la extorsión, estas variaciones no necesariamente dan cuenta de cambios en el número de extorsiones ocurridas. Es más probable que den cuenta de cambios en los patrones de denuncia.

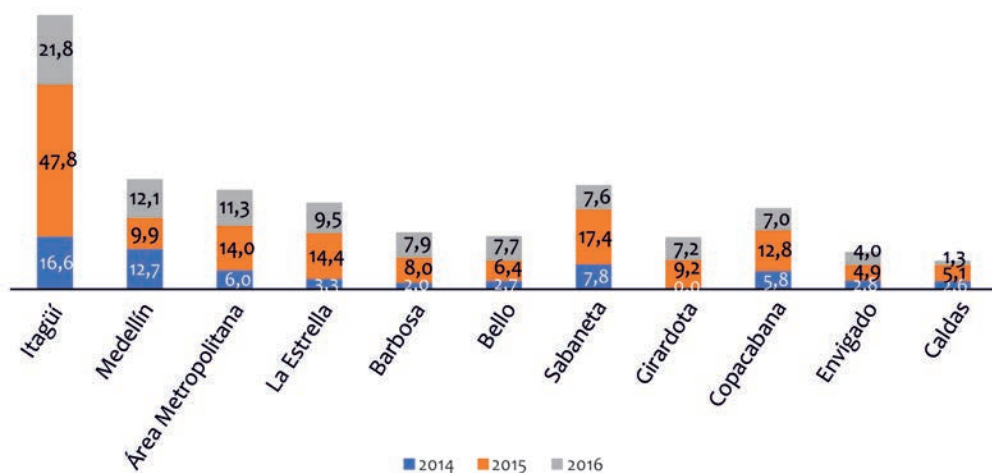
Desagregando los datos, la mayor concentración de casos de extorsión tuvo lugar en las zonas urbanas (95,7%), con excepción de los casos de Barbosa y

¹⁴ Los datos suministrados por la Policía Nacional para este trabajo, corresponden a las denuncias realizadas por ciudadanos víctimas, ante los Grupos Antisecuestro y Antiextorsión (GAULA). Por lo anterior, el nivel de subregistro de las extorsiones es elevado. El miedo de las víctimas ante posibles represalias de los extorsionistas, la desconfianza hacia las autoridades competentes y la percepción de algunas extorsiones como eventos normales, pueden explicar el subregistro.

Girardota, municipios en los que el 80% y el 50% de los casos, respectivamente, se reportó en la zona rural. Los hombres fueron la población más afectada por este delito (52%) y las modalidades más extendidas fueron la extorsión directa (52%), seguida por la que se hace telefónicamente (34%).¹⁵

En relación con la distribución municipal de la extorsión, Itagüí tuvo la tasa por cada cien mil habitantes más alta del Valle de Aburrá para todos los años del periodo estudiado, superando la media metropolitana e inclusive duplicando y hasta cuadruplicando la tasa de Medellín para los años 2016 y 2015, respectivamente. Esto significa que Itagüí es el municipio en el que, proporcionalmente, tuvo lugar la mayor cantidad de denuncias de extorsión. En el otro extremo, Caldas, Envigado y Girardota reportaron las tasas más bajas durante el periodo (ver gráfico 7).

Gráfico 7. Tasa de extorsiones por cada cien mil habitantes en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016



Fuente: elaboración propia con base en Policía Nacional (2017a)

¹⁵ La extorsión directa hace referencia a una modalidad en la que las víctimas son amenazadas personalmente, y la extorsión telefónica, a las denominadas llamadas carcelarias (Comunicación personal, 19 de abril de 2017). Estas últimas son realizadas por personas privadas de la libertad en cárceles del país, que engañan a su víctima haciéndole creer que son parte de grupos delinuenciales presentes en el territorio de la víctima.

Es importante agregar que la extorsión es una actividad altamente lucrativa¹⁶ llevada a cabo por organizaciones criminales, que en algunos casos la justifican bajo el argumento de la insuficiencia del Estado para garantizar la provisión de bienes y servicios “[...] como la seguridad, la resolución de conflictos y [la] reposición de daños por medio de un aparato de justicia oportuno y eficiente” (Patiño, 2015, p. 234).

En el Valle de Aburrá esta dinámica está directamente relacionada con el control territorial que tiene el crimen organizado –bien sea que se trate de ODIN o del Clan del Golfo– por medio de los combos y bandas que inciden directamente en los barrios, comunas y veredas de los municipios. Estos grupos cobran extorsiones por concepto de “[...] vigilancia privada, recobro de bienes robados, tasa a las rutas de servicio público, a los negocios comerciales, a las ventas callejeras y a la propiedad sobre vehículos particulares y bienes inmuebles” (Patiño, 2015, p. 235). Como señala uno de los integrantes de la Policía Nacional entrevistados:

Cada grupo que tiene legitimidad en ciertos territorios, subsiste del dinero que aporten los habitantes del sector o el comercio a cambio de seguridad. Es más rentable para una organización criminal tener un paradero de buses barrial que un expendio de drogas. ¿Por qué? Porque es legal. Entonces cobran por parada, por lavada, etc. Esto se presenta en mayor o menor medida en todo el Valle de Aburrá. Es un problema generalizado (Comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Es de señalar que la extorsión es uno de los mayores retos que tiene el Estado en la lucha contra las rentas criminales que fortalecen a la delincuencia organizada. Este delito, como ninguno otro, ha logrado adaptarse a los cambios del entorno y ha aumentado los beneficios provenientes de las actividades ilícitas. Las dinámicas de la extorsión son altamente complejas y su comprensión debe ir más allá del entendimiento tradicional del delito. La extorsión debe entenderse en el marco de aquellas actividades que, aunque realizadas

¹⁶ Según informes de prensa, la extorsión genera dos billones de pesos anuales a las organizaciones criminales del país (*El Tiempo*, 2013).

por grupos delincuenciales por medio del uso real o potencial de la fuerza, son toleradas por las comunidades (Misse, 2013; Giraldo, 2014).

Narcomenudeo en el Valle de Aburrá

Según el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas realizado por el Gobierno Nacional en los años 2008 (Ministerio de la Protección Social y Dirección Nacional de Estupefacientes, 2009) y 2013 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014), el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con una tasa de consumo de 8,2% para este último año, es la región del país donde más drogas ilícitas se consumen (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis y heroína).

Esto no solo tiene una implicación directa sobre la salud de quienes consumen (lo cual es ante todo un problema del ámbito de la gestión pública en materia de salud y educación), sino que también tiene un impacto negativo sobre la seguridad ciudadana. Diversos estudios han mostrado que existe una relación entre la comercialización de drogas ilícitas y los indicadores de crimen y violencia. Por ejemplo, un estudio de la Fundación Ideas para la Paz realizado en Bogotá (León Beltrán, González, Patiño, Serrano, Cortés y Gonzáles, 2016), encontró que los lugares en donde hay comercialización de drogas ilícitas tienen un alto número de delitos tales como hurtos, lesiones personales y homicidios. Asimismo, un estudio realizado por la Gobernación de Antioquia (Londoño, Silva y Quiroz, 2015) mostró que el 35% de los homicidios ocurridos en Antioquia, entre 2013 y 2015, estuvo relacionado con procesos de disputas entre organizaciones criminales por el control territorial para la comercialización de drogas.

Continuando con lo anterior es importante agregar que el consumo de drogas ilícitas está relacionado con la oferta de estupefacientes y, más específicamente, con el narcomenudeo, una forma de distribución y comercialización propia de la cadena de valor del narcotráfico. El narcomenudeo es una actividad económica criminal llevada a cabo por grupos de delincuencia organizada, la cual pretende “[...] satisfacer las necesidades o deseos de los consumidores (de drogas ilícitas), monetizar los productos del narcotráfico y maximizar las ganancias” (Cortés, Parra y Durán, 2012, p. 146). En la medida en que aumenta el consumo de drogas, es de esperarse que la capacidad de las redes ilícitas de

distribución y comercialización también lo haga, de tal forma que la oferta pueda suplir el aumento de la demanda.

El Valle de Aburrá, al ser la región del país en la que más drogas ilícitas se consumen, es un codiciado mercado para la criminalidad organizada, pues mueve miles de millones de pesos en el mercado de las drogas ilícitas. No obstante, las estimaciones del volumen del negocio son muy inconsistentes, tanto a nivel municipal como regional. Por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación (2016) estima que para el año 2015, el mercado de drogas ilícitas en Medellín alcanzó un valor de 116.065 millones de pesos. Esta es una cifra conservadora si se tiene en cuenta que, según la Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (Corpades), para el año 2016 existían en Medellín 1.000 plazas de vicio, las cuales producían al año aproximadamente 700 millones de dólares (Bluradio, 2016). Por otro lado, la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá identifica en el Área Metropolitana para el año 2017, 430 expedidos de droga, con un producido anual aproximado de 120.000 millones de pesos (Comunicación personal, 20 de abril de 2017). En cualquier caso, como lo plantean Giraldo y Naranjo (2011), no se trata de una renta despreciable.

Para terminar esta sección resulta interesante comparar los datos del Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas (Ministerio de la Protección Social & Dirección Nacional de Estupefacientes, 2009; Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014) con los esfuerzos de las autoridades de seguridad y justicia, dirigidos a controlar la oferta y el consumo de drogas ilícitas en el Valle de Aburrá.

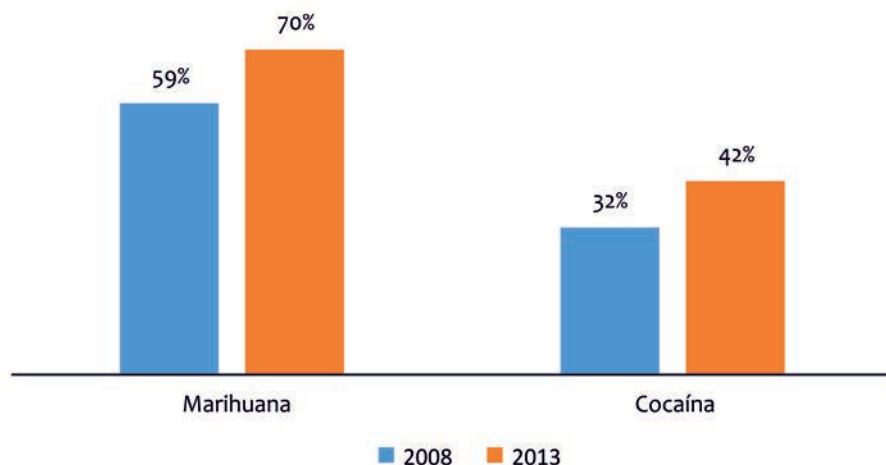
Los datos del Estudio Nacional de Consumo muestran que el porcentaje de personas del Valle de Aburrá que considera fácil conseguir dosis de marihuana y cocaína, aumentó entre 2008 y 2013. Como se puede ver en el gráfico 8, en lo que respecta a la marihuana, dicho porcentaje pasó de 59% en 2008 a 70% en 2013, y en lo que respecta a la cocaína, pasó de 32% en 2008 a 42% en 2013. Por otro lado, las incautaciones de drogas ilícitas realizadas por la Policía Metropolitana pasaron de 13,2 toneladas en 2010,¹⁷ a 21,9 en 2013

¹⁷ Es importante aclarar que los datos disponibles de la Encuesta Nacional de Consumo no coinciden temporalmente con los de operatividad, obtenidos de la Policía. Los primeros corresponden a los años 2008 y 2013, mientras que los segundos a los años 2010 y 2013.

(aumento del 65,9%); y las capturas que realizó dicha institución por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, pasaron de 11.832 en 2010 a 11.950 en 2013 (aumento del 1%) (Policía Nacional, 2016).

Lo anterior muestra que, en el Valle de Aburrá, la disponibilidad de drogas ilícitas y la facilidad para acceder a ellas han aumentado. Esto sugiere que la capacidad de la delincuencia organizada para suministrar el producto también ha crecido, aun cuando el control del Estado es ahora mayor.

Gráfico 8. Porcentaje de personas del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que perciben que es fácil conseguir marihuana y cocaína, 2008 y 2013



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de la Protección Social y Dirección Nacional de Estupefacientes (2009) y Ministerio de Justicia y del Derecho (2014)

Conclusiones

Aunque el homicidio es uno de los más importantes indicadores de crimen y violencia en las ciudades, el diagnóstico realizado en este capítulo muestra que, para el caso del Valle de Aburrá, aquel no logra dar cuenta de toda la magnitud de los problemas de seguridad y convivencia. Delitos como los hurtos, las riñas, la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales, no necesariamente

terminan en homicidio, pero tienen efectos claros en tres ámbitos de no poca importancia: el bienestar de los ciudadanos, la percepción de seguridad y la confianza hacia las instituciones públicas.

El diagnóstico realizado en este capítulo muestra que, entre 2014 y 2016, el número total de delitos registrados en el Valle de Aburrá ascendió a 97.423.¹⁸ De estos, el 65,6% correspondió a hurtos, un 14% a lesiones personales, un 14% a violencia intrafamiliar y sexual, y un 3% a homicidios. Estos datos sugieren que la convivencia en el nivel doméstico, un aspecto históricamente invisibilizado en la gestión de la seguridad ciudadana (tanto por las autoridades como por la academia), reviste gran importancia en las dinámicas del crimen y la violencia en la subregión. La violencia intrafamiliar y los delitos sexuales deberían ocupar un lugar central en la agenda pública, más aún cuando en la mayoría de los casos las víctimas son mujeres y menores de edad.

Uno de los propósitos de este capítulo fue evidenciar, por medio de las cifras oficiales, las dinámicas de criminalidad y violencia desde un enfoque metropolitano, ofreciendo para ello una visión individual y conjunta de los municipios que hacen parte del Valle de Aburrá. Con esto se buscó descentralizar la mirada hacia los territorios vecinos de Medellín, lugares donde se presentan dinámicas iguales o más complejas, las cuales, muchas veces, suponen conexiones entre dos o más municipios del Valle.

En relación con lo anterior, los datos ofrecidos a lo largo del capítulo muestran que la mayoría de los delitos analizados impactaron con mayor fuerza a municipios diferentes de Medellín, afectando en ellos de forma grave la calidad de vida de sus habitantes. Por ejemplo, entre los años 2014 y 2015, Barbosa tuvo tasas de homicidio de 99 y 74 casos por cada cien mil habitantes, lo cual, en el caso del año 2014, supera la tasa de Medellín en uno de sus picos más altos: el del año 2009 (94,5 homicidios por cada cien mil habitantes).¹⁹ Por otro lado, en lo que respecta a las tasas de hurto a personas y de lesiones personales, Sabaneta se destacó como el municipio más afectado en los últimos 3 años. Asimismo, en materia de violencia intrafamiliar, Sabaneta tuvo

¹⁸ Esta cifra se limita a los delitos tenidos en cuenta en el capítulo.

¹⁹ Este pico se debió al reacomodamiento criminal generado por la extradición de alias “Don Berna” y trece jefes paramilitares más a los Estados Unidos.

la mayor tasa por cada cien mil habitantes del año 2016. Itagüí tuvo la mayor tasa de 2015, y La Estrella la mayor tasa de 2014. Por último, en materia de delitos sexuales, Copacabana registró la mayor concentración de casos entre los años 2015 y 2016.

Las cifras presentadas a lo largo del capítulo reflejan dos fenómenos que difieren por el tipo de actor que comete los delitos: la violencia impulsiva y la violencia organizada. En lo que respecta a esta última, en el Valle de Aburrá operan diferentes tipos de organizaciones criminales que son responsables de una cantidad importante de los hechos de criminalidad. Además de los señalados en el capítulo, entre estos se incluyen también las desapariciones forzadas, los desplazamientos intraurbanos y la trata de personas, etc.

El diagnóstico del estado de la seguridad ciudadana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, da cuenta de la existencia de unas amenazas complejas (crimen organizado, rentas criminales, violencia interpersonal etc.), que tienen una altísima capacidad de reproducción e interconexión, así como un profundo arraigo en la mayoría de los centros urbanos de los municipios. Estas amenazas existen en un contexto de una institucionalidad (Policía, Ejército, Fiscalía, alcaldías, etc.), cuya mayor ventaja (capacidad) es la experiencia en materia de gestión de los problemas que afectan la seguridad ciudadana, pero que, a pesar de lo anterior, tiene una vulnerabilidad importante, pues es incapaz de controlar efectivamente el territorio, como consecuencia de la fragmentación producida por el diseño institucional de los procesos de toma de decisiones. Esta fragmentación dificulta la puesta en marcha de políticas orientadas a garantizar la seguridad de todo el Valle de Aburrá, y contribuye a la consolidación de las amenazas y el aumento del nivel de riesgo.

Finalmente, es importante señalar que a lo largo de la construcción de este diagnóstico se encontró la imperante necesidad de contar con un sistema metropolitano de gestión de la información, que centralice los datos de criminalidad y contravenciones generados por las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y la administración de justicia, tanto en los municipios como en el Área Metropolitana. Actualmente, varias instituciones manejan los datos de extorsiones, lesiones personales, violencia intrafamiliar y delitos sexuales, lo que supone grandes dificultades a la hora de hacer trabajos como el de este capítulo.

Referencias

- Barrientos, J., Molina, C. y Salinas, D. (2013). Las causas de la violencia intrafamiliar en Medellín, *Perfil de Coyuntura Económica*, 22, pp. 99-112.
- Bluradio (1 de junio de 2016). Más de 300 plazas de vicio estarían operando en Medellín, *Bluradio*. Recuperado de <http://www.bluradio.com/medellin/mas-de-300-plazas-de-vicio-estarian-operando-en-medellin-106263>.
- Código Penal (2000). Ley 599 de 2000. *Diario Oficial*, 44.097.
- Cortés, Y. L., Parra, R. y Durán, J. A. (2012). *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*. Bogotá, Policía Nacional. Recuperado de https://issuu.com/w2sn/docs/libro_narcomenudeo_un_entramado_soc.
- Dávila, L. F. y Dávila, J. M. (2015). La muerte en los márgenes de Medellín: caracterización y análisis del homicidio en el municipio de Caldas (Antioquia) y su comparativo con Medellín, *Ambiente Jurídico*, 18, pp. 35-60.
- Departamento Nacional de Planeación (2016). Narcomenudeo en Colombia. Una transformación de la economía criminal. S. L.: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Presentaci%C3%B3n%20narcomenudeo.pdf>.
- El Tiempo* (20 de marzo de 2013). Extorsión: el azote de medio país que mueve 2 billones de pesos al año, Bogotá, *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12702998>.
- Fiscalía General de la Nación (12 de junio de 2018). ADenunciar y consolidación de estadísticas de criminalidad – Fiscalía General de la Nación y Policía Nacional. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seguridad-ciudadana/adenunciar-y-consolidacion-de-estadisticas-de-criminalidad-fiscalia-general-de-la-nacion-y-policia-nacional/>.
- Giraldo, J. y Naranjo A. (2011). Economía criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: una aproximación. En J. Giraldo (ed.), *Economía Criminal en Antioquia: narcotráfico*. Medellín, Universidad EAFIT, Proantioquia y Empresa para la Seguridad Urbana, pp. 9-62.
- Giraldo, J. (2014). Mercados políticos y mercados criminales. A manera de introducción. En G. Duncan, J. Giraldo y A. J. Rendón (coords.), *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*, Medellín, Universidad EAFIT y Empresa para la Seguridad Urbana, pp. 9-20.
- Krug, E. G., Dahlberg, L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B. y Lozano, R. (eds.) (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112670/1/9275315884_spa.pdf.
- León Beltrán, I. de, González, S., Patiño, C., Serrano, M., Cortés, Y. y Gonzáles, A. (2016). *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos* [Insumos

para la elaboración de política pública con perspectiva territorial]. Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado de <https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/criminalidad/comercializacion/CR152015-microtrafico-comercializacion-sustancias-psicoactivas-lineamientos.pdf>.

Londoño, A., Silva, C. I. y Quiroz, C. A. (2015). Modelo de gobierno para la seguridad en red: el caso del plan interinstitucional para intervenir el microtráfico en el departamento de Antioquia. En Fundación Paz Ciudadana, *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina* (2015). s.c., Motorola Solutions Foundation, Fundación Paz Ciudadana y IACA, pp. 104-118. Recuperado de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2015/08/buenas-practicas-en-analisis-delictual-en-america-latina-2015.pdf>.

Mesa, J. P. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*. Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 99-127.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2014). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013*. Informe final. Bogotá, Gobierno Nacional de Colombia. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf.

Ministerio de la Protección Social y Dirección Nacional de Estupefacientes (2009). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008*. Informe final. Bogotá, Gobierno Nacional de Colombia. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Estudio_Nacional_Consumo_2008.pdf.

Misse, M. (2013). Estado y mercados ilegales en América Latina: reflexiones a partir del concepto de mercancía política. En J. Giraldo. (ed.), *Economía criminal y poder político*, Medellín, Universidad EAFIT y Colciencias, pp. 9-32.

Páez, L. M. y Hernández, H. W. (2004). *Comportamiento del delito sexual en Colombia en el 2004, una visión poco optimista*. Bogotá, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Recuperado de <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/10180/33604/2+Delitosexual.pdf/7abb468a-ddd4-4f85-b2ef-bec607dba06b>.

Patiño, C. A. (2015). *Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis estratégico urbano*. Bogotá, Planeta.

Policía Nacional (2017a). *Delitos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2014-2016* [Base de datos].

——— (2017b). *Violencia intrafamiliar* [Bases de datos]. Recuperadas de <https://www.datos.gov.co/browse?sortBy=relevance&q=violencia%20intrafamiliar&utf8=%E2%9C%93>.

——— (2017c). *Delitos sexuales* [Bases de datos]. Recuperadas de <https://www.datos.gov.co/browse?sortBy=relevance&q=delitos%20sexuales&utf8=%E2%9C%93>.

Sierra, R. A., Macana, N. L., y Cortés, C. (2006). *Impacto social de la violencia intrafamiliar*. Bogotá, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Recuperado de <http://www.medicina-legal.gov.co/documents/10180/33850/9+Violenciaintrafamiliar.pdf/10708fa9-efb1-4904-a9e6-36377ca8a912>

Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Alcaldía de Medellín (2016). *Mapas de concentración de delitos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*.



Capítulo 6

La gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá. Los problemas de la coordinación metropolitana en el uso de instrumentos de gobierno¹

Juan Pablo Mesa Mejía

Andrea Arango

Luis Carlos Arbeláez

Santiago Quintero

Los autores agradecen a los funcionarios públicos y a los académicos que participaron de las entrevistas y los grupos focales realizados en el marco de la investigación que dio origen a este capítulo. Asimismo, agradecen el apoyo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y los aportes de Alejandro Londoño, quien en su momento se desempeñaba como consultor de la señalada institución.

*Los pillos de Medellín extorsionan en Medellín,
construyen en Sabaneta, acopian droga en Caldas, viven
en fincas y chalets en Copacabana y Girardota, traquetean
en Barbosa y tienen alianzas con los bandidos de Bello.*

(Comunicación personal, 28 de noviembre de 2016)

Introducción

La descentralización de la gestión de la seguridad ciudadana en Colombia

La gestión de los problemas de seguridad de las ciudades colombianas no ha sido ajena al proceso de descentralización del Estado que ha tenido lugar en el país.² De manera progresiva, en el marco de un tránsito del enfoque de la seguridad pública al de la seguridad ciudadana (Mesa, 2015a), diversas competencias administrativas relacionadas con el manejo de los mencionados problemas han sido trasladadas desde el gobierno central hasta los gobiernos locales. Este proceso de descentralización de la gestión de la seguridad se ha enmarcado dentro de múltiples dinámicas que trascienden la realidad nacional. Entre estas se incluyen, además del mencionado tránsito de enfoque, el proceso de reforma del Estado en América Latina, así como el aumento y las transformaciones del crimen y la violencia en la región, ocurridos desde mediados de la década de 1980 (Carrión, 2006).³

El proceso de descentralización de la gestión de la seguridad en Colombia tiene entre sus principales hitos normativos a la Constitución Política de 1991

² La descentralización del Estado colombiano se refiere a un proceso iniciado en la década de 1980 dentro de la rama administrativa del poder público, mediante el cual, en su versión territorial (Rodríguez, 2011), el nivel de gobierno central ha otorgado de forma progresiva a los niveles de gobierno intermedio y local, una mayor autonomía en relación con el ejercicio de diversas competencias (Leyva, 2011) en materia fiscal, política y de prestación de servicios (Gutiérrez, 2010).

³ Según Pérez (2011), en la mayoría de los países latinoamericanos la seguridad se ha abordado por medio de políticas nacionales, cuya ejecución se ha llevado a cabo de forma centralizada. De acuerdo con la autora, son pocos los países de la región en los que las responsabilidades en materia de gestión de la seguridad han sido compartidas con los gobiernos locales. Entre estos países, plantea la autora, se incluyen Argentina, Brasil y Colombia. Carrión (2006), por su parte, señala que en América Latina la atribución de competencias a los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana es reciente. De acuerdo con el autor, los resultados de dicha descentralización varían de país a país, pues las competencias que se han descentralizado no han sido las mismas. Hacia mediados de la década pasada, Acero (2005) identificaba a El Salvador, Ecuador, Venezuela y Perú como países en los que la responsabilidad de la seguridad ciudadana recaía en el ejecutivo nacional.

y a las Leyes 4 y 62 de 1991 y 1993, respectivamente. Desde un punto de vista legal, estas normas significaron un cambio en una larga tradición centralista al hacer de los alcaldes los primeros responsables del manejo de la seguridad ciudadana dentro de sus jurisdicciones (Acero, 2005). Como puede leerse en la Constitución de 1991, “el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio” (Art. 315), y es atribución suya conservar el orden público dentro de la respectiva jurisdicción. En esta misma línea, la Ley 4 de 1991 señala que el alcalde “[...] es el Jefe de Policía en el Municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo [...]” (Ley 4, 1991, Art. 10). Por otro lado, la Ley 62 de 1993 establece como atribución del alcalde la de “impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante” (Ley 62, 1993, Art. 16).

Como consecuencia de la descentralización de la gestión de la seguridad, en las ciudades intermedias y grandes del país (principalmente en estas últimas) se ha configurado lo que puede denominarse un enfoque municipal de la gestión de la seguridad ciudadana. Este enfoque se caracteriza, no solo por el rol central asumido por las alcaldías municipales en materia de gestión de la seguridad ciudadana, sino también por la territorialización de los problemas y las intervenciones alrededor del municipio como unidad espacial. Así, además de que la implementación y la coordinación de las políticas de seguridad ciudadana se han convertido en tareas principales de las alcaldías, los problemas asociados con el delito y la violencia se analizan e intervienen desde una perspectiva condicionada por los límites espaciales del municipio.

Si bien el señalado enfoque supone múltiples ventajas a la hora de administrar los problemas de seguridad ciudadana –ventajas que se desprenden, por ejemplo, de la cercanía entre el municipio como entidad político-administrativa y los problemas de la población (Ojeda, 2006)–, implica, asimismo, algunas desventajas. Entre estas se destacan aquellas asociadas al hecho de que niveles intermedios de gobierno como las gobernaciones departamentales y esquemas asociativos como las Áreas Metropolitanas, hayan quedado relegados a un segundo plano, teniendo poca o nula influencia sobre la gestión de la seguridad. Al implicar un tránsito casi que directo entre el nivel central y el nivel

local, el proceso de descentralización de la gestión de la seguridad ha generado dificultades administrativas en relación con la gestión de problemas que, por sus características, ni son exclusivamente locales ni tampoco alcanzan a tener una dimensión nacional. Estos problemas, por ejemplo, vinculan a más de un municipio y, además de que no tienen un alcance nacional que permita identificar al gobierno central como el claro responsable de su atención, tampoco tienen, por lo general, un alcance departamental.

El anterior ha sido el caso del Valle de Aburrá, una región del departamento de Antioquia compuesta por 10 municipios con importantes y complejas interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas, que hacen de ella un área metropolitana (Klink, 2005). A pesar de que muchos problemas de seguridad de la región interconectan a varios municipios por medio de sus dinámicas, gran parte de la respuesta de las autoridades frente a ellos se ha organizado alrededor de una perspectiva condicionada por las fronteras municipales y alrededor de unos instrumentos de gobierno con un alcance municipal limitado hacia el exterior. Esto ha sido así, inclusive, a pesar de que los actores con responsabilidades en materia de seguridad ciudadana dentro de la región (Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Ejército Nacional, alcaldías municipales, etc.), comparten objetivos relacionados con la lucha contra el crimen y la violencia.

Como consecuencia de lo anterior, a los múltiples y diversos problemas sustantivos de seguridad ciudadana existentes en el Valle de Aburrá –homicidios, hurtos, extorsiones, lesiones personales, etc.–, se han sumado una serie de problemas administrativos que pueden englobarse bajo la categoría de problemas de coordinación. Estos se refieren a una serie de dificultades de los diferentes actores públicos encargados de la seguridad ciudadana, para trabajar en equipo sin que se generen redundancias ni ausencias en la provisión de servicios (Peters, 1998). Más específicamente se trata de problemas asociados, tanto con dificultades para evitar duplicidades e interferencias entre actores (coordinación desde una perspectiva minimalista), como con dificultades para: 1) crear políticas integradas que sean resultado del actuar del gobierno como un todo, 2) reforzar los controles entre jurisdicciones, y 3) crear es-

tándares de intervención compartidos (coordinación desde una perspectiva maximalista) (Peters, 1998).

Partiendo de lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar algunos problemas de coordinación que existen entre diferentes actores estatales encargados de la gestión de la seguridad ciudadana⁴ en el Valle de Aburrá, identificados a lo largo de una investigación cualitativa realizada en el último trimestre de 2016 en el marco del proyecto que dio origen a este libro. Dentro de dicha investigación se llevaron a cabo 19 entrevistas en profundidad estructuradas y 2 grupos focales,⁵ actividades de las cuales participaron múltiples académicos y funcionarios públicos de diferentes organizaciones,⁶ conocedores de la gestión de la seguridad en la región metropolitana.⁷ Para el desarrollo de este objetivo, el capítulo se organiza alrededor de 5 secciones, la primera de las cuales corresponde a esta introducción. En la segunda sección se presenta

⁴ Tal y como se señaló en la introducción del libro, dentro del uso que aquí se hace del concepto de seguridad ciudadana se consideran incluidos aquellos asuntos, problemas y actores relativos a la convivencia; un concepto referido a una forma particular de relacionamiento social, caracterizada por la exclusión de la violencia (Mesa, 2015b). Por esta razón, a lo largo del capítulo, las referencias al concepto de convivencia son mínimas y están enmarcadas dentro del concepto más general de seguridad ciudadana.

⁵ Para la escritura del capítulo se utilizó también una entrevista en profundidad no estructurada, realizada a un miembro de la fuerza pública por otro de los equipos del proyecto que dio origen a libro. Los autores agradecen la cesión de dicha entrevista.

⁶ En el momento de la investigación, las personas que participaron de las entrevistas y los grupos focales pertenecían a las siguientes organizaciones: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales URBAM (Universidad EAFIT), Corporación Región, Instituto de Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), Ministerio del Interior, Museo Casa de la Memoria, Secretaría de Movilidad de Barbosa, Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín, Secretaría de Seguridad de Envigado, Subsecretaría de Derechos Humanos de Medellín, Subsecretaría de Derechos y Convivencia Ciudadana de Itagüí, y Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del municipio de Medellín.

⁷ Las personas que participaron de las entrevistas y los grupos focales fueron seleccionados a partir de un proceso que combinó tres tipos de muestreo: por conveniencia (Dawson, 2002), por cuotas y de bola de nieve (Hernández, Fernández-Collado y Baptista, 2006). En desarrollo de este proceso se conformó inicialmente una lista de actores relacionados con la gestión metropolitana de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, a los que el equipo investigador tuvo fácil acceso. Dicha lista fue luego depurada con base en dos cuotas definidas: una de funcionarios públicos y otra de académicos. Finalmente, se identificaron individuos adicionales como resultado de las sugerencias realizadas por los seleccionados en las etapas anteriores.

el marco teórico sobre instrumentos de gobierno utilizado para analizar los problemas de coordinación identificados a lo largo de la investigación que dio origen al texto. En la tercera sección se describen y analizan los problemas encontrados utilizando el señalado marco teórico, y se esbozan algunas de las implicaciones que estos tienen en detrimento de las condiciones de seguridad del Valle de Aburrá. Luego, en la cuarta sección, se señalan algunos de los retos que supone la solución de los problemas mencionados y, finalmente, en la quinta sección se ofrecen algunas conclusiones.

Los instrumentos de gobierno

La gestión de los problemas públicos puede analizarse a partir del tipo de instrumentos de gobierno por medio de los cuales se lleva a cabo. Estos instrumentos engloban un amplio conjunto de técnicas, mediante las que el Estado y otro tipo de organizaciones estructuran la acción colectiva necesaria para el abordaje de los mencionados problemas (Salamon, 2000). En el marco del objetivo de este capítulo y, en general, del libro, dos distinciones a propósito de los instrumentos de gobierno resultan importantes. La primera de ellas es la distinción entre los instrumentos internos y los instrumentos externos (Bemelmans-Videc, 2010; Salamon, 2000). Los primeros se refieren a técnicas cuyo propósito inmediato es la realización de procesos internos de las organizaciones necesarios para su operación, tales como el reclutamiento de personal o la realización de presupuestos. Los segundos, por su parte, tienen como propósito inmediato afectar el comportamiento de los ciudadanos, o, en otras palabras, afectar la sociedad y no exclusivamente el funcionamiento organizacional.

La segunda distinción relevante es la que clasifica los instrumentos externos en tres tipos: los de regulación, los económicos y los de información pública (Vedung, 2010).⁸

⁸ La descripción de estos tres tipos de instrumentos que se hace a continuación corresponde a la que hace Vedung (2010).

El primer tipo –los instrumentos de regulación–, engloba el conjunto de reglas y directivas que prescriben o prohíben comportamientos y acciones a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Estos instrumentos se basan en la coerción y, en su modalidad prohibitiva, implican reglas y directivas que pueden: 1) ser incondicionales (aplican a todos los casos y a todas las personas), 2) tener excepciones (no aplican en algunos casos ni para algunas personas), 3) requerir permisos de las autoridades para la ejecución de los comportamientos y las acciones que prohíben, o 4) exigir, de parte de quienes incurren en los comportamientos y las acciones mencionadas, una notificación a las autoridades competentes.

Por otro lado, están los instrumentos económicos, los cuales incluyen un amplio conjunto de actividades que se expresan en la entrega o la sustracción de recursos materiales (en dinero o en especie) a las personas a propósito de los cuales se utilizan. Cuando se trata de la entrega de recursos, estos instrumentos actúan como incentivos para la acción, mientras que cuando se trata de la sustracción de los mismos, actúan como desincentivos. Al contrario de los instrumentos de regulación que se basan en la coerción, los instrumentos económicos se basan en la remuneración y en la deprivación, de tal suerte que operan, no obligando a las personas, sino haciendo más o menos costoso para ellas actuar de cierta manera o abstenerse de hacerlo. Dentro de este tipo de instrumentos se incluyen, entre otros, los subsidios, los impuestos, los bonos y la provisión directa de bienes y servicios por parte del Estado o de particulares.

Finalmente, los instrumentos de información pública se refieren al conjunto de esfuerzos orientados a influenciar el comportamiento de las personas mediante la transferencia de conocimiento, la comunicación de argumentos razonados y la persuasión. Se trata de instrumentos que, basados en apelaciones intelectuales y morales, tienen el propósito de persuadir a las personas para que actúen de cierta forma, o bien, de disuadirlas con el objetivo de que se abstengan de hacerlo. Este tipo de instrumentos incluye una amplia gama de mensajes transmitidos a través de medios de comunicación masiva como la televisión o la radio, así como de mensajes transmitidos de forma interpersonal mediante talleres, conferencias, demostraciones, exhibiciones o investigaciones.

Los problemas de coordinación en la utilización de instrumentos de gobierno para la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá

Los problemas de coordinación que existen entre distintos actores estatales del Valle de Aburrá encargados de la gestión de la seguridad ciudadana, pueden clasificarse en función del tipo de instrumentos de gobierno, cuya utilización afectan. La utilidad de esta clasificación radica en que permite agrupar de una forma general, excluyente y exhaustiva (Vedung, 2010), las innumerables intervenciones que realiza el Estado, lo cual permite, a su vez, ofrecer un panorama general y claro de los problemas de coordinación existentes.

Los hallazgos realizados en el marco de la investigación que originó este capítulo sugieren la existencia de problemas de coordinación en lo que respecta a la utilización de instrumentos internos, así como en relación con el uso de dos tipos de instrumentos externos: los de regulación y los económicos. A continuación, se describen estos problemas.

Instrumentos internos: el problema de la planeación estratégica

Un primer problema de coordinación en relación con la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá se presenta entre las 10 alcaldías de la región, en lo que respecta a la utilización de los instrumentos internos de planeación estratégica.

Cumpliendo con las disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano, cada una de las alcaldías de la región cuenta con un Plan de Desarrollo que tiene como objetivo asegurar el uso eficiente de los recursos de las entidades territoriales, así como el desempeño adecuado de las funciones asignadas a ellas por la Constitución y la Ley (Const., 1991, Art. 339). Aunque la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152, 1994) –la cual define las características de este instrumento– no es explícita en cuanto a los temas que este debe tratar, por lo general, cada Plan de Desarrollo incluye una línea estratégica en la que

se definen programas y proyectos orientados a mejorar la seguridad ciudadana del respectivo municipio. Además del Plan de Desarrollo, cada alcaldía cuenta con un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadano, un instrumento de planeación específicamente orientado a la seguridad ciudadana, cuyo objetivo es la solución de problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad en el nivel municipal (Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación [DNP], Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Policía Nacional, 2013).

En el caso del Valle de Aburrá, los señalados planes de los diferentes municipios se encuentran altamente desarticulados. A pesar de que los objetivos de la planeación de la seguridad definidos por la ley y las políticas nacionales son los mismos para todos los municipios del país y el cumplimiento de dichos objetivos exige en el caso del Valle de Aburrá tener en cuenta las dinámicas metropolitanas de los problemas, los instrumentos mencionados se caracterizan por un abordaje del crimen y la violencia que se encuentra circunscrito a las fronteras municipales. Esto se evidencia en la forma como estos instrumentos comprenden los problemas de seguridad de los cuales se ocupan, así como en las características de los instrumentos externos que cada uno de ellos contempla. Los programas, proyectos y acciones incluidos en los planes mencionados no tienen un alcance directo que trascienda las fronteras de cada municipio, y mucho menos son el resultado de un trabajo en equipo entre las alcaldías, dirigido a diseñar instrumentos externos de carácter metropolitano.

A pesar de esfuerzos como el del proyecto del actual Plan de Desarrollo de Medellín que tiene por meta la realización de 24 Consejos Metropolitanos de Seguridad, Convivencia y Paz (Concejo de Medellín, 2016), puede decirse que en el Valle de Aburrá coexisten 20 instrumentos de planeación estratégica referidos a la seguridad,⁹ los cuales no solo se encuentran desarticulados, sino que implican duplicidades y contradicciones a propósito de los instrumentos externos que disponen para el abordaje de problemas que, por sus características, trascienden los límites municipales. Se trata por tanto de esfuerzos en direcciones distintas, los cuales no simplemente dejan de lado el necesario

⁹ Esta cifra es el resultado de la suma de los planes de desarrollo y los planes integrales de seguridad y convivencia de los 10 municipios de la región.

abordaje metropolitano de los problemas, sino que, por estructurar el uso de los instrumentos externos de cada alcaldía alrededor del municipio como unidad de intervención, dificultan cualquier intento para estructurar dicho uso alrededor de la región metropolitana tomada como un todo.¹⁰

La planeación estratégica como herramienta para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública a través de la orientación de la misma según objetivos y resultados (Prats I Catalá, 2005), es la base sobre la cual debería estructurarse un abordaje metropolitano de los problemas de seguridad del Valle de Aburrá. La desarticulación entre los instrumentos internos de planeación dificulta la coordinación de las alcaldías a propósito de la utilización de los instrumentos externos contemplados dentro de aquellos. Una vez que los planes son aprobados, las alcaldías se concentran en intentar cumplir los objetivos de los mismos, de tal suerte que las iniciativas de coordinación metropolitana quedan por fuera de sus intereses y compromisos. En síntesis, puede plantearse que la base de una utilización coordinada de los instrumentos externos con los que cuentan las alcaldías para abordar el crimen y la violencia es la realización de ejercicios articulados de planeación estratégica que logren visualizar el desarrollo en perspectiva metropolitana.

Instrumentos de regulación social: el problema de los horarios de cierre de los establecimientos de expendio y consumo de licor

Otro problema de coordinación se presenta en relación con la utilización de uno de los instrumentos de regulación social con los que cuentan las alcaldías para intervenir en materia de seguridad ciudadana. Se trata de la competencia que tienen los alcaldes para definir los horarios de funcionamiento de los

¹⁰ Aunque en el Valle de Aburrá se han diseñado algunos planes de desarrollo que han abordado la gestión de la seguridad ciudadana desde una perspectiva metropolitana, su puesta en marcha y su alcance han estado altamente limitados. Esto puede explicarse por factores como la falta de voluntad política, la falta de articulación entre los planes metropolitanos y aquellos propios de los municipios, y la ausencia de un liderazgo metropolitano que, en materia de seguridad, pueda tomar decisiones que sean jurídicamente vinculantes para los municipios.

establecimientos de comercio dedicados a la venta y al consumo de alcohol; competencia actualmente contemplada en el Parágrafo 1 del Artículo 86 del Código Nacional de Policía (Ley 1801, 2016). Según esta norma, los alcaldes pueden establecer horarios para la operación de diversos establecimientos cuya actividad económica pueda afectar la convivencia. Entre estos se incluyen aquellos dedicados al expendio y al consumo de alcohol, tales como discotecas, bares, cantinas, etc. De acuerdo con la señalada norma, es también competencia de los alcaldes determinar las medidas correctivas que han de aplicarse a los establecimientos comerciales que incumplan con los horarios definidos.

Que los alcaldes puedan definir la hora de cierre de los señalados establecimientos permite reducir la duración de ciertas actividades nocturnas de esparcimiento y, como consecuencia de ello, permite disminuir el consumo de licor asociado con ellas. Lo anterior, lo cual equivale a influir sobre el comportamiento de los ciudadanos, se lleva a cabo con el propósito de reducir las probabilidades de que ocurran riñas y otros problemas de seguridad asociados con la ingesta de alcohol en lugares como bares y discotecas.

El problema de coordinación en relación con el uso del mencionado instrumento consiste en que, en el Valle de Aburrá, el horario definido para el cierre de los mencionados establecimientos difiere entre los municipios. A pesar de que el esparcimiento nocturno asociado con el consumo de licor supone múltiples interconexiones entre los municipios, el control de este con miras a prevenir problemas de seguridad se encuentra desarticulado. A propósito, uno de los funcionarios públicos entrevistados contrastaba las regulaciones de los municipios del Valle de Aburrá haciendo una comparación entre el barrio Zamora de Bello y la comuna limítrofe de Santa Cruz en Medellín. Según él, la connotación de la rumba en los establecimientos nocturnos, así como la connotación de los fenómenos asociados con ella, es diferente entre las autoridades de ambos municipios. En sus palabras, a diferencia de la comuna Santa Cruz, Zamora se caracteriza por ser un lugar “[...] donde no hay un asunto de horarios, donde no hay restricciones, donde normalmente no hay mucho control” (comunicación personal, 25 de noviembre de 2016).

La falta de coordinación en relación con la regulación de los horarios de los señalados establecimientos comerciales fue uno de los problemas más señalados por los entrevistados. Extendiendo la referencia del problema

más allá del Valle de Aburrá, y señalando las dinámicas generadas por la Feria de las Flores en los límites entre Guarne y Medellín, uno de los entrevistados relataba su experiencia como funcionario público señalando que “[...] en Santa Elena [Medellín] cerraban todos los establecimientos abiertos al público con venta de licor a las 12 de la noche y ellos [la Alcaldía de Guarne] cerraban a las 3 de la mañana” (comunicación personal, 5 de diciembre de 2017).

Las diferencias en los horarios de funcionamiento de los establecimientos dedicados al expendio y al consumo de licor en los municipios del Valle de Aburrá, suponen una limitación a la efectividad del instrumento de regulación. Esto se debe a que, como planteaba un miembro de la Policía Nacional entrevistado, la rumba en la región se desplaza hacia aquellos municipios que tienen los horarios más extendidos. Como consecuencia de lo anterior, en vez de cambiar los comportamientos de los ciudadanos en relación con el consumo de licor, el uso del instrumento desplaza los potenciales problemas de seguridad de un municipio a otro, generando, en ocasiones, según el mismo entrevistado, una presión adicional sobre municipios sin la cantidad de uniformados necesarios para responder a dichos desplazamientos. En palabras del entrevistado, lo anterior tiene como consecuencia el hecho de que, en los municipios mencionados “[...] se aumentan las riñas, se aumentan los robos [y] las lesiones personales” (comunicación personal, 30 de noviembre de 2016).

En síntesis, la falta de coordinación entre los alcaldes del Valle de Aburrá, a propósito del uso de la competencia para fijar los horarios de los establecimientos de expendio o consumo de licor, impide que este instrumento de regulación social orientado a prevenir la violencia impulsiva relacionada con el consumo de alcohol se utilice de forma eficaz y sin que genere efectos imprevistos.

Instrumentos económicos: el problema de la prestación de servicios relacionados con la convivencia

Otros problemas de coordinación identificados se presentan en la utilización de instrumentos de gobierno de tipo económico. En concreto, se trata de problemas que ocurren cuando se implementa el instrumento de la presta-

ción directa de servicios por parte de los actores estatales encargados de la seguridad en el Valle de Aburrá.

Uno de estos problemas tiene lugar en la prestación, por parte de las alcaldías de la región, de algunos servicios contemplados en los programas, proyectos y acciones de su oferta institucional, cuyo objetivo es gestionar dentro de las comunidades aquellos problemas de seguridad ciudadana comúnmente denominados como de convivencia. Dentro de estos servicios se incluyen, entre otros, aquellos orientados a la resolución pacífica de conflictos entre vecinos, la promoción de la cultura ciudadana entre los habitantes de los barrios, la realización de proyectos de iniciativa comunitaria y el trámite de peticiones, quejas y reclamos ante las autoridades encargadas de la seguridad. El problema de coordinación consiste en la imposibilidad de que los territorios limítrofes de un municipio del Valle de Aburrá se beneficien directamente de los servicios de convivencia ofrecidos por municipios vecinos en los territorios contiguos. A pesar de que a menudo, como ya se ha mencionado, los problemas de seguridad de los municipios requieren abordajes supramunicipales y, a pesar de que, con frecuencia, alguno de los municipios involucrados está en capacidad de extender su oferta institucional hasta otro municipio para facilitar dicho abordaje, la prestación de los servicios anteriormente mencionados suele llevarse a cabo sin ningún tipo de coordinación por parte de las secretarías encargadas.

Este problema es ilustrado por lo que sucede entre el barrio El Pinar del municipio de Bello y la Comuna 1 de Medellín, dos territorios contiguos espacialmente que comparten problemas de seguridad y diferentes dinámicas urbanas. La Alcaldía de Bello no ofrece para la comunidad del barrio El Pinar servicios de convivencia como los anteriormente mencionados. La Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, por su parte, sí ofrece dichos servicios en la contigua Comuna 1, anteriormente por medio del programa de gestores de seguridad y del programa de promotores locales de gobierno y, actualmente, a través de este último. Pese a lo anterior, no existen esquemas de coordinación entre las dos alcaldías, de tal suerte que la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín no puede extender a El Pinar los servicios con enfoque territorial que ofrece en la Comuna 1 a través de los mencionados promotores, y la Alcaldía de Bello no puede llevar hasta El Pinar su oferta de seguridad, sirviéndose, por ejemplo, del promotor local de

gobierno de la Comuna 1 de Medellín como instrumento de territorialización. Refiriéndose al barrio El Pinar y a la Comuna 1 de Medellín, uno de los funcionarios públicos entrevistados de la alcaldía de este municipio, señalaba que:

Todo lo que ocurre en este sector, de seguridad y convivencia, la gente cree que es de nosotros, de Medellín. Lamentablemente nuestra jurisdicción llega hasta aquí [el límite entre Medellín y Bello]... ¿Quién atiende esta población? No sabemos, ¿cómo se atiende? No sabemos. Nosotros llegamos y trabajamos hasta aquí (comunicación personal, 25 de noviembre de 2016).

La falta de coordinación entre las alcaldías de Bello y Medellín genera un vacío de oferta institucional que tiene potenciales impactos negativos sobre la seguridad de los mencionados territorios.¹¹ Como consecuencia de la falta de coordinación, la comunidad del barrio El Pinar queda privada de una parte importante de la intervención estatal en materia de seguridad: aquella referida a la gestión de los problemas de la violencia expresiva, asociada a la falta de convivencia entre los ciudadanos. Así, los servicios ofrecidos por medio del promotor local de gobierno de Medellín quedan limitados a las fronteras de la Comuna 1 y los habitantes de El Pinar quedan privados de los beneficios que dichos servicios podrían significar para la convivencia dentro de su barrio. Esto muestra que la ineficiencia de las rígidas jurisdicciones municipales –rigidez que contrasta con la movilidad de los problemas de seguridad– impide abordar problemas para cuya solución podría bastar la coordinación de dos alcaldías, sin que fuera necesaria la realización de grandes inversiones de dinero ni la prestación de nuevos servicios.

Vale la pena agregar, en relación con los servicios que ofrecen las diferentes alcaldías del Valle de Aburrá, que el hecho de que algunas de estas cuenten con unos servicios y otras no, supone en algunos casos problemas de coordinación adicionales. En uno de los grupos focales realizados, un antiguo gestor de se-

¹¹ Resulta importante agregar que el barrio El Pinar se encuentra aislado del resto de Bello en términos urbanos y, en contraste, comparte una gran cantidad de sus dinámicas con la Comuna 1 de Medellín. Como consecuencia de esto, los habitantes del barrio tienen dificultades considerables para desplazarse hasta la centralidad de Bello y acceder a servicios de seguridad relacionados con el acompañamiento comunitario para la convivencia, señalado anteriormente.

guridad de Medellín planteaba que, debido a que la mayoría de los municipios del Valle de Aburrá solo cuenta con un secretario de gobierno para atender los problemas de seguridad –a diferencia de lo que ocurre en Medellín, donde estos problemas se atienden de forma territorializada, directa e inmediata, antes por parte de gestores de seguridad y promotores locales de gobierno y, actualmente, por parte de estos últimos–, cualquier intento de coordinación entre la Alcaldía de Medellín y otras alcaldías es sumamente difícil. De acuerdo con dicho gestor, lo anterior es consecuencia de la dificultad de que un funcionario de un nivel político, como un secretario de gobierno, establezca una agenda de trabajo conjunto con un funcionario de un nivel técnico como un gestor de seguridad, el cual, es importante agregar, era, junto con los aun existentes promotores locales de gobierno, uno de los actores principales de las intervenciones de seguridad ciudadana de la Alcaldía de Medellín en los territorios.

Nosotros como tal, como gestores, decir que nos vamos a ir a buscar a Bello, a Envigado, a Itagüí al Secretario de Gobierno para ver cómo vamos a articular una problemática que tenemos, pues nos quedaría muy difícil... no tenemos... esa potestad para hacerlo (comunicación personal, 5 de diciembre de 2016).

Estos problemas de coordinación adicionales tienen como trasfondo marcadas desigualdades en materia de capacidades institucionales, en lo que respecta a la estructura administrativa de las alcaldías, la disponibilidad de recursos y la cualificación del talento humano. Como señalaba otro de los entrevistados, resulta notorio que varios municipios de la región “[...] no tienen las personas adecuadas para poder hacer una buena aplicación de un PISCC, por ejemplo, o de procesos de convivencia y [de] todo lo que se viene dentro de la articulación que se está planteando [en el Valle de Aburrá] [...]” (comunicación personal, 23 de noviembre de 2016). Esto muestra que, si bien en algunos casos la coordinación a propósito de la utilización de los instrumentos de gobierno no requiere más que la comunicación y la alineación de objetivos entre distintos actores, en otros casos requiere la superación de desigualdades en materia de capacidades institucionales.

En síntesis, la falta de coordinación en el uso de un instrumento de gobierno de tipo económico, en este caso, de un instrumento de provisión directa de

servicios por parte del Estado, reduce las capacidades de los gobiernos locales para atender los problemas de seguridad y refleja las marcadas desigualdades en materia de capacidades institucionales que existen entre los municipios del Valle de Aburrá.

Los retos de la coordinación metropolitana

La solución de los problemas de coordinación anteriormente mencionados requiere la superación de múltiples retos. A lo largo del trabajo de entrevistas y grupos focales llevado a cabo se identificaron tres grandes retos que se describen a continuación. Estos son: crear un marco jurídico que institucionalice la coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana dentro de las Áreas Metropolitanas, fortalecer las capacidades institucionales de algunos municipios del Valle de Aburrá e integrar la gestión de la información sobre seguridad de la región.

Si bien la superación de estos retos no se traduce necesariamente en la solución de los problemas de coordinación anteriormente descritos, aquella es una condición necesaria para desarrollar las estrategias específicas que dicha solución requiere. Se trata por tanto de retos de carácter general cuya superación es la base para llevar a cabo las reformas administrativas que requiere la coordinación que exigen las dinámicas de seguridad de un territorio como el Valle de Aburrá.

La creación de un marco jurídico para la coordinación metropolitana

De los retos identificados, quizá el fundamental es el de crear en el país un marco jurídico que permita y posibilite la coordinación del uso que los diferentes actores estatales hacen de los instrumentos de gobierno que existen para intervenir en materia de seguridad ciudadana. Este reto consiste en crear y modificar normas dentro del ordenamiento jurídico colombiano para que los actores del Estado responsables de la seguridad, y, sobre todo, las alcaldías municipales, queden autorizados legalmente y reciban atribuciones para lle-

var a cabo un trabajo coordinado dentro de las áreas metropolitanas y otros territorios cuyas condiciones de seguridad así lo exijan. Como se mencionó en la introducción de este capítulo, el ordenamiento jurídico del país incorpora un enfoque para la gestión de la seguridad ciudadana, el cual desconoce las exigencias de coordinación planteadas por territorios con dinámicas compartidas, como el Valle de Aburrá. Esto hace que muchas de las estrategias específicas de coordinación que pueden adelantar actores como las alcaldías, carezcan de un piso jurídico firme que las haga viables.

La inexistencia del señalado marco jurídico se refleja, por ejemplo, en el hecho de que la más importante de las normas referidas al abordaje de los problemas compartidos por varios municipios dentro de las áreas metropolitanas, no contempla disposiciones acerca de los asuntos de seguridad. Se trata de la Ley 1625 de 2013 por medio de la cual se define el régimen de las Áreas Metropolitanas, entidades administrativas

[...] formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Ley 1625, 2013, Art. 2).

Si bien esta ley establece que las mencionadas entidades tienen la función de identificar y regular fenómenos de distinta índole que afecten simultáneamente a dos o más de los municipios que las conforman¹² –lo cual las convierte en actores centrales de la coordinación metropolitana–, no define para ellas ninguna función en materia de seguridad ciudadana¹³ ni tampoco hace de

¹² De acuerdo con esta ley es función de las Áreas Metropolitanas “identificar y regular los Hechos Metropolitanos [...]” (Ley 1625, 2013, Art. 7.). Estos son “[...] aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Ley 1625, 2013, Art. 10.).

¹³ La mencionada ley se refiere a la seguridad ciudadana apenas de forma marginal. Solo en el Artículo 22, donde señala que el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento

ellas la *autoridad* en materia de seguridad dentro de sus jurisdicciones, al modo en que sí lo hace en relación con el medio ambiente y el transporte público.¹⁴

La inexistencia del señalado marco jurídico ha contribuido a que, en el Valle de Aburrá, diversas iniciativas diseñadas para promover la coordinación, lideradas por actores como el AMVA y la Alcaldía de Medellín, hayan tenido un alcance limitado en términos de su implementación. Si bien la inexistencia de dicho marco no ha impedido la aparición de estas iniciativas, ha hecho, por ejemplo, que estas tengan un componente importante de informalidad y que su implementación dependa en gran medida de la voluntad política de los dirigentes de turno. Este es el caso de tres iniciativas promovidas por el AMVA durante el año 2016 en el marco de un acertado esfuerzo por insertar la seguridad ciudadana dentro de la agenda pública metropolitana. Estas iniciativas son: 1) el Acuerdo Metropolitano No. 2 de dicho año que define como Hecho Metropolitano la seguridad, la convivencia y la paz en el Valle de Aburrá, 2) el Consejo Metropolitano de Seguridad, Convivencia y Paz contemplado dentro de dicho acuerdo como un espacio de análisis, concertación, socialización y comunicación entre actores metropolitanos¹⁵ (AMVA, 2016), y 3) el Plan Inte-

Territorial, cuya formulación y adopción es una función de las Áreas Metropolitanas, debe definir un Sistema de Equipamientos Metropolitanos conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.

¹⁴ El hecho de que la Ley 1625 de 2013 no defina a las Áreas Metropolitanas como autoridad en materia de seguridad ciudadana dentro de su jurisdicción es visto por varios de los entrevistados como un límite importante a los alcances de las políticas públicas de coordinación y articulación metropolitanas. Desde la perspectiva de algunos de ellos, el éxito de las mencionadas políticas depende en parte de la capacidad del AMVA para ejercer un rol de autoridad frente a los demás actores. Para otros de los entrevistados, sin embargo, la seguridad ciudadana desborda las competencias del Valle de Aburrá y “pensar que una figura administrativa va a empezar a superar en competencias..., funciones y... recursos a las entidades territoriales, es muy difícil” (comunicación personal, 30 de noviembre 2016). De acuerdo con uno de los académicos entrevistados, el AMVA no tiene la posibilidad de sobreponerse a las autoridades elegidas, pues el primer mandato de los alcaldes es la provisión de seguridad dentro de sus jurisdicciones, bien sea de forma directa o por medio de particulares.

¹⁵ Es importante agregar que el Decreto 2615 de 1991 había determinado ya la creación de un Consejo Metropolitano de Seguridad, en aquellas áreas en donde tuviera jurisdicción un Departamento de Policía Metropolitano. Según el artículo 4 del mencionado Decreto, dicho Consejo debería conformarse por el gobernador del respectivo departamento, los alcaldes del área metropolitana y el comandante del Departamento de Policía Metropolitana correspondiente, entre otros.

gral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol) (AMVA, 2016). Si bien estas iniciativas contaron con el apoyo del AMVA, las 10 alcaldías de la región y otros actores importantes con responsabilidades a propósito de la gestión de la seguridad en el Valle de Aburrá,¹⁶ no es seguro que este apoyo se mantenga en el futuro durante la implementación de aquellas y, mucho menos, que contribuya al logro de sus objetivos. Por la inexistencia de un marco jurídico, estos apoyos son discrecionales para los actores involucrados, de tal suerte que pueden cesar en cualquier momento. Como plantearon varias de las personas entrevistadas, esto hace que el futuro de iniciativas de coordinación metropolitana como las mencionadas dependa, para mal de la seguridad del Valle de Aburrá, de la cambiante voluntad política de múltiples actores.

Es de agregar que, a lo largo de la investigación, se hizo notorio que la falta de un marco jurídico para la coordinación metropolitana despertó una serie de incertidumbres alrededor de las tres iniciativas promovidas por el AMVA durante el año 2016. En el desarrollo de las entrevistas y los grupos focales llevados a cabo se identificaron incertidumbres acerca de, por lo menos, los siguientes 5 aspectos: 1) el rol del AMVA dentro de los esfuerzos de coordinación, 2) la frontera entre el rol del AMVA y el de las alcaldías municipales, 3) la posibilidad de que el AMVA disponga recursos económicos para la seguridad ciudadana y administre los recursos de los municipios, 4) el alcance de las decisiones del Consejo Metropolitano de Seguridad, Convivencia y Paz, y 5) el alcance del PISCC-Metropol. Estas incertidumbres tienen el potencial de reducir aún más el compromiso de los actores involucrados en los intentos de coordinación metropolitana, de tal forma que aumentan las probabilidades de que las 3 iniciativas señaladas, como muchas otras que han tenido lugar en años anteriores, queden para la posteridad como buenos diseños de

¹⁶ Ejemplos de este apoyo son la aprobación del Acuerdo Metropolitano por la Junta Metropolitana, así como la entrada en sesiones del Consejo de Seguridad, Convivencia y Paz, y la finalización de la etapa de diseño del PISCC-Metropol.

política pública que no lograron llegar a la etapa de implementación o que, si lo hicieron, no tuvieron frutos.¹⁷

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales

Retomando lo planteado al final del apartado sobre los problemas de coordinación relacionados con los instrumentos económicos, un segundo reto identificado es el de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales de los municipios del Valle de Aburrá, en lo que respecta al conocimiento y los recursos técnicos y financieros para el diseño y la implementación de instrumentos de gobierno en materia de seguridad ciudadana. El objetivo de este fortalecimiento es asegurar que, ante los problemas supramunicipales y metropolitanos de seguridad, los distintos municipios involucrados cuenten con instrumentos de gobierno adecuados y suficientes para llevar a cabo la atención coordinada que estos requieren.

Como se señaló antes, debido a que los actores de algunos municipios de la región no cuentan con determinados instrumentos de gobierno, o cuentan con instrumentos débiles o inadecuados, en algunos casos el abordaje coordinado de los problemas de seguridad ciudadana no puede llevarse a cabo de forma adecuada. Un ejemplo de esto lo ofrecen las debilidades de algunos municipios en relación con la prestación del servicio de videovigilancia. De acuerdo

¹⁷ Resulta importante agregar, a propósito de la incertidumbre sobre la frontera entre el rol del AMVA y el de las alcaldías, que algunos de los actores entrevistados ven en las iniciativas de coordinación metropolitana el riesgo de que las funciones de los municipios y el AMVA se superpongan entre sí y generen una ineficiente doble oferta institucional, así como disputas políticas asociadas a la protección del protagonismo que tienen las alcaldías en materia de seguridad ciudadana. Esto fue ilustrado por el planteamiento de uno de los entrevistados, según el cual: “los alcaldes son políticos y son celosos con sus micropoderes y sus macropoderes” (comunicación personal, 24 de noviembre 2016). Es de agregar que la incertidumbre generada por la frontera entre el rol de las alcaldías y el del AMVA implica el riesgo de que, en el marco de los esfuerzos de coordinación, los municipios descarguen en esta entidad algunas responsabilidades en materia de seguridad ciudadana, tales como la gestión de recursos financieros o el diseño de proyectos intermunicipales. Esto puede alejar la gestión de la seguridad ciudadana de las realidades municipales, así como reducir la legitimidad de la misma.

con uno de los miembros entrevistados de la Policía Nacional, la ausencia de cámaras en algunos municipios del Valle de Aburrá impide la realización de seguimientos o persecuciones de automotores robados a través de todo el valle: “Siempre hemos tenido dificultades en sistemas de videovigilancia... En Medellín somos muy fuertes en cámaras, en reconocimiento de placas. Pero cuando... [se] traspasa la barrera de Envigado, Itagüí o Bello, ya se pierde la acción” (comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Las consecuencias negativas que tienen las debilidades institucionales de algunos municipios sobre la atención coordinada de los problemas supramunicipales o metropolitanos, se agravan cuando no es viable que los actores de un municipio fuerte extiendan a los municipios débiles su oferta institucional. Este es el caso de las alcaldías, actores que, como se señaló antes, por la inexistencia de un marco jurídico tienen grandes dificultades para gastar su presupuesto por fuera de sus límites territoriales. Asimismo, las consecuencias negativas se profundizan cuando, a pesar de que hay viabilidad jurídica, el costo de oportunidad de los apoyos de un municipio a otro es alto. Este es el caso del servicio de policía. Si bien las debilidades que tienen las estaciones de policía de algunos municipios de la región –en términos del número de policías por habitante– podrían ser suplidas por las estaciones de otros municipios, el costo de oportunidad que tiene este apoyo para estas últimas es muy alto, pues a ningún municipio le sobra pie de fuerza.

Para hacerse a una idea de las debilidades de los municipios del Valle de Aburrá en materia de capacidades para la gestión de la seguridad resulta interesante considerar el tiempo promedio que tarda la respuesta de la Policía Nacional ante las llamadas de emergencia de los ciudadanos. De acuerdo con uno de los funcionarios públicos entrevistados, hacia el final de 2016 dicho tiempo era de 3 minutos y 50 segundos en Medellín, mientras que, en otros municipios como Copacabana, ascendía a 4 minutos y 50 segundos (comunicación personal, 30 de noviembre de 2016). Otro ejemplo de las debilidades lo ofrece el pie de fuerza de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá disponible en los diferentes municipios de la región. Como se puede observar en la tabla 8, a mediados de 2016 la tasa de policías por cada 100 mil habitantes de Medellín era de 213,3 policías, mientras que la de Caldas era de 90,1 y la

de Bello de apenas 49 (Policía Nacional, 2016).¹⁸ Las debilidades también se reflejan en las capacidades de la Fiscalía General de la Nación, una organización clave para la investigación del delito y la acusación de los delincuentes. Como se puede observar en la señalada tabla, mientras que a finales de 2016 Medellín contaba con 15 fiscales por cada 100 mil habitantes, los demás municipios del Valle de Aburrá, con excepción de Copacabana, contaban con menos de 9 fiscales por cada 100 mil habitantes. Los casos más adversos eran los de Bello y Sabaneta, municipios que tenían apenas 3,65 y 3,8 fiscales por cada 100 mil habitantes, respectivamente (Fiscalía General de la Nación, 2016).¹⁹

Tabla 8. Fiscales y policías por cada 100 mil habitantes en los municipios del Valle de Aburrá, 2016²⁰

Municipio	Policías	Fiscales
Bello	49,07	3,65
Caldas	90,15	7,61
Envigado	117,72	8,78
Copacabana	121,06	12,66
Girardota	129,75	5,40
La Estrella	153,15	6,31
Barbosa	153,43	5,90
Sabaneta	161,73	3,80
Itagüí	168,69	8,49
Medellín	213,33	15,08

Fuente: elaboración propia con base en CEDE (s. f.), Fiscalía General de la Nación (2016) y Policía Nacional (s.f.)

¹⁸ Para el cálculo de esta tasa y la que se presenta a continuación se utilizó la población de los municipios proyectada para el año 2016, contenida en el Panel Municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE, s. f.) de la Universidad de los Andes.

¹⁹ Esta información corresponde al número de fiscales de la Dirección Seccional de Medellín de la Fiscalía General de la Nación e incluye los fiscales de las Unidades de Reacción Inmediata que hay en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

²⁰ La fecha de corte de la información sobre policías es el mes de agosto y la de la información sobre fiscales es el 15 de diciembre de 2017

Es de señalar que las debilidades en materia de capacidades para la gestión de la seguridad son apenas una expresión de las muchas debilidades en materia de capacidades institucionales que existen en los municipios del Valle de Aburrá. De estas debilidades generales dan cuenta, por ejemplo, los puntajes obtenidos por los municipios de la región en la medición del Índice de Desempeño Integral, un indicador de capacidades institucionales que mide de forma general, calificando los municipios de 0 a 100 (siendo 0 la peor calificación y 100 la mejor), qué tan buena es la gestión administrativa de las alcaldías del país (García y Espinosa, 2012). Al comparar los 3 municipios del Valle de Aburrá que obtuvieron en 2016 los puntajes más altos, y aquellos 3 que obtuvieron los puntajes más bajos, se observan diferencias de hasta 35 unidades. Como se puede ver en la tabla 9, mientras que Medellín, Bello e Itagüí, los 3 municipios mejor calificados, obtuvieron puntajes de 93,3; 90,6 y 90, respectivamente (quedando ubicados en el rango de calificación sobresaliente), Girardota, Barbosa y La Estrella, los 3 municipios con las más bajas calificaciones, obtuvieron puntajes de 58,3; 65,1 y 69, respectivamente (quedando ubicados, el primero, en el rango de calificación bajo y, los otros dos, en el rango medio). Las debilidades reflejadas por este indicador se observan también al analizar la ubicación de los 6 municipios mencionados en el ranking departamental de Antioquia. Mientras que Medellín, Bello e Itagüí se ubicaron, respectivamente, en el primero, segundo y quinto puesto del ranking, Girardota, Barbosa y La Estrella se ubicaron, respectivamente, en los puestos 119, 105 y 92 (DNP, s. f.).

Tabla 9. Índice de Desempeño Integral de los municipios del Valle de Aburrá, 2016

Municipio	Puntaje
Medellín	93,30
Bello	90,61
Itagüí	90,07
Envigado	87,46
Copacabana	86,56
Sabaneta	77,79

Municipio	Puntaje
Caldas	70,95
La Estrella	69,09
Barbosa	65,15
Girardota	58,32

Fuente: DNP (s. f.)

El reto de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios del Valle de Aburrá es una condición necesaria para la construcción de capacidades institucionales de carácter metropolitano, como aquellas por las que propende la solución de los problemas de coordinación mencionados en el apartado anterior. En últimas, la construcción de estatalidad metropolitana requiere necesariamente la construcción de estatalidad local a lo largo de todos los municipios de la región.

La integración de la gestión de la información sobre seguridad

Otro reto que es necesario superar para avanzar en la solución de los problemas de coordinación existentes es el de integrar la gestión de la información sobre las condiciones de seguridad ciudadana de los municipios del Valle de Aburrá, llevada a cabo por las alcaldías municipales y por organizaciones como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal. El objetivo de esta integración es producir descripciones y análisis que aborden los problemas de seguridad del Valle de Aburrá más allá de los límites municipales, de tal forma que, entendiendo las interconexiones que existen entre los municipios, contribuyan a la producción de conocimiento para la toma de decisiones metropolitanas que respondan a las exigencias planteadas por dichas interconexiones.

En la actualidad no existe ninguna estrategia, organización o protocolo, cuyo objetivo sea producir conocimiento sobre las condiciones de seguridad de la región desde una mirada metropolitana. Como consecuencia de esto, las iniciativas de política pública metropolitanas se ven obligadas a partir

de cero en la construcción de sus diagnósticos de seguridad, teniendo que buscar, organizar y depurar la información de cada municipio, para poder, al final de un largo y difícil proceso que difícilmente tiene éxito, consolidar una base de datos regional. Como mencionaba en una entrevista un funcionario de la Alcaldía de Envigado, la gestión metropolitana de la seguridad en el Valle de Aburrá requiere superar las fronteras municipales en lo que respecta a la gestión de la información. En sus palabras, es necesario preguntarnos “[...] cómo logramos que desaparezcan esas fronteras en algunos temas, para que pueda fluir más la información, fluir mucho más el conocimiento que tenemos, para que haya una cooperación mucho mayor para integrar los sistemas, para integrar las bases de datos [...]” (comunicación personal, 23 de noviembre de 2018).

Es importante agregar que la integración de la gestión de la información sobre seguridad del Valle de Aburrá implica el reto correlativo de disponer de información cuantitativa y cualitativa, adecuada y suficiente, sobre las condiciones de seguridad de cada uno de los 10 municipios. A pesar de los grandes avances que existen actualmente en materia de gestión de la información, muchos municipios del Valle de Aburrá no cuentan con la información necesaria ni siquiera para hacer un diagnóstico de la actualidad municipal en lo que respecta a los delitos de alto impacto. La no conciliación de las diferencias en las cifras sobre delitos entregadas por diferentes autoridades, la falta de software y la falta de personal capacitado para hacer análisis estadísticos y organizar registros administrativos, son algunas de las razones por las que la información de muchos municipios es insuficiente para conocer sus condiciones de seguridad ciudadana.

Para poder integrar la gestión de la información de seguridad del Valle de Aburrá es necesario contar, para cada municipio, con información sobre fenómenos delictivos como la presencia de actores armados ilegales, el homicidio, el hurto, la extorsión y las lesiones personales, así como con información sobre la percepción de inseguridad, la cultura ciudadana o la confianza interpersonal de las comunidades. Asimismo, es necesario que la mencionada información exista para periodos de por lo menos 5 años (de tal forma que se puedan advertir tendencias) y que esta pueda ser desagregada territorial, temporal y poblacionalmente, de tal forma que sea posible: 1) hacer análisis de unidades espaciales más pequeñas que el municipio, 2) identificar los meses, los

días y las horas con los mayores problemas de seguridad, y 3) focalizar esfuerzos alrededor de los grupos poblacionales más vulnerables.

Sin información suficiente y de calidad acerca de las condiciones de seguridad de cada uno de los 10 municipios del Valle de Aburrá no es posible integrar la gestión de la información con el propósito de producir el tipo de conocimiento necesario para la toma de decisiones de carácter metropolitano. Superar el reto de gestionar de forma integrada la información, requiere, por tanto, disponer de información suficiente y de calidad para cada uno de los 10 municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Conclusiones

La falta de coordinación entre los actores encargados de la gestión de la seguridad en el Valle de Aburrá es un problema administrativo que tiene implicaciones negativas sobre los problemas sustantivos de seguridad. Como se señaló en la descripción hecha de los problemas identificados, esta dificultad, reduce la eficiencia y la eficacia de la intervención del Estado, contribuyendo con ello a la profundización, la multiplicación y la transformación de los problemas. Un posible ejemplo de esto es el desplazamiento del crimen organizado hacia los municipios con las mayores debilidades institucionales; desplazamiento al que probablemente contribuye el hecho de que, por la falta de coordinación, los municipios más fuertes no puedan extender sus acciones hasta el territorio de los municipios más débiles. Como planteaba uno de los funcionarios públicos entrevistados, los actores armados ilegales del Valle de Aburrá tienen experiencia para movilizarse de un municipio a otro, buscando con ello evadir la acción de las autoridades. En este contexto, la falta de coordinación opera, muy posiblemente, como un factor que facilita el desplazamiento del crimen al asegurar que las debilidades en materia de capacidades institucionales de algunos municipios se traduzcan efectivamente en una menor probabilidad de captura y judicialización. Si hubiera coordinación, las implicaciones negativas de dichas debilidades podrían suplirse, por lo menos de manera temporal y en casos específicos, con la extensión, a otros municipios, de los instrumentos de gobierno de los municipios fuertes.

Lo anteriormente señalado llama la atención sobre la importancia de que las políticas públicas que se diseñen en el futuro para gestionar la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá desde un enfoque metropolitano, se orienten no solo hacia el abordaje directo de los problemas sustantivos, sino también hacia la intervención de los problemas administrativos. Entre estos, la falta de coordinación entre los actores estatales encargados de la seguridad de los municipios de la región aparece como un problema prioritario. Si bien, al contrario de lo que ocurre con problemas sustantivos como el homicidio, las implicaciones de la falta de coordinación no son tan evidentes y los réditos políticos inmediatos asociados a su solución no son tan grandes, la seguridad del Valle de Aburrá depende en gran medida de que los diferentes actores involucrados logren superarla.

Es importante enfatizar en lo urgente que resulta la creación de un marco jurídico que autorice e incentive la coordinación metropolitana en materia de seguridad ciudadana. Aunque actores como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación cuentan con las herramientas jurídicas necesarias para coordinar el trabajo de sus unidades a lo largo de los diferentes municipios del Valle de Aburrá (lo cual no significa que dicha coordinación se lleve a cabo siempre), actores civiles como las alcaldías municipales carecen de las herramientas adecuadas y suficientes. Paradójicamente, a pesar de que el ordenamiento jurídico del país define a las alcaldías como el actor principal de la gestión de la seguridad ciudadana dentro de los municipios, no contempla las herramientas necesarias para que estas coordinen entre sí el trabajo que adelantan en contextos como los de las áreas metropolitanas. De ahí que no sea extraño encontrar, como se mostró en este capítulo, que la mayoría de los problemas de coordinación en el uso de instrumentos de gobierno para la gestión de la seguridad del Valle de Aburrá tengan lugar entre las diferentes alcaldías que lo componen. Es necesario agregar que el marco jurídico señalado debería tener en cuenta a las Áreas Metropolitanas como actores que, gracias a su legitimidad política, así como a su experiencia en los temas de movilidad, medio ambiente y servicios públicos, pueden contribuir al abordaje coordinado de los problemas de seguridad de los municipios que hacen parte de ellas.

Sobre el reto de la reducción de las debilidades en materia de capacidades institucionales resulta relevante destacar que, en el contexto de los

problemas de coordinación, el fortalecimiento institucional de los municipios del Valle de Aburrá debe tener como fin último la construcción de estatalidad metropolitana. Esto significa que dicho fortalecimiento debe asegurar que todos los municipios adquieran las capacidades necesarias para contribuir al diseño y, sobre todo, a la implementación de instrumentos de gobierno que permitan gestionar la seguridad con una mirada metropolitana y de forma coordinada. Logrando lo anterior se estaría avanzando en la creación de un esquema de gobierno metropolitano de la seguridad ciudadana que logre responder a las exigencias de las dinámicas supramunicipales del delito y la violencia en la región. Este fortalecimiento debe asumirse como un componente transversal de las diferentes áreas específicas de la intervención del Estado en materia de seguridad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012); de tal forma que debe estar presente, independientemente de que se trate de capacidades municipales para el diseño y la implementación de instrumentos de gobierno orientados a la prevención del delito, o de capacidades para el diseño y la implementación de instrumentos orientados a la contención del mismo mediante la policía, el sistema judicial o el sistema penitenciario.

En relación con el reto de integrar la gestión de la información sobre seguridad ciudadana del Valle de Aburrá, resulta necesario mencionar la importancia de crear un observatorio de carácter metropolitano, o sumar, a las responsabilidades del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Alcaldía de Medellín (SISC), aquellas relativas a la gestión de la información de los demás municipios de la región. Las decisiones sobre la gestión de la seguridad del Valle de Aburrá deben basarse en información de calidad sobre las dinámicas del territorio visto como un todo, lo cual hace necesario dejar atrás el actual escenario de información dispersa. Para esto se requiere centralizar la gestión de la información en un actor imparcial que pueda asegurar la calidad de los procesos asociados a la producción de insumos para la toma informada de decisiones metropolitanas.

Para terminar, es de mencionar que la superación de los retos y la solución de los problemas planteados en este capítulo constituyen cambios que se enfrentan a un *path dependence* institucional (Mantzavinos, 2011), resultado de la consolidación, a lo largo de más de 25 años, de un enfoque municipal a propósito de la gestión de la seguridad en el país. La dificultad de tomar

decisiones que se alejen de las pautas definidas por las reglas formales e informales propias del señalado enfoque no debe ser subestimada, pues, como plantea North (1990), seguir los arreglos institucionales genera rendimientos crecientes que refuerzan la permanencia en el camino delimitado por aquellos. Los costos del aprendizaje colectivo que supone el cambio de un enfoque municipal a uno metropolitano, así como la resistencia al cambio que pueden oponer actores cuyas funciones y existencia se deben al marco institucional vigente, dan cuenta de que el *path dependence* puede limitar en gran medida los alcances de cualquier política pública metropolitana para la gestión de la seguridad ciudadana.

Referencias

Acero, H. (2005). *La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*. Programa departamentos y municipios seguros DMS. Recuperado de http://www.fes-seguridad-regional.org/images/stories/docs/4246-001_g.pdf.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (08 de abril de 2016). Acuerdo Metropolitano No. 2 por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y La Paz en el Valle de Aburrá. [Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016].

Bemelmans-Videc, M.-L. (2010). Introduction. Policy instrument choice and evaluation. En M.-L. Bemelmans Videc, R. C. Rist & E. Vedung (eds.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick y London, Transaction Publishers, pp. 1-18.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Citizen Security. Conceptual framework and empirical evidence*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/5684>.

Carrión, F. (2006). Seguridad ciudadana y gobiernos locales. *Ciudad Segura*, 1(12).

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (s.f.). Panel de características generales. Recuperado de <https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-detalle.php/263/1/>.

Concejo de Medellín. (7 de junio de 2016). [Acuerdo No. 3 de 2016]. Recuperado de http://sipa.concejodemedellin.gov.co:8091/sipa/invitados/ver.historia/id_proyecto/808/reporte/36/tema/0/tipo_proponente/0/participante/0/periodo/2016.

Congreso de Colombia (16 de enero de 1991). [Ley 4 de 1991]. DO: 39.631

_____ (12 de agosto de 1993). [Ley 62 de 1993]. DO: 40.987

_____ (15 de julio de 1994). [Ley 152 de 1994]. DO: 41.450

_____ (29 de abril de 2013). [Ley 1625 de 2013]. DO: 48.776

_____ (29 de julio de 2016). [Ley 1801 de 2017]. DO: 49.949

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

Dawson, C. (2002). *Practical Research Methods. A user-friendly guide to mastering research*. Oxford, Howtobooks.

Departamento Nacional de Planeación (s. f.). Evaluación del desempeño Integral de los municipios. Vigencia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.

Fiscalía General de la Nación (2016). Oficio sobre las sedes de la Fiscalía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

García, M. y Espinosa, J. R. (2012). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. s.c., FESCOL y IDEA.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia*. s.c., Konrad Adenauer Stiftung, pp. 89-138.

Hernández, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México D. F., McGraw-Hill.

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En Rojas, E., Cuadro-Roura, J. R. & Fernández, J. M. (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C, Banco Interamericano de Desarrollo.

Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. CS, (8), pp. 211-243.

Mantzavinos, C. (2011). Institutions. En I. C. Jarvie & J. Zamora (eds.), *The SAGE Handbook of Philosophy of Social Science*. Londres, SAGE, pp. 399-412.

Mesa, J. P. (2015a). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*. Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 99-127.

Mesa, J. P. (2015b). El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*. Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 128-148.

Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Policía Nacional. (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá, Ministerio del Interior. Recuperado de <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/>

guia-metodologica-para-la-elaboracion-implementacion-y-seguimiento-de-los-planos-integrales-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge & New York, Cambridge University Press.

Ojeda, L. (2006). ¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate. *Ciudad Segura*, (12), pp. 4-9.

Pérez, L. (2011). Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (9), pp. 7-11.

Peters, G. (1998). *Managing horizontal government. The politics of coordination*. s.c., Canadian Centre for Management Development.

Policía Nacional (s. f.). Información sobre el pie de fuerza de la Policía Nacional en el Valle de Aburrá.

Prats I Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Rodríguez, L. (2011). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá, Temis.

Salamon, L. M. (2000). The new governance and the tools of public action: An introduction. *For-dham Urban Law Journal*, 28(5), pp. 1611-1674.

Vedung, E. (2010). Policy instruments. Typology and theories. En M.-L. Bemelmas Videc, R. C. Rist & E. Vedung (eds.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick y London, Transaction Publishers, pp. 21-58.



Capítulo 7

Del municipio a la metrópoli. La planeación metropolitana de la seguridad ciudadana

Juan Diego Agudelo Botero
Nicolás Octavio Flórez Morales
Oriana Galindo Muñoz
Juan José Higuera Gómez
Juan Manuel Jaramillo Muñoz
Alejandro Londoño Hurtado
Carolina Lopera Tobón
Juan David Montoya Vásquez
Sergio Andrés Urán Ocampo

Introducción

La preocupación alrededor de la gestión metropolitana de la seguridad ciudadana no es reciente en el Valle de Aburrá. Tal como se ha mencionado hasta aquí, los esfuerzos para crear instrumentos de planeación y mecanismos de coordinación que permitan producir procesos de integración de voluntades, en torno a las problemáticas comunes generadas por la criminalidad, la violencia y la conflictividad social, encuentran sus antecedentes dos décadas atrás, siendo sus principales rasgos distintivos el alcance limitado y la falta de continuidad en el tiempo.

Lo anterior se ha debido a tres factores fundamentales. El primero es que los planes y proyectos creados durante este tiempo estuvieron respaldados por un marco jurídico limitado en relación con las competencias de las Áreas Metropolitanas en las señaladas materias. En segundo lugar, aunque dentro de los diferentes planes estratégicos construidos por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se hace referencia explícita a la seguridad y la convivencia como problemas que trascienden las fronteras municipales, no se logró una coordinación de actores efectiva para atender dichos fenómenos. Finalmente, no existió en estos ejercicios previos la voluntad política necesaria para cambiar la situación generada por los anteriores factores, de tal forma que se pudieran materializar las intenciones de un proceso de gobernanza metropolitana de la seguridad ciudadana en el largo plazo.

Es en este contexto que el AMVA inició durante los años 2015 y 2016 la actualización de los acuerdos metropolitanos relacionados con la seguridad y la convivencia,¹ los cuales, según la entidad, carecían de vigencia y requerían ser renovados para hacer frente a los retos del Valle de Aburrá en materia de delincuencia organizada, criminalidad y violencia. Para ello, la entidad promovió el Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016, que resolvió declarar la seguridad y la convivencia como un Hecho Metropolitano² del Valle de Aburrá.

¹ Estos son el Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2000 y el Acuerdo Metropolitano No. 33 de 2007.

² Los “Hechos Metropolitanos” son aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afectan o impactan simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana (Ley 1625, 2013).

Con el objetivo de implementar este acuerdo metropolitano y a la luz de la Ley 1625 de 2013 fue creado un órgano de coordinación vinculante más allá de la Junta Metropolitana: la Mesa Técnica de Seguimiento al Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol) y se fortaleció el Consejo de Seguridad y Convivencia conformado por el director del Área, los alcaldes municipales y las autoridades de seguridad y justicia. Asimismo, se dio inicio al proceso de construcción de un nuevo instrumento de planeación de la seguridad ciudadana, el cual, sirviéndose de los aprendizajes obtenidos durante más de dos décadas, partió del acompañamiento a la formulación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) de los 10 municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con el objetivo de lograr coherencia en los parámetros de análisis e intervención. Este plan fue denominado PISCC-Metropol.

El PISCC es un instrumento de planeación estratégica del que disponen los gobiernos municipales y departamentales en Colombia para liderar la gestión de los problemas de inseguridad ciudadana y conflictividad social de sus territorios (Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, s. f.). Es un documento de planeación que prioriza las problemáticas, puntualiza los ámbitos de intervención, detalla las líneas estratégicas que deben ejecutarse, establece objetivos concretos, identifica las fuentes de recursos y define parámetros para la evaluación y el seguimiento, según los instrumentos de articulación vigentes en el orden nacional. Por su parte, el PISCC-Metropol es un documento técnico para la coordinación de actores y la articulación de políticas creado con base en un modelo metodológico, empleado por el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Policía Nacional, 2013) para la formulación de los PISCC, y la guía metodológica realizada por la Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (s. f.), para apoyar este proceso.

Adicional a la formulación del PISCC-Metropol y en desarrollo del Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016, el AMVA dio inicio a un acompañamiento –con el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT– a los 10 municipios

de su jurisdicción, para la formulación de sus propios PISCC Municipales,³ partiendo de la base de que este instrumento de planificación se constituye en el lenguaje común y fundante que permitirá concretar la coordinación de actores desde lo local-municipal, hasta lo regional-metropolitano. Los PISCC Municipales son uno de los instrumentos de política primordiales que deben articularse para lograr intervenciones más coherentes y pertinentes en materia de seguridad ciudadana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. El diálogo entre los ámbitos local y metropolitano se concretará a partir de un modelo de coordinación de políticas y actores que garantice unos flujos adecuados de información para la toma informada de decisiones en unos escenarios de concertación y decisorios (regulados por la ley) que de manera constante ayuden a dimensionar y priorizar los problemas e intervenciones de carácter metropolitano.

La estructura del capítulo se organiza alrededor de la descripción del acompañamiento técnico y metodológico que se realizó a los municipios. De allí, se da paso a la descripción de la metodología empleada para la formulación del PISCC-Metropol, que parte de la definición del problema público a intervenir; luego, se exponen cada uno de los aspectos desarrollados, desde la recolección de los datos y el análisis de los mismos hasta la formulación del componente estratégico a través de la estructuración de un plan de acción con sus respectivos proyectos. Como resultado de esta última etapa y del acompañamiento a los municipios, se presenta la construcción del Modelo de Coordinación Metropolitana para la gestión de la seguridad y la convivencia, y las conclusiones y principales hallazgos de estos dos procesos aunados.

³ Este acompañamiento se centró fundamentalmente en 8 de los 10 municipios del Valle de Aburrá. En Bello no fue posible avanzar en el acompañamiento más allá de las primeras fases del proceso, debido a continuos cambios en la estructura del gobierno local del municipio que afectaron al equipo de la alcaldía responsable del proceso de formulación del PISCC. Por otro lado, al momento del inicio del acompañamiento, el PISCC de Medellín ya se encontraba formulado de manera adecuada, razón por la cual las actividades realizadas no incluyeron a este municipio. Es importante agregar, sin embargo, que el PISCC de Medellín fue importante en el proceso, pues diferentes características del mismo fueron utilizadas luego de ser adaptadas a las necesidades de los demás municipios del Valle de Aburrá, para apoyar el proceso de construcción de los demás planes.

Acompañamiento técnico y metodológico en la formulación y ajuste de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana Municipales

Este componente consistió en la realización de una serie de actividades cuyo objetivo fue la adecuada formulación y ajuste de los mencionados planes, de acuerdo con las disposiciones legales en materia de seguridad ciudadana. Dicho ejercicio se dividió en dos fases: la primera, en el 2016, con duración de 3 meses, centrada en el acompañamiento a la formulación de los planes; la segunda, en el 2018, con duración de 6 meses, dirigida al ajuste y consolidación de los resultados de la fase anterior, con especial énfasis en el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación. A continuación, se desglosan de manera sucinta cada una.

La primera fase del acompañamiento se organizó alrededor de cinco etapas. La primera de estas consistió en una aproximación inicial a los municipios, en la que se revisó una información de carácter cuantitativo y cualitativo sobre los territorios, provista por el AMVA, se elaboró y completó una matriz de revisión, y se llevaron a cabo las primeras sesiones de trabajo con los actores municipales responsables de la formulación del señalado Plan. En la segunda etapa del proceso se socializó entre los equipos de trabajo de los municipios la metodología para la elaboración del PISCC. Esto incluyó la presentación de las herramientas a utilizar, así como la naturaleza y el cronograma de las sesiones de trabajo. El acompañamiento a la elaboración del diagnóstico del PISCC fue la tercera etapa del proceso. Durante ella se utilizaron herramientas cualitativas para la identificación de problemas asociados a la seguridad y la convivencia en los municipios, y se apoyó la consolidación de indicadores cuantitativos apropiados para el diagnóstico. La cuarta etapa del proceso consistió en el acompañamiento de la definición de las líneas estratégicas y del plan de acción del PISCC. Durante esta etapa se trabajó alrededor de la construcción de un marco estratégico orientado a la solución de las problemáticas asociadas con la seguridad y la convivencia de los municipios, y se capacitó a los equipos a propósito de la construcción del plan de acción y su implementación.

Finalmente, la quinta etapa consistió en la definición de mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la evolución de las problemáticas identificadas en el diagnóstico, así como el avance en el cumplimiento de las acciones definidas en el plan de acción. De esta forma, se definieron, en el marco de un sistema de seguimiento y evaluación, tres escenarios; dos de ellos dados por la ley, a saber, los Consejos Municipales de Seguridad y los Comités de Orden Público; y el tercer mecanismo, las Mesas de Seguimiento y Evaluación del PISCC, como sugerencia del equipo técnico, basadas en la experiencia del PISCC Medellín.

La segunda fase del acompañamiento se llevó a cabo en cuatro etapas. La primera de ellas consistió en la socialización de la ruta de trabajo a desarrollarse durante los seis meses siguientes, además de realizar una revisión de cada uno de los planes para conocer su estado de formulación luego de la primera fase, identificando avances y retos teniendo presente el tiempo transcurrido entre ambas fases. Con base en esto, se formularon recomendaciones en temas de estructuración de los planes, de acuerdo con la Guía Metodológica para la Elaboración, Implementación y Seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ministerio del Interior et al., 2013), advirtiendo aquellos apartados que faltaran o debían fortalecerse. La segunda etapa consistió en el ajuste y la consolidación de los planes de acción de cada municipio. Se le pidió a cada administración municipal invitar a todos los actores responsables de su PISCC para la inclusión de sus respectivas acciones en materia de seguridad y convivencia en el plan de acción. Se realizó entonces un ejercicio a modo de ejemplo con una de las problemáticas priorizadas por cada plan, advirtiendo la relación lógica que debían tener las acciones formuladas con estas, la definición clara y precisa de cada acción, y la identificación de la institución responsable. Enfatizando en la relación del contenido estratégico y plan de acción del PISCC con los resultados esperados, expresados en los distintos tipos de indicadores y a partir del modelo de articulación del PISCC Medellín (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 23). La tercera etapa se centró en la debida formulación de indicadores. En este paso se procedió a la identificación de los tipos de indicadores que un sistema de seguimiento y evaluación debe contener –gestión, producto, resultado o impacto–. Aquí se tuvo relación

con la etapa anterior y se continuó con el ejercicio a modo de ejemplo de las acciones antes ajustadas en el plan de acción, con el objetivo de construir la hoja de vida de cada indicador y posibilitar una construcción de línea base. La cuarta etapa se concentró en la revisión de indicadores de resultado, y en los escenarios y herramientas de seguimiento y evaluación del sistema para cada PISCC municipal, haciendo énfasis en la importancia de dichos escenarios en el marco del Modelo de Coordinación Metropolitano. Aquí se recogieron los esfuerzos de las etapas anteriores, consolidados en el plan de acción con las respectivas acciones e indicadores formulados. Se advirtió la importancia de tener un sistema de seguimiento y evaluación para la debida gestión de la seguridad y la convivencia en el municipio, posibilitando la identificación de las estrategias efectivas y la designación eficiente de los recursos del Fondo de Seguridad Territorial.

Proceso de formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano, PISCC-Metropol (2016)

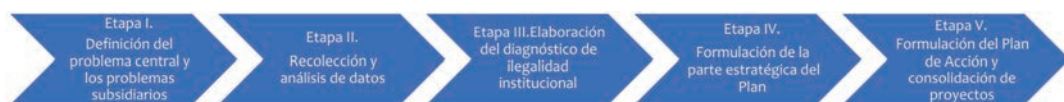
El proceso de acompañamiento a la construcción e implementación del PISCC-Metropol se desarrolló en varias etapas (ver gráfico 9), que se llevaron a cabo a lo largo de los 3 últimos meses del año 2016 y el primer semestre de 2018. Durante el 2016 se adelantó en el diseño del Plan, logrando llevar a cabo: 1) la definición del problema central y los problemas subsidiarios que debía atender el PISCC-Metropol; 2) la recolección y el análisis de los datos necesarios para realizar el diagnóstico del plan; 3) la realización del diagnóstico, tanto del contexto de criminalidad del Valle de Aburrá como del estado de la institucionalidad metropolitana en materia de seguridad y justicia; y, finalmente, 4) la formulación de las líneas estratégicas que darían sustento a los proyectos y acciones creados por el equipo técnico del AMVA.

Por su parte, en el 2018 se realizó un acompañamiento para su implementación, a través del desarrollo de una última etapa: 5) Formulación del Plan

de Acción, en el que se construyeron los proyectos que componen las líneas estratégicas, conforme la Metodología General Ajustada (MGA) y se planteó una hoja de ruta para la puesta en marcha PISCC-Metropol.

Es importante señalar que la activación de los canales de intercambio de información entre distintos actores como el AMVA y la Policía Metropolitana, así como la recolección de los datos oficiales sobre delitos e institucionalidad en el Valle de Aburrá para la construcción de una línea base, constituyeron importantes retos a lo largo del proceso de acompañamiento.

Gráfico 9. Etapas del acompañamiento a la construcción del PISCC-Metropol



Fuente: elaboración propia

Definición del problema central y los problemas subsidiarios

Esta etapa del proceso tuvo como objetivo definir el problema central que el plan metropolitano pretendía atender. Aunque desde las visiones más ortodoxas de la teoría de las políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Laure y Varone, 2008; Roth, 2014), la definición del problema que se pretende atender es vista en ocasiones como una etapa que antecede a todas las demás, durante el proceso de construcción del PISCC-Metropol, la definición del problema no se llevó a cabo sino hasta que se tuvieron listos el diagnóstico de criminalidad, violencia e institucionalidad y el marco de competencias y potestades, que recaen sobre las Áreas Metropolitanas.

La metodología empleada para definir el problema se centró en el análisis de las entrevistas semiestructuradas y no estructuradas, realizadas a funcionarios de la Policía, la Fiscalía y las 10 alcaldías del Valle de Aburrá, así como en los resultados de dos sesiones de trabajo con los funcionarios de la Subdirección de Seguridad y Convivencia del AMVA, a quienes se les pidió construir un árbol de problemas para cada una de las dimensiones mencionadas (seguridad

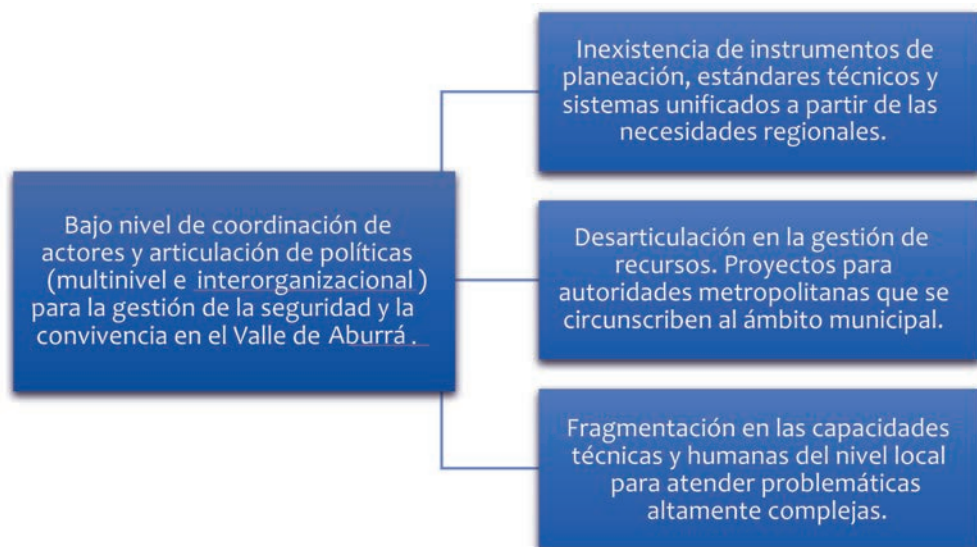
y convivencia), empleando para ello la herramienta de marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015).

Todas las fuentes consultadas coincidieron en afirmar que, desde el ámbito de actuación del Estado, el problema central dentro de la gestión metropolitana de la seguridad ciudadana se encontraba en la ausencia de coordinación y articulación multinivel e intersectorial. A partir del anterior problema se definieron otros tres problemas subsidiarios que se describen a continuación (ver gráfico 10). El primero de ellos es la ausencia de instrumentos de planeación, estándares técnicos y sistemas metropolitanos para la seguridad y la convivencia. Este problema se pone de manifiesto en la ausencia de unos criterios unificados para la gestión de la seguridad ciudadana a partir de una política pública metropolitana, la inexistencia de mecanismos institucionales para el fortalecimiento de las autoridades del nivel metropolitano y un centro de emergencias y monitoreo para todo el Valle de Aburrá, con el fin de darle coherencia a la actuación del Estado. El segundo problema subsidiario identificado es la desarticulación en la gestión de recursos que podrían ser de beneficio común, lo cual responde a una realidad generada por el propio diseño institucional del Estado colombiano dentro del marco de la descentralización. Cada municipio es autónomo en la gestión de los recursos solicitados a terceros, lo que implica que, si una alcaldía presenta por ejemplo un proyecto al Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) del Ministerio del Interior, lo hace buscando un interés particular de su territorio. Esto hace que 10 alcaldías, por separado, gestionen recursos para diversos proyectos que no necesariamente tienen impacto metropolitano. Finalmente, el tercer problema identificado es la fragmentación de las capacidades técnicas y humanas en el nivel local para atender problemas de impacto metropolitano. Este problema se conecta con el anterior y hace referencia a que cada municipio, siguiendo con lo establecido en su plan de desarrollo y su PISCC, gestiona sus recursos para fortalecer la institucionalidad en su territorio.

Así pues, el equipo técnico del AMVA planteó, a lo largo de las actividades realizadas en esta etapa, la existencia de estas problemáticas como una de las razones principales por las cuales las dinámicas de criminalidad y violencia se manifiestan en el Área Metropolitana. El análisis de la información obtenida muestra que es necesario profundizar la gobernanza metropolitana de la

seguridad ciudadana en el nivel local y metropolitano para crear mecanismos sostenibles en el tiempo.

Gráfico 10. Problema central y problemas subsidiarios del PISCC-Metropol



Fuente: elaboración propia

Recolección y análisis de datos

Esta etapa es de vital importancia en tanto que si una respuesta pública a un problema específico no parte de un conocimiento fundado y objetivo de los elementos generadores y sus efectos, es poco probable que sea efectiva y sostenible en el tiempo. Aquí se buscó obtener toda la información (cuantitativa y cualitativa) posible sobre los fenómenos de criminalidad y violencia, así como lograr una visión de las dificultades que tiene la institucionalidad metropolitana de seguridad y justicia para enfrentarlos.

Lo primero que se realizó en esta etapa fue definir qué se quería medir partiendo del enfoque de seguridad adoptado y tomando en consideración el acceso, la periodicidad, la precisión, la confiabilidad y la validez de los datos. Para el caso del diagnóstico del PISCC-Metropol se partió del enfoque de la

seguridad ciudadana, el cual se centra en la protección del núcleo básico de derechos de cada persona, (la vida, la integridad, la libertad y la propiedad) frente a las amenazas del crimen, el delito y la violencia (Mesa, 2015). Siguiendo este enfoque se tuvieron en cuenta conductas delictivas como el homicidio y el hurto –en sus diferentes modalidades–, así como la extorsión, las lesiones personales, y la violencia intrafamiliar y sexual.

El trabajo se dividió en dos niveles que se llevaron a cabo de manera paralela. Uno de ellos fue el del diagnóstico del contexto metropolitano a partir de la estadística de criminalidad y comportamientos contrarios a la convivencia, producida por la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y los gobiernos locales. En el segundo nivel se recolectaron datos sobre el estado de la institucionalidad metropolitana de seguridad y justicia para enfrentar las problemáticas identificadas (ver gráfico 11). Es importante resaltar que esta etapa fue de vital importancia, ya que estos elementos son susceptibles de ser mejorados a partir de ejercicios de coordinación y articulación en el nivel metropolitano.

La información cuantitativa recolectada para los dos niveles se complementó y contrastó con información cualitativa recogida a partir de 8 entrevistas semiestructuradas y no estructuradas realizadas a funcionarios de la Policía Metropolitana, la Fiscalía General de la Nación, la Personería de Medellín, la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín y a exdirectores del AMVA. Estas giraron en torno a las principales problemáticas de criminalidad y violencia que afectan el Valle, así como alrededor del estado de la institucionalidad metropolitana para responder a estas. De igual manera se realizaron 2 grupos focales con los funcionarios de la Subdirección de Seguridad y Convivencia del AMVA para identificar las prioridades de la entidad, en materia de gestión metropolitana de la seguridad ciudadana.

Siguiendo los parámetros nacionales para la formulación de un PISCC, se definió que los datos sobre los delitos y contravenciones recolectados debían acompañarse de información acerca de 4 características de los hechos: la modalidad, la frecuencia, el lugar en el que tuvieron lugar y la tendencia en el mediano plazo. Para ello se planteó la utilización de 10 indicadores mínimos (ver tabla 10). La calidad de cada indicador, según los parámetros naciona-

les para la formulación del PISCC, requiere un mínimo de 5 años para tener una tendencia de mediano plazo⁴ y desagregación territorial (foco de ocurrencia según el lugar), temporal (día y hora) y poblacional (sexo y edad de la víctima) para producir la caracterización del problema a intervenir. Asimismo, el empleo de tasas fue relevante para producir análisis que evidenciaran la problemática en relación con el número de habitantes,⁵ ya que, de lo contrario, ciudades como Medellín podrían haber ocultado a otros municipios que proporcionalmente podrían tener un problema igual o mayor.

Tabla 10. Lista de indicadores sobre criminalidad y violencia

Variable	Desagregación	Indicador	Período	Formato	Fuente
Homicidios	Fecha	Tasa de homicidio: homicidios por cada 100.000 habitantes	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Municipio				
	Lugar (coordenada)				
	Comuna, Corregimiento, Barrio				
	Hora				
	Sexo víctima				
	Edad víctima				
	Tipo de arma				
	Móvil				

⁴ Dado el corto tiempo con el que se contó dentro del acompañamiento realizado al AMVA, se tuvo que priorizar en este punto y solo se pudo obtener una base de datos validada y depurada para los años 2014-2016.

⁵ Las tasas para delitos como el hurto de vehículos o el hurto a residencias y entidades comerciales deben construirse teniendo en cuenta, respectivamente, el número de vehículos, residencias y entidades existentes en el territorio. Solo así se puede tener una cifra que muestre el peso relativo del hecho. Durante la construcción del diagnóstico metropolitano del Valle de Aburrá no fue posible obtener información sobre el total de vehículos, residencias y entidades comerciales, razón por la cual no se pudieron construir las respectivas tasas.

Variable	Desagregación	Indicador	Período	Formato	Fuente
Hurto personas	Fecha	Tasa de hurtos: (tipo) hurtos por cada 100.000 habitantes	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Municipio				
	Lugar (coordenada)				
	Comuna, corregimiento y barrio				
Hurto comercio	Fecha	N/A	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Municipio				
	Lugar (coordenada)				
	Comuna, corregimiento y barrio				
Hurto residencias	Fecha	N/A	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Municipio				
	Lugar (coordenada)				
	Comuna, corregimiento y barrio				
Hurto carros	Fecha	N/A	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Municipio				
	Lugar (coordenada)				
	Comuna, corregimiento y barrio				
Hurto motos	Fecha	N/A	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Municipio				
	Lugar (coordenada)				
	Comuna, corregimiento y barrio				

Variable	Desagregación	Indicador	Período	Formato	Fuente
Lesiones personales	Fecha	Tasa de riñas: riñas por cada 100.000 habitantes.	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN) e inspecciones de Policía
	Municipio				
	Lugar (coordinada)				
	Comuna, corregimiento y barrio				
Violencia intrafamiliar	Fecha	Tasa de violencia intrafamiliar: violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes.	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Fiscalía Seccional de Medellín; Comisarías de Familia; Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Lugar (coordinada)				
	Municipio				
	Comuna, corregimiento y barrio				
Delitos sexuales	Fecha	Tasa de delitos sexuales: delitos sexuales por cada 100.000 habitantes	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Fiscalía seccional de Medellín; Comisarías de Familia; Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN)
	Lugar (coordinada)				
	Municipio				
	Comuna, corregimiento y barrio				
Extorsión	Municipio	Tasa de extorsión: casos denunciados por cada 100.000 habitantes	5 años (2011-2016)	Tabla Excel	Policía Nacional, Seccional de Investigación Criminal (SIJIN); Grupos Gaula Ejército Nacional
	Lugar (coordinada)				
	Comuna, corregimiento y barrio				
	Modalidad				

Fuente: elaboración propia

Una vez hecho esto se identificó el tipo de actores que iban a proveer los datos para establecer contacto formal con ellos para crear el canal de

intercambio de la información. Estos fueron: la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (Meval), La Fiscalía General de la Nación, Seccional Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, las administraciones municipales de los municipios del Valle de Aburrá y la Gobernación de Antioquia.

Este ejercicio aportó tres tipos de bases de datos, que fueron comparadas y revisadas detenidamente para elegir la que mayor calidad tuviera. Es de resaltar la importancia de la información entregada por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de Medellín, que resultó muy provechosa porque ya tenía previamente la realización de análisis, validación y depuración de los datos.

Es importante agregar que durante el proceso se identificaron datos de denuncias producidos por dos o más entidades, a saber, datos sobre extorsiones, delitos sexuales y violencia intrafamiliar.⁶

Gráfico 11. Relación entre las fuentes y los datos de seguridad y convivencia

	Homicidios	Hurtos	Extorsión	Secuestro	Lesiones Personales	Violencia Intrafamiliar	Delitos sexuales	Capturas	Comportamientos contrarios a la convivencia	Incautaciones
Policía Nacional	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ejército Nacional			X	X						
Fiscalía General de la Nación	X					X	X			
Medicina Legal	X					X	X			
Inspecciones de Policía					X	X	X	X		
Comisarías de Familia						X	X			

Fuente: elaboración propia

⁶ Se recurrió a la base de datos de la Policía Nacional a nivel central. Esta, aunque limitada, permitió evidenciar dichas problemáticas en el diagnóstico (ver gráfico 11).

Elaboración del diagnóstico de ilegalidad e institucionalidad en el Valle de Aburrá

El objetivo de esta etapa fue elaborar un diagnóstico metropolitano de criminalidad, violencia y capacidad del Estado para guiar en la siguiente etapa la formulación de la parte estratégica del PISCC-Metropol. El diagnóstico se dividió en dos grandes componentes. El primero fue un diagnóstico de criminalidad y violencia que tuvo como objetivo realizar un análisis metropolitano de los fenómenos de inseguridad desde las cifras producidas por el Estado. El segundo fue un diagnóstico de la institucionalidad metropolitana que estuvo orientado por dos objetivos: el primero fue identificar las fortalezas y las debilidades que tenían las autoridades de seguridad y justicia en materia de persecución y prevención de los delitos que afectan al Valle de Aburrá; y el segundo fue indagar acerca de la forma como dichas autoridades interactuaban con los gobiernos locales para fortalecer los planes y proyectos metropolitanos.

De esta manera, el proceso de acompañamiento al equipo técnico del AMVA inició con la selección del instrumento de análisis para organizar los datos recolectados. A partir de esto, y teniendo en cuenta el enfoque multi-causal y contextual de la violencia en el Valle de Aburrá, se propuso abordar el trabajo siguiendo el esquema propuesto por la teoría del riesgo, compuesta por tres variables que interactúan entre sí para producirlo: las amenazas, las vulnerabilidades y las capacidades. Las amenazas son los factores externos sobre los que no se tiene control, las vulnerabilidades son las debilidades de aquello que se busca proteger, y las capacidades son los factores disuasivos o protectores con los que se cuenta para enfrentar las amenazas. De lo anterior se desprende que el riesgo puede controlarse por dos vías: disminuyendo las amenazas o disminuyendo las vulnerabilidades. Si no se puede intervenir una amenaza desde adentro, para reducir el riesgo solo queda como opción trabajar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales (Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, s. f.).

Tabla 11. Indicadores de institucionalidad metropolitana para la seguridad ciudadana

Fuente	Datos solicitados	Indicador
Meval	Pie de fuerza por municipio discriminado por especialidad. Cámaras de video vigilancia activas por municipio. Parque automotor por municipio. Distritos, estaciones, subestaciones y CAI por municipio. Número de cuadrantes activos por municipio.	Número de policías de vigilancia por cada 100.000 habitantes.
Dirección de Fiscalías del Área Metropolitana	Número de fiscales por municipio. Número y tipo de despachos de fiscalía por municipio. Centros de recepción de denuncias. Número de CAPIV, CAIVAS y URPA.	Número de fiscales por cada 100.000 habitantes.
Alcaldías municipales	Número de Inspecciones de Policía por municipio. Número de casas de justicia por municipio. Número de comisarías de familia por municipio.	N/A

Fuente: elaboración propia

Una vez definido el esquema para organizar y analizar los datos recolectados, el trabajo se concentró en la creación de un inventario de presencia institucional en materia de seguridad, convivencia y justicia en el Valle de Aburrá (ver tabla 11). En este punto se realizó un cruce de variables para construir indicadores de presencia de Policía y Fiscalía, a partir de la tasa por cada cien mil habitantes, comparando los resultados con la media internacional sugerida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2010)⁷ a nivel municipal y metropolitano. Luego de lo anterior, los hallazgos obtenidos en los diagnósticos se integraron en las categorías del riesgo, para ubicarlas según su ámbito de acción y evidenciar su interacción (ver tabla 12).

⁷ UNODC (2010) establece como estándar mínimo para una óptima gestión de la seguridad ciudadana en las ciudades, una tasa de 300 policías y 6 fiscales por cada cien mil habitantes.

Tabla 12. Esquema de riesgo para el Valle de Aburrá

Amenazas	Vulnerabilidades	Capacidades
Crimen organizado y rentas criminales que se interconectan por todo el Valle de Aburrá. Delincuencia común. Violencia interpersonal. Comisión de delitos: homicidio, hurtos, extorsiones, violencia sexual, etc. Corrupción.	El AMVA no tiene competencias legales para crear mecanismos vinculantes dentro de la gestión de la seguridad ciudadana. Fragmentación en la gestión de la seguridad ciudadana. Falencias de la policía y la fiscalía en tecnología de la información y las comunicaciones para recibir y responder a denuncias ciudadanas. Infraestructura insuficiente para el desarrollo del Modelo de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. Personal de Policía y Fiscalía insuficiente. Hacinamiento carcelario y poca capacidad de resocialización por parte del INPEC.	Metropolización de instituciones como la Policía y la Fiscalía. Experiencia de la Policía y la Fiscalía en prevención y persecución del delito. Parque automotor de la Policía e infraestructura física de la Fiscalía. Creación del Hecho Metropolitano No. 2 de 2016. Antecedentes del AMVA en creación de planes para apoyar en la gestión de la seguridad ciudadana.

* Área Metropolitana del Valle de Aburrá

** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

Fuente: elaboración propia

Formulación de la parte estratégica del plan

Esta etapa tuvo como objetivo el diseño de las líneas estratégicas del plan metropolitano a partir de los hallazgos obtenidos en el trabajo de campo, estableciendo para ello los objetivos, los programas, los proyectos y las acciones a desarrollar para atender las causas y factores de riesgo, asociados a las problemáticas identificadas.

La metodología empleada, al igual que en el caso de la formulación de los problemas, se centró en el análisis de las entrevistas semiestructuradas y no estructuradas, realizadas a funcionarios de la Policía, la Fiscalía, la Alcaldía de Medellín y expertos en gobernanza metropolitana. Al mismo tiempo, se basó en los resultados de un grupo focal y dos sesiones de discusión, realizados con

los funcionarios de la Subdirección de Seguridad y Convivencia del AMVA. En estos últimos espacios se les pidió a los participantes que construyeran un árbol de problemas para cada una de las dimensiones (seguridad y convivencia), empleando para ello la herramienta de marco lógico. Con esto, cada una de las líneas y acciones propuestas hizo parte de las soluciones identificadas por los actores consultados.⁸

Durante esta etapa del proceso de acompañamiento se propuso organizar el PISCC-Metropol alrededor de tres líneas estratégicas, cada una de las cuales desarrolla el propósito de la coordinación y la articulación, desde aspectos particulares del fortalecimiento institucional para la gestión de la seguridad y la convivencia. Cada una de las líneas fue pensada para recoger programas, proyectos y acciones que la desarrollarían. En el año 2016 se planteó un esquema de proyectos que acompañarían estas tres apuestas, pero durante su implementación y la construcción del Plan de Acción y los proyectos bajo la Metodología General Ajustada, fue preciso realizarle algunos ajustes para que los mismos estuvieran adecuadamente ubicados en las líneas estratégicas correctas y fueran viables dada la vigencia del instrumento. El resultado fue el que se evidencia en la tabla 13.

Tabla 13. Descripción y objetivos generales de la parte estratégica del Plan

Línea estratégica	Acciones propuestas	Descripción de las acciones
Línea 1. Coordinación y articulación para la infraestructura tecnológica.	Aplicación Seguridad en línea con alcance metropolitano.	Software de reporte y denuncia en línea que permite a cualquier ciudadano, desde un <i>smartphone</i> o computador, informar o denunciar (anónimamente) a las autoridades competentes la comisión de un delito o contravención.
	Línea 123 metropolitana y sistema de video vigilancia unificado.	Sistema único de recepción de llamadas y monitoreo de video vigilancia metropolitano que reúna la acción de las autoridades frente a emergencias de seguridad, convivencia o desastres naturales.

⁸ Una sorpresa, resultado de este proceso, fue que varias propuestas coincidieron con lo planteado hace 19 años dentro del Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM) (Alcaldía de Medellín y AMVA, 1998). Estas fueron las propuestas relacionadas con acciones de apoyo a los gobiernos locales en los procesos de planeación de proyectos y evaluación de los resultados; la creación de un observatorio metropolitano de seguridad ciudadana y la definición de los canales de financiación a través de los fondos municipales y del nivel central.

Línea estratégica	Acciones propuestas	Descripción de las acciones
Línea 2. Coordinación y articulación para la planeación estratégica.	Política pública metropolitana de seguridad, convivencia y derechos humanos.	Política para coordinar a los gobiernos locales, la sociedad civil, la academia y el sector privado, y articular los planes, programas y proyectos municipales (con independencia de los ciclos electorales) en la priorización de unas problemáticas comunes e instrumentos de intervención para enfrentarlas en el mediano y largo plazo.
	Sistema de Gestión de la Información para la Seguridad y la Convivencia Metropolitana.	Dependencia de la Subdirección de Seguridad y Convivencia compuesta por un equipo interdisciplinario y dotado de tecnología para la sistematización y análisis de datos que sirvan para la toma de decisiones y la rendición de cuentas
	Proyectos para la atención de problemáticas contingentes.	Diseño y priorización de proyectos especiales en el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia para atender problemáticas específicas que estén afectando una zona del Valle de Aburrá: delitos en fronteras, fortalecimiento del plan cuadrantes, etc.
	Revisión de los Planes de Desarrollo Municipales para la construcción del PISCC-Metropol.	La construcción del PISCC-Metropol supone el análisis y estudio de los Planes de Desarrollo de los Municipios que hacen parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
Línea 3. Coordinación y articulación para la transferencia de conocimiento.	Diseño, ejecución y evaluación de los PISCC Municipales.	Acompañamiento a los gobiernos de manera técnica en la ejecución y evaluación de sus PISCC.
	Acompañamiento para la consecución de recursos (FONSET, FONSECON, cooperación internacional, sector privado, etc.).	Capacitación y acompañamiento a los municipios y autoridades competentes del Área Metropolitana en el montaje de proyectos, intermediación con el nivel central, consecución de recursos a través de cooperación internacional y apoyos del sector privado para planes que fortalezcan la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia.

Línea estratégica	Acciones propuestas	Descripción de las acciones
Línea 3. Coordinación y articulación para la transferencia de conocimiento.	Caracterización y fortalecimiento de las organizaciones sociales de la sociedad civil de los 10 municipios que conforman el Área Metropolitana.	Promover la seguridad y la convivencia con diferentes organizaciones sociales de los 10 municipios del Área Metropolitana, difundiendo el Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016 que adopta como un hecho metropolitano la seguridad, la convivencia y la paz.
	Pedagogía para la implementación del nuevo Código Nacional de Policía.	Acompañamiento a los municipios y a la sociedad civil en el proceso de implementación del Nuevo Código Nacional de Policía.
	Formación del talento humano.	Capacitaciones a los funcionarios de los gobiernos y autoridades competentes en la gestión de la seguridad y la convivencia para mejorar la gestión en torno a estos temas.

Fuente: elaboración propia

Construcción del Plan de Acción

Esta última etapa fue desarrollada durante el primer semestre de 2018. Como se esbozó en la parte introductoria, estuvo compuesta de tres ejercicios. El primero fue la formulación de la matriz del Plan de Acción de 2018, con cada uno de los proyectos definidos, sus acciones e indicadores de seguimiento, así como la territorialización en los municipios donde se lleva a cabo o se realizarían las acciones en el año 2018. Para el momento de este ejercicio, algunos de los proyectos identificados en la construcción del PISCC-Metropol ya se encontraban implementando por parte del Área Metropolitana.

En segunda instancia, se formularon los proyectos que para el 2018 no estaban en ejecución, conforme con las directrices de la Metodología General Ajustada (MGA), establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, con el fin de que quedaran incorporadas en el Banco de Proyectos del Área Metropolitana.

Por último se construyó una hoja de ruta para la implementación del PISCC-Metropol, que busca servir como derrotero para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en la puesta en marcha de este instrumento. En esta herramienta se identifican los actores, los escenarios, las políticas, a partir de las cuales se realizarán los trabajos de articulación y coordinación, dando paso al diseño de un modelo de coordinación y articulación, que busca explicar cómo el PISCC-Metropol puede cumplir sus objetivos a partir de una conversación constante entre escenarios, actores y políticas locales con aquellos que se han previsto en el orden metropolitano.

Modelo de Coordinación Metropolitano

El Modelo de Coordinación Metropolitano para la gestión de la seguridad y la convivencia se propone como el marco de actuación, a partir del cual se atiende el macro problema que identifica el PISCC-Metropol, a saber, los bajos niveles de coordinación de actores y articulación de políticas que inciden sobre las condiciones objetivas de seguridad y convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Así mismo se constituye en el modelo de gestión a partir del cual se propone la implementación de una futura Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia.

El modelo responde a la necesidad evidenciada de fortalecer la articulación a partir del encuentro periódico de los actores clave y corresponsables de la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia, en unos escenarios que se constituyen en el lugar privilegiado para la toma informada de decisiones a partir del flujo permanente y bidireccional de información que integre las diversas visiones y prioridades que impone la escala municipal hacia la atención del Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016, entendido como un proceso permanente de diálogo, retroalimentación y construcción conjunta de un horizonte estratégico de actuación, que aborde los fenómenos de escala metropolitana a partir de un modelo de coordinación de actores y políticas también metropolitano.

El modelo propende por el fortalecimiento de las capacidades institucionales del AMVA como ente coordinador y direccionador del PISCC-Metropol y de una futura Política Metropolitana de Seguridad y Convivencia. Esto se

logra a partir de los PISCC como instrumentos que enlazan los dos ámbitos de intervención: el municipal y el metropolitano. El modelo parte entonces de los PISCC Municipales (sus escenarios y actores) como principales instrumentos que permiten desde los gobiernos locales direccionar las estrategias de seguridad y convivencia y dialogar con las realidades de la región metropolitana, así como aportar a la construcción del panorama metropolitano de intervención. Presenta, igualmente, los escenarios técnicos y decisorios en los que deben confluir los actores y las políticas objeto de articulación, para una atención integral de las problemáticas sustantivas que afectan a la ciudadanía, entendidas estas como delitos, comportamientos contrarios a la convivencia y hechos victimizantes.

Los escenarios se encuentran asociados a los instrumentos de política pública y su origen y desarrollo se encuentra regulado y determinado por leyes y decretos claros,⁹ sin embargo, lo que propone el modelo es una estructura de interlocución y relacionamiento entre estos, entendidos unos como escenarios técnicos (en los que se analiza y se produce información), y otros de carácter decisorios (donde se definen intervenciones u operativos basados en las recomendaciones de los escenarios de carácter técnico).

Los instrumentos de política son el centro y fundamento a partir de los cuales deben trabajar cada uno de estos escenarios; es decir, la observancia, el seguimiento, la evaluación y el direccionamiento estratégico de las políticas y planes se debe realizar en cada espacio determinado para ese fin; pero, adicionalmente, así como las políticas se encuentran enlazadas y determinadas entre sí, deben hacerlo las decisiones que escalen desde el nivel municipal hasta el ámbito metropolitano, apoyados y soportados por los insumos o *inputs*, y productos u *outputs*, de los escenarios técnicos. Se diseñan unos flujos de información entre escenarios, para que el producto de cada escenario técnico se convierta en insumo para la toma de decisiones del escenario que le es subsiguiente.

⁹ Junta Metropolitana (Ley 1625 de 2013), Consejos de Seguridad Municipal, Departamental y Metropolitano (Ley 62 de 1993, Ley 1801 de 2016 y Decreto 1284 de 2017), Comités Territoriales de Orden Público (Ley 418 de 1997 y Decreto 399 de 2011).

De igual manera, el modelo se propone ser bidireccional, es decir, debe garantizar el flujo de información y toma de decisiones de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, a partir de la comprensión de que la construcción de un enfoque de gobernanza metropolitana debe lograr convocar, canalizar y condensar las visiones, las posturas y, especialmente, las lecturas territoriales de cada uno de los actores que inciden en el modelo, desde cada instrumento de política, cada escenario y cada unidad geográfica que entra en interlocución. El propósito de este modelo es entonces lograr un trabajo articulado y en red para alcanzar el objetivo de la toma informada de decisiones.

Los gobiernos municipales son protagonistas en el Modelo de Coordinación, ya que a partir de sus PISCC construyen una parte del problema público que se debe atender desde el PISCC-Metropol, pero es el AMVA el que debe tejer estas visiones compartimentadas para construir una lectura territorial de los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, de modo que no se entienda solamente como la suma de las partes, sino que represente un real salto cualitativo en la intervención y gestión de estos asuntos.

Bajo esta comprensión se diseñan las entradas y salidas de información y de decisiones que faciliten la construcción de lecturas más complejas y estrategias, más acordes con los retos en materia de seguridad y convivencia que afronta el Área Metropolitana. Es en este sentido, también, que en el centro del modelo de coordinación se encuentran los escenarios como espacios esenciales para la toma informada de decisiones, espacios de encuentro, de reconocimiento mutuo y de construcción real de corresponsabilidad, según los ámbitos de actuación que determina nuestra legislación en materia de ordenamiento territorial y los instrumentos de política que se han desarrollado para cada uno de esos ámbitos.

En materia de actores, si bien algunas instituciones como el AMVA o la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (Meval) parecen acompañar todas las políticas y escenarios del Modelo (exceptuando quizás a la Policía Nacional de la Junta Metropolitana y los planes que le son propios), es fundamental entender que los roles de las instituciones y sus representantes varían en cada uno de los niveles de análisis e interlocución. Así, el Modelo puede propiciar que funcionarios públicos técnicos esbocen problemas municipales que puedan ser socializados en los ámbitos metropolitanos con la presencia

de funcionarios de mayor nivel jerárquico. La Subdirección de Seguridad y Convivencia del AMVA se propone como el principal responsable y garante de que el modelo opere de acuerdo a sus protocolos, tiempos, responsabilidades y flujos de información; de esta manera, se propone que se implemente y se haga seguimiento a una futura Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia.

El Modelo permitirá entonces la consolidación del trabajo mancomunado de los actores que lo componen, la armonización de sus acciones y la convergencia de cada uno de sus esfuerzos institucionales, buscando una eficiencia óptima que rinda mejores resultados en materia de seguridad y convivencia a nivel metropolitano. Su implementación materializará el aumento del nivel de coordinación de actores y articulación de políticas que requiere la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia.

Ilustración 1. Modelo de Coordinación Metropolitano



Fuente: elaboración propia. Diseño: EAFIT-AMVA

Conclusiones

El proceso de acompañamiento técnico y metodológico en la formulación de los PISCC Municipales evidencia que los ejercicios de planificación locales requieren de una cualificación técnica de los profesionales y funcionarios públicos que deben desarrollarlos, para que cumpla los propósitos establecidos en la normatividad que justifican su existencia. Asimismo, es necesario que la gestión pública asociada a la seguridad y convivencia incorpore los procesos de planificación en su desarrollo, pues en la cultura organizacional existente suelen abordarse los problemas de seguridad y convivencia con una visión coyuntural, cortoplacista y reactiva.

El acompañamiento a los PISCC Municipales no garantiza que la formulación del Plan alcance un nivel óptimo. Dentro de los hallazgos del equipo técnico se evidenció que al no perfeccionarse en su totalidad esta etapa inicial, de manera contundente, en varios de los municipios no es posible constatar la real implementación del instrumento.

A pesar de la importancia de los PISCC Municipales como principal instrumento de la gestión local de la seguridad y la convivencia y de su fundamental papel en el Modelo de Coordinación Metropolitano, en el acompañamiento se observó que aún los municipios requieren más sensibilización y apropiación en torno a este instrumento para que trascienda el cumplimiento de un requerimiento de ley y se constituya en una herramienta viva para transformar las realidades. De ahí que la institucionalización de los PISCC en los municipios sea una tarea necesaria que debe y puede acompañar la Subdirección de Seguridad y Convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, haciéndolo parte de su misionalidad en desarrollo del Acuerdo No. 2 de 2016.

Los PISCC Municipales y el PISCC Metropolitano deben ser políticas que tengan coherencia en el tiempo de su vigencia, ya que eso permite una articulación de instrumentos para un impacto positivo en las condiciones de seguridad y convivencia del Área Metropolitana. A su vez, estas políticas deben encontrarse en sintonía con las de carácter nacional y departamental, para lograr sortear y superar las dificultades existentes en materia de coordinación multinivel y multiagencial.

El macroproblema identificado que alude al bajo nivel de coordinación y articulación entre instituciones se irradia a nivel intergubernamental e

intersectorial, no solo en el Área Metropolitana, sino también en los niveles del gobierno departamental y nacional. Este se traduce en dificultades para la gestión de los fenómenos de criminalidad y violencia que afectan de manera transversal al Valle de Aburrá, lo cual reproduce dinámicas de fragmentación en las intervenciones, afectando la gobernabilidad y la legitimidad de los gobiernos locales. De allí la importancia de la expedición del Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016 y su instrumentalización en el PISCC-Metropol.

El proceso de acompañamiento permitió evidenciar que la falta de coordinación y articulación a nivel metropolitano produce un enorme desgaste en la institucionalidad y profundiza la deslegitimación del Estado en la comunidad. Por un lado, los fenómenos de criminalidad y violencia se reproducen y fortalecen en un entorno fragmentado y, por el otro, esta ausencia de instrumentos unificados hace que la prevención y la persecución del delito sean altamente complejas.

El proceso de construcción del PISCC-Metropol es muestra de que es posible concretar la gestión de la seguridad ciudadana a nivel metropolitano, esto se hace tangible en la formulación del Plan de Acción y sus proyectos que ya se encuentran en implementación. Por lo menos en lo que respecta a la voluntad de los actores, a propósito de la articulación y la coordinación, el proceso deja un camino abierto para futuros ejercicios.

Referencias

Alcaldía de Medellín (2016). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia – PISC – 2016 / 2019*. Medellín, Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá (1998). *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 1998-2015*. Medellín, Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Alcaldía de Medellín (1994). *Medellín en Paz. Plan estratégico de seguridad para Medellín y su Área Metropolitana*. Medellín, Alcaldía de Medellín.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2002). *Proyecto Metrópoli 2002-2020: Plan Integral de Desarrollo Metropolitano*. Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

_____. (2007). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano METRÓPOLI 2008-2020. Hacia la Integración Regional Sostenible*. Medellín, Área Metropolitana del Valle De Aburrá.

_____ (08 de abril de 2016). Acuerdo Metropolitano No. 2 por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y La Paz en el Valle de Aburrá. [Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016].

Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (s. f.). Caja de herramientas para la formulación de Planes Municipales de Seguridad Ciudadana. s. c., ONU-Hábitat.

Bravo, M. V. & Echeverría, M. C. (2009). *Balance sobre el plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana. Informe final*. Medellín, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Recuperado de <https://www.yumpu.com/es/document/view/15234913/balance-plan-estrategico-medellin-area-metropolitana-informe-final>

Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993). [Ley 62 de 1993]. DO: 40.987.

Congreso de Colombia. (29 de julio de 2017). [Ley 1801 de 2017]. DO: 49.949.

Congreso de Colombia (23 de febrero de 1994). Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. [Ley 128 de 1994]. DO: 41236.

_____ (29 de abril de 2013). Régimen de Áreas Metropolitanas. [Ley 1625 de 2013]. DO: 48776.

Martin G. (2012). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafía, ciudad y Estado 1975-2013*. Bogotá, Planeta.

Mesa, J. P. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*. Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 99-127.

Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Policía Nacional (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá, Ministerio del Interior.

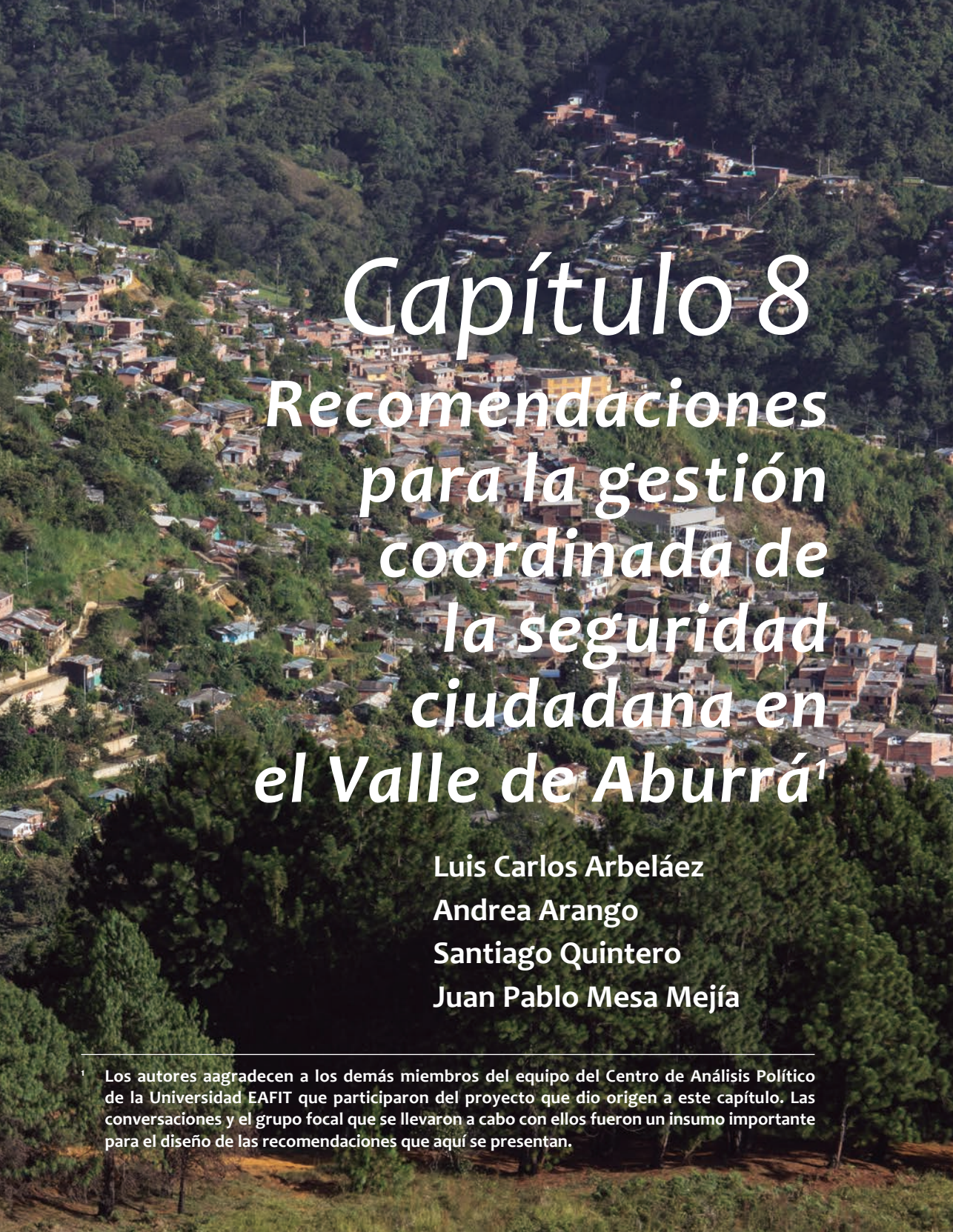
Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*. Fichas informativas. Salvador, Servicio de información de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/factsheet_ebook_es.pdf.

Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile, Cepal. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf.

Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Aurora.

Subirats J., Knoepfel P., Laure C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

Universidad de Antioquia & AMVA (2007). *Política Pública para la Promoción de la Convivencia y la Prevención de la Violencia en el Valle de Aburrá 2007-2015*. Medellín, Universidad de Antioquia y AMVA. Recuperado de http://www.udea.edu.co/wps/wcm/connect/udea/17e3797d-c851-4b42-bc6b-8a7c3bdfff35/Politica_publica_promocion_convivencia_VAburra.pdf?MOD=AJPERES



Capítulo 8

Recomendaciones para la gestión coordinada de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá¹

Luis Carlos Arbeláez
Andrea Arango
Santiago Quintero
Juan Pablo Mesa Mejía

¹ Los autores agradecen a los demás miembros del equipo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT que participaron del proyecto que dio origen a este capítulo. Las conversaciones y el grupo focal que se llevaron a cabo con ellos fueron un insumo importante para el diseño de las recomendaciones que aquí se presentan.

Introducción

Contribuir de forma concreta al diseño de instrumentos de gobierno que respondan adecuadamente a las exigencias de coordinación que plantean muchos de los problemas de seguridad ciudadana del Valle de Aburrá, fue uno de los propósitos generales del proceso de investigación que estuvo en la base del acompañamiento al diseño del Plan Integral Metropolitano de Seguridad y Convivencia (PISCC-Metropol). Por esto, fue siempre un objetivo del acompañamiento lograr que el rigor académico diera paso a un diálogo directo con la administración pública, de tal forma que los resultados de investigación pudieran traducirse en propuestas específicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente capítulo contiene algunas recomendaciones surgidas en el marco del mencionado proceso, las cuales buscan contribuir a la gestión coordinada de los problemas de seguridad ciudadana del Valle de Aburrá que así lo requieren. Haciendo especial énfasis en la claridad, la brevedad y la concreción, el capítulo presenta 8 recomendaciones, cada una de las cuales se acompaña del hallazgo investigativo que la motiva, así como de los argumentos que justifican su importancia. Todas las recomendaciones están dirigidas al conjunto de actores que tienen responsabilidades en materia de gestión de la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá, siendo las 10 alcaldías de la región, la Policía Nacional y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los principales destinatarios de aquellas. Al capítulo subyace el convencimiento de que el rigor académico no tiene por qué ser un obstáculo para la comunicación fluida con los tomadores de decisiones y las demás partes interesadas.

Recomendaciones

1. Concentrar los esfuerzos de coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, en la solución de problemas compartidos

En el contexto de seguridad ciudadana del Valle de Aburrá pueden distinguirse, entre otros, tres tipos de problemas: 1) los que son exclusivos de un

municipio (problemas localizados); 2) aquellos que, aunque se presentan en dos o más municipios, no generan dinámicas de interconexión entre las realidades de un municipio y otro (problemas generalizados); y 3) aquellos que, presentándose en dos o más municipios, conectan las realidades de estos exigiendo una respuesta coordinada de parte de los actores estatales de los territorios implicados (problemas compartidos). Del primer tipo de problemas hacen parte eventos de seguridad coyunturales asociados a realidades específicas y altamente territorializados. Del segundo tipo son expresiones la violencia intrafamiliar y algunas formas de delincuencia común. Del tercer tipo, por su parte, el crimen organizado constituye el mejor ejemplo.

Teniendo en cuenta la anterior distinción, se recomienda concentrar los esfuerzos de coordinación para la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, en la solución de problemas compartidos: aquellos que suponen interconexiones entre los municipios de la región metropolitana y que, justamente por esto, hacen que las soluciones que se requieren desborden las posibilidades de intervención de los actores de un solo municipio. A pesar de que, por ejemplo, en todos los municipios del Valle de Aburrá existen problemas relacionados con la violencia intrafamiliar (problemas generalizados), este tipo de problemas no requiere el tipo de coordinación que exigen la lucha contra el narcotráfico o el hurto de automotores (problemas compartidos). Esto se explica teniendo en cuenta que estos dos últimos fenómenos suelen estar asociados con redes criminales que segmentan su actuación a lo largo de todo el Valle, aprovechando las características y debilidades particulares de cada municipio.

Es importante agregar que del correcto diagnóstico de los problemas públicos depende en gran medida el éxito de las intervenciones que intentan solucionarlos. De ahí que para una gestión eficaz y eficiente de los problemas de seguridad ciudadana que afectan al Valle de Aburrá, la distinción entre problemas localizados, generalizados y compartidos sea un punto de partida indispensable.

2. Propender por la implementación de un modelo de gestión coordinada de la seguridad ciudadana de tipo intermunicipal y orientado hacia la gobernanza

Una de las amenazas a la coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá es asumir al AMVA como una autoridad supramunicipal, con la capacidad de imponer decisiones y obligar a otros actores interesados. Esta amenaza puede concretarse en conflictos entre los entes territoriales como autoridades autónomas y el AMVA como esquema asociativo. A lo anterior se asocia el riesgo de que los municipios descarguen en ella competencias y responsabilidades que les son propias, generando con ello vacíos de oferta institucional en materia de seguridad ciudadana. De esto se desprende como recomendación, para efectos de gestionar la seguridad ciudadana desde una perspectiva metropolitana, propender por la implementación de un modelo de gestión que sea intermunicipal y que se encuentre orientado hacia la gobernanza. Lo anterior significa abogar por un modelo en el que los municipios continúen siendo los actores principales de la gestión de la seguridad y el AMVA asuma un rol de promoción de la coordinación, la concertación y el diálogo entre ellos (ver capítulos 4 y 7). Además, la orientación del modelo hacia la gobernanza significa incorporar, dentro de los espacios de coordinación, actores no estatales como las universidades, los organismos multilaterales, las comunidades, las ONG y las empresas privadas, entre otros.

Un modelo supramunicipal de gestión de la seguridad, en el marco del cual las decisiones se tomen desde arriba hacia abajo por parte de un ente con mayor poder que las entidades territoriales, puede llevar al fracaso de los intentos por atender los problemas compartidos de seguridad ciudadana de la región. Una gestión metropolitana exitosa depende en gran medida de que las decisiones que se tomen sean consultadas y acordadas entre todos los actores intervinientes. Por esto, un modelo basado en la concertación y no en la imposición, que involucre tanto al sector público como al privado, puede ayudar a llevar a feliz término los esfuerzos por atender los problemas de seguridad ciudadana del Valle de Aburrá que requieren la coordinación de múltiples actores.

3. Poner en marcha el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol) y utilizar sus líneas estratégicas como guías de las intervenciones futuras que vayan más allá de lo planteado en él

Una de las amenazas a la gestión coordinada de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá es la inexistencia de instrumentos de gobierno adecuados para llevar a cabo dicha gestión. En el caso de las alcaldías, esta amenaza se expresa en una serie de dificultades que impiden que estas coordinen entre sí el uso de los instrumentos de gobierno con los que cuentan para intervenir en materia de seguridad ciudadana dentro de sus respectivas jurisdicciones (ver capítulo 6). En este escenario, el PISCC-Metropol diseñado por el AMVA hacia finales de 2016, aparece como un instrumento que puede contribuir a llenar los vacíos existentes, sentando algunas de las bases necesarias para que las 10 alcaldías de la región se encuentren en el desarrollo de acciones coordinadas en favor de la seguridad ciudadana.

Partiendo de lo anteriormente señalado, se recomienda implementar y hacerles seguimiento a las acciones contempladas dentro de las tres líneas estratégicas del PISCC-Metropol (infraestructura tecnológica, planeación estratégica y transferencia de conocimiento), en tanto que bases para avanzar en un abordaje coordinado de los problemas de seguridad ciudadana compartidos del Valle de Aburrá. Asimismo, se recomienda utilizar las líneas estratégicas del plan como guías para las intervenciones futuras que vayan más allá de las acciones contempladas dentro de él (ver capítulo 7).

El PISCC-Metropol es un instrumento valioso –fruto de importantes esfuerzos técnicos y políticos– que puede contribuir al logro de victorias tempranas en materia de coordinación para la gestión de la seguridad ciudadana. Su legitimidad, así como su orientación hacia la materialización de la coordinación en acciones concretas, hacen de él un instrumento fundamental que no debería quedar para la posteridad como una más de las iniciativas metropolitanas de seguridad ciudadana que no se implementaron o tuvieron pocos resultados.

4. Orientar, mediante protocolos, los escenarios de coordinación y articulación para la toma de decisiones sobre problemas de seguridad ciudadana compartidos

Actualmente existen dos escenarios importantes en materia de coordinación y articulación para la gestión de la seguridad ciudadana en el ámbito metropolitano del Valle de Aburrá. Uno de estos es el Consejo de Seguridad y Convivencia Metropolitano creado por el Decreto 2615 de 1991² y retomado por el Decreto 1284 de 2017³ en su Capítulo II. El otro escenario es la Mesa Técnica de Seguimiento al PISCC-Metropol, un espacio que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá tiene contemplado en el marco de la implementación del mencionado plan y cuyo propósito último es abordar de manera coordinada los problemas de seguridad de la región.

Con motivo del funcionamiento de los anteriores escenarios se recomienda definir, para cada uno de ellos, un protocolo que oriente las respectivas reuniones hacia la toma de decisiones concretas en lo que respecta a los problemas de seguridad compartidos señalados en la Recomendación 1. Se trata de un protocolo destinado a lograr que ambos escenarios, más allá de convertirse en espacios para socializar, describir o analizar problemas, posibiliten la toma de decisiones, de manera que se logre concretar el objetivo de gestionar de forma coordinada los problemas de seguridad ciudadana de la región que así lo requieran. Este protocolo debería contemplar, entre otras cosas, la definición de órdenes del día en los que exclusivamente se incluyeran problemas compartidos, así como la suscripción de acuerdos en los que se definan compromisos y responsables.

² “Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público”.

³ “Por medio del cual se adiciona el Título 8 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015 – Decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Defensa–, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

La anterior recomendación se justifica por la importancia de aprovechar al máximo el espacio privilegiado en el que se constituyen los dos escenarios señalados. El carácter privilegiado de estos escenarios se deriva del hecho de que ambos reúnen a los actores más importantes de la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá en un contexto en el que se pueden tomar decisiones. Asimismo, el carácter privilegiado se explica por la efectividad que, a ambos escenarios, puede imprimirles la legitimidad del AMVA para convocarlos y liderarlos, así como la experiencia de esta entidad a propósito de procesos de coordinación metropolitana en otros temas (ver capítulo 2). En síntesis, la utilización de protocolos como los anteriormente descritos puede contribuir a que el Consejo de Seguridad y Convivencia Metropolitano y la Mesa Técnica de Seguimiento al PISCC-Metropol, desplieguen su potencialidad de convertirse, junto con el propio PISCC-Metropol, en los instrumentos líderes del proceso de coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana en la región.

5. Vincular actores de carácter metropolitano a los diferentes esfuerzos por gestionar la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá de forma coordinada

En el Valle de Aburrá y otros contextos metropolitanos existen actores como el Metro de Medellín y Empresas Públicas de Medellín, los cuales tienen un cúmulo importante de experiencia en relación con la gestión de problemas compartidos y la provisión de bienes y servicios a escala metropolitana. En el caso particular de las dos empresas anteriormente señaladas, se trata de actores que a lo largo de los años han aprendido cómo superar los retos de coordinación que existen en materia de la gestión de la movilidad y la prestación de servicios públicos en el Valle de Aburrá. Con ello, estos actores han logrado ir más allá de las miradas locales y han sido capaces de entender el contexto metropolitano como una compleja interdependencia que requiere abordajes coordinados.

En consecuencia, se recomienda vincular al Metro de Medellín y a las Empresas Públicas de Medellín, así como a otros actores que cuenten con el tipo de experiencia señalada anteriormente, a los diferentes esfuerzos por

abordar la gestión de la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá de forma coordinada. El objetivo de esta vinculación es lograr que estos actores, entre los cuales se incluyen también las subdirecciones Ambiental, de Planificación Integral y de Movilidad del AMVA, compartan su experiencia y acompañen de forma activa las diferentes iniciativas que se lleven a cabo.

Bien sea que se trate de hacer diagnósticos, diseñar e implementar instrumentos, o evaluar los resultados de la utilización de estos, la experiencia de los actores metropolitanos se constituye en un gran aporte debido a que permite construir sobre lo construido. No tener que partir de cero y poder prever obstáculos y errores son dos características deseables de cualquier proceso de toma de decisiones públicas.

6. Crear un observatorio de seguridad ciudadana para el Valle de Aburrá que produzca información para la toma de decisiones metropolitanas

Una de las grandes dificultades para coordinar la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá es la inexistencia de información adecuada para la toma de decisiones de carácter metropolitano. Además de que algunos de los datos cuantitativos y cualitativos sobre la seguridad de algunos municipios son insuficientes y tienen problemas de calidad, no existe ningún actor que se encargue de analizar estos datos desde una perspectiva que permita producir información para la toma de decisiones metropolitanas.⁴ A excepción de Medellín, cuya alcaldía cuenta con el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de Medellín (SISC), ningún municipio del Valle de Aburrá tiene un sistema u observatorio que monitoree la seguridad dentro de su territorio y produzca información al respecto. Además, ni el SISC ni ningún otro actor tienen como propósito producir información sobre las dinámicas de seguridad de la región vista como un todo.

⁴ La insuficiencia de los datos se refleja, por ejemplo, en la falta de información cualitativa sobre las dinámicas del crimen y la violencia en algunos municipios diferentes a Medellín. Por otro lado, los problemas de calidad se advierten, por ejemplo, al tener en cuenta que, a diferencia de Medellín, varios municipios de la región no concilian las cifras de delito que entregan diferentes organismos, como la Policía Nacional o el Instituto Nacional de Medicina Legal.

Por lo anterior, se recomienda crear un observatorio de seguridad ciudadana para el Valle de Aburrá, el cual produzca información sobre las condiciones de seguridad de toda la región, con el fin de contribuir a la toma de decisiones informadas de carácter metropolitano en materia de seguridad ciudadana. Esta dependencia debería encargarse por lo menos de: 1) consolidar para cada municipio una batería de indicadores cuantitativos de los principales delitos (asegurando la posibilidad de desagregación temporal, territorial y poblacional de los datos); 2) levantar datos cualitativos confiables sobre dinámicas de seguridad que escapan a las posibilidades de medición de los indicadores cuantitativos; 3) realizar encuestas de victimización y percepción de seguridad en el Valle de Aburrá con representatividad, por lo menos, municipal; y 4) procesar los datos para producir información útil que contribuya a tomar decisiones acertadas en relación con la gestión de la seguridad ciudadana en la región. Para asegurar la imparcialidad, el rigor y la continuidad en el tiempo del observatorio, se recomienda que este sea alojado por una universidad o una organización social de la subregión.

La creación de este observatorio se justifica por lo indispensable que resulta contar con información sobre los problemas que se han de intervenir. Sin datos suficientes y de calidad no es posible producir información sobre las condiciones de seguridad ciudadana de los municipios del Valle de Aburrá (ver capítulo 5). A su vez, sin información sobre los municipios no es posible generar información sobre la región metropolitana vista como un todo. En resumen, la falta de un observatorio que gestione adecuadamente la información sobre seguridad del Valle de Aburrá impide que las intervenciones coordinadas que se lleven a cabo se basen en diagnósticos confiables, lo cual redundará en una menor probabilidad de éxito.

7. Crear en el Valle de Aburrá un sistema de buenas prácticas en materia de gestión de la seguridad ciudadana

Actualmente, muchas de las buenas prácticas para gestionar la seguridad ciudadana son desconocidas por los diferentes actores que tienen responsabilidades en la materia dentro del Valle de Aburrá. Bien sea que se trate

de prácticas locales, regionales, nacionales o extranjeras, la transferencia de conocimiento sobre estas entre los actores de la región, depende en gran medida de la existencia de canales de comunicación no institucionalizados, los cuales muchas veces no se concretan. Un ejemplo de esto quedó en evidencia a lo largo del acompañamiento de la Universidad EAFIT al diseño del PISCC-Metropol. A pesar de que el SISC y el PISCC de la Alcaldía de Medellín pueden ser considerados buenas prácticas que podrían servir para orientar a los demás municipios de la región metropolitana, varias de las alcaldías del Valle de Aburrá ni siquiera conocen las pautas básicas para gestionar adecuadamente la información delictiva de sus jurisdicciones o para llevar a cabo una buena planeación de la seguridad, dos procesos necesarios para poder replicar las mencionadas buenas prácticas. De ahí que, en el marco del señalado acompañamiento, el diseño del plan metropolitano haya tenido que comenzar por acompañar a cada municipio en la realización de los señalados procesos.

La precariedad de la transferencia de conocimiento en relación con prácticas como las anteriormente referidas, afecta la calidad de los instrumentos de gobierno municipales, lo cual, a su vez, afecta las posibilidades de sumar desde lo municipal para avanzar en el diseño de instrumentos metropolitanos, dirigidos a atender los problemas de seguridad compartidos de la región (ver capítulo 6).

En atención a esto se recomienda crear un sistema de buenas prácticas dirigido a documentar, analizar y comunicar, entre los diferentes actores del Valle de Aburrá encargados de la gestión de la seguridad ciudadana, experiencias locales, regionales y nacionales, tanto colombianas como extranjeras, que estén relacionadas con la gestión de la seguridad ciudadana y que cuenten con evidencia empírica acerca de su efectividad. Esta iniciativa debería ser un complemento del observatorio de seguridad ciudadana señalado en la anterior recomendación. Mientras que el observatorio debería estar orientado, como se mencionó, a producir información sobre las condiciones de seguridad ciudadana de la región metropolitana, el sistema de buenas prácticas debería estar enfocado en la transferencia de conocimiento sobre aquellas prácticas que podrían contribuir a una adecuada gestión de dichas condiciones. Su propósito, en últimas, debería ser el fortalecimiento

de los instrumentos de gobierno necesarios para gestionar los problemas de seguridad ciudadana del Valle de Aburrá.

La importancia de la anterior recomendación radica en los beneficios que para la seguridad metropolitana puede traer el hecho de que los actores encargados de ella conozcan sobre las buenas prácticas que existen al respecto. Aprender sobre los éxitos, fracasos, retos y posibilidades de las intervenciones que se han llevado a cabo en otros contextos, puede potenciar la efectividad de los instrumentos que diseñen los actores del Valle de Aburrá para intervenir en materia de seguridad. Además, la transferencia de conocimiento puede ayudar a balancear las desigualdades que existen entre los municipios de la región en lo que respecta a capacidades institucionales, al permitir que estos se ahorren el costoso proceso de ensayo y error que está en la base de muchas de las buenas prácticas que existen.

8. Promover ante el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, la creación de un marco jurídico que incentive y facilite la gestión de la seguridad ciudadana en contextos metropolitanos

Como se describió detalladamente en el capítulo 6, dedicado a los problemas de coordinación, Colombia no cuenta con las normas jurídicas adecuadas para que todos los actores responsables de la seguridad ciudadana en escenarios metropolitanos, puedan coordinar adecuadamente sus actuaciones en relación con los problemas que así lo requieren. La inexistencia de un marco jurídico como el señalado se hace particularmente clara al tener en cuenta las restricciones de las alcaldías municipales para ejecutar sus recursos por fuera de sus jurisdicciones, así como al considerar la falta de competencias de las Áreas Metropolitanas para ejercer labores de coordinación en la materia. Mientras que actores como la Policía Nacional cuentan con las normas jurídicas necesarias para llevar a cabo un trabajo coordinado a lo largo de los diferentes municipios, las alcaldías del Valle de Aburrá y el AMVA se mueven en un contexto de insuficiencias, incertidumbres y poca claridad jurídica.

En respuesta a lo anterior, se recomienda promover ante el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, la creación de un marco jurídico que incentive y facilite la gestión de la seguridad ciudadana en contextos metropolitanos. Este marco debería prestar especial atención al diseño de normas que permitan que las alcaldías coordinen, entre sí, el uso de los instrumentos de gobierno con los que cuentan para intervenir en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, propendiendo por un esquema de gobierno intermunicipal, como el señalado en la Recomendación 2, este marco debería otorgarles competencias a las Áreas Metropolitanas, de tal forma que sea posible aprovechar, con motivo de la gestión coordinada de la seguridad ciudadana, las capacidades y la legitimidad con la que cuentan estas entidades.

Con un marco jurídico como el mencionado, los esfuerzos de coordinación que se llevan a cabo actualmente podrían tener un piso jurídico que asegure en mayor medida su éxito y elimine el contexto de insuficiencias, incertidumbres y poca claridad, mencionado anteriormente. Esto es particularmente importante dado que, actualmente, muchos de los señalados esfuerzos dependen de la cambiante voluntad política de los gobernantes de turno. Por otro lado, y esto es quizá lo más relevante, dicho marco podría ampliar las posibilidades de coordinación, creando instrumentos que permitan la toma de decisiones metropolitanas de carácter vinculante.

Comentarios finales

Para terminar, es importante señalar que los esfuerzos que se lleven a cabo en aras de lograr una gestión coordinada de los problemas de seguridad ciudadana del Valle de Aburrá no deben enfocarse únicamente en promover la coordinación entre los actores que se ubican en los lugares más altos de las jerarquías organizacionales. Además de la coordinación entre los alcaldes o los secretarios de despacho en escenarios como el Consejo de Seguridad y Convivencia Metropolitano, es fundamental lograr la coordinación de aquellos funcionarios del nivel operativo que implementan las decisiones que se

toman en los niveles más altos. En últimas, son estos funcionarios los que, al trabajar directamente en los territorios, se enfrentan día a día a las rígidas fronteras municipales que dificultan atender adecuadamente los problemas de seguridad ciudadana.

En armonía con lo anterior, hay que mencionar la importancia de que los distintos actores de la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá entiendan que la coordinación tiene efectos positivos sobre la eficacia y la eficiencia de la intervención del Estado, independientemente de que se trate de pequeños o grandes asuntos. De ahí que aquella sea un atributo deseable del uso de los instrumentos de gobierno, sin importar que se trate de instrumentos grandes y generales orientados a generar cambios de gran envergadura, o de instrumentos pequeños y específicos destinados a intervenir pequeños problemas.

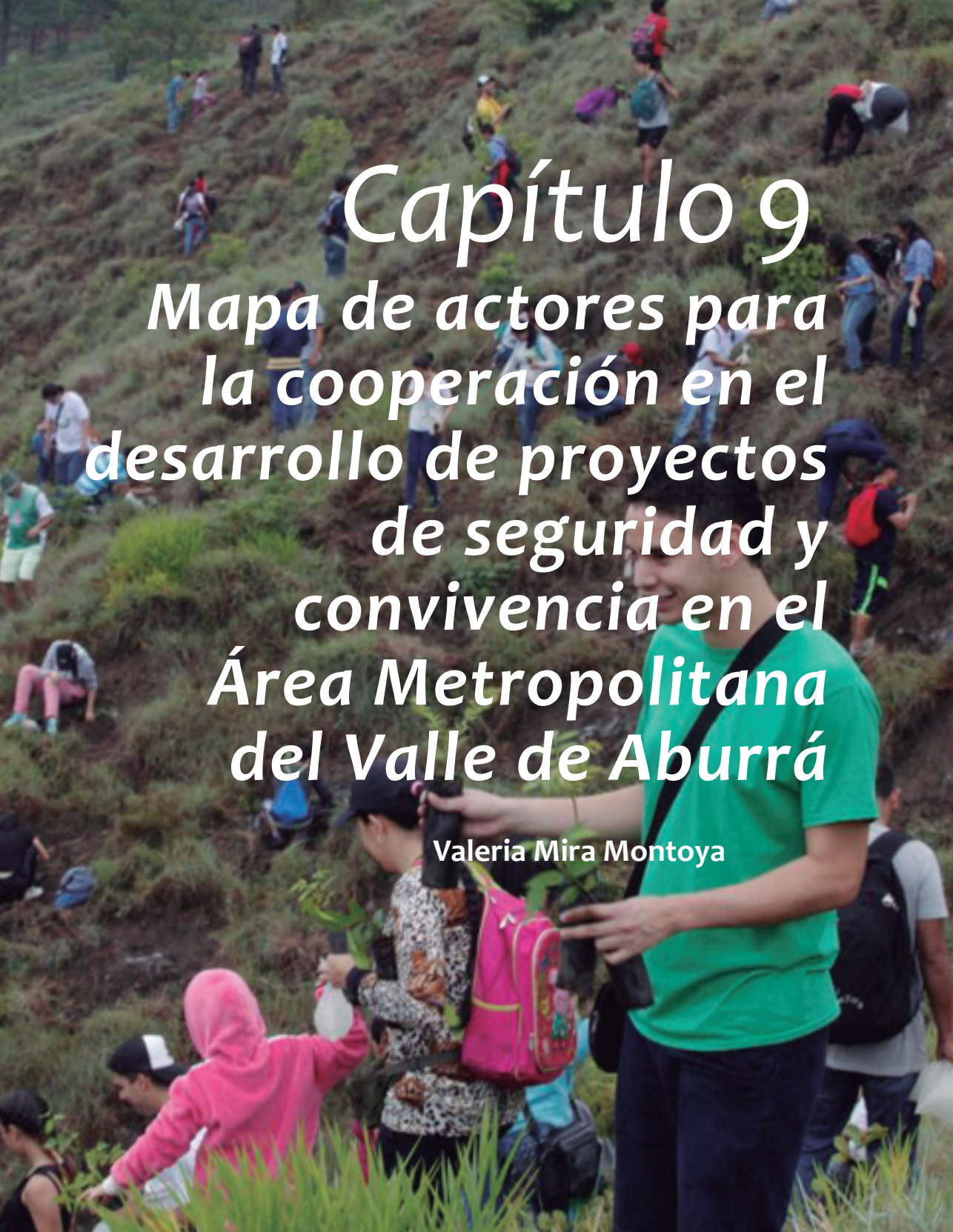
Tabla 14. Resumen de las recomendaciones

Recomendación	Hallazgo en el que se origina	Justificación
1. <i>Concentrar los esfuerzos de coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, en la solución de problemas compartidos</i>	En el contexto de seguridad del Valle de Aburrá pueden distinguirse, entre otros, 3 tipos de problemas: 1) los que son exclusivos de un municipio (problemas localizados); 2) aquellos que, aunque se presentan en dos o más municipios, no generan dinámicas de interconexión entre las realidades de un municipio y otro (problemas generalizados); y 2) los que, presentándose en dos o más municipios, conectan las realidades de estos exigiendo una respuesta coordinada de parte de los actores estatales de los territorios implicados (problemas compartidos)	A pesar de que, por ejemplo, en todos los municipios del Valle de Aburrá existen problemas relacionados con la violencia intrafamiliar (problemas generalizados), este tipo de problemas no requiere el tipo de coordinación que exigen la lucha contra el narcotráfico o el hurto de automotores (problemas compartidos)

Recomendación	Hallazgo en el que se origina	Justificación
2. <i>Propender por la implementación de un modelo de gestión coordinada de la seguridad ciudadana de tipo intermunicipal y orientado hacia la gobernanza</i>	Una de las amenazas a la coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá es asumir al AMVA como una autoridad supramunicipal con la capacidad de imponer decisiones y obligar a otros actores interesados	Una gestión metropolitana exitosa depende en gran medida de que las decisiones que se tomen sean consultadas y acordadas entre todos los actores intervinientes
3. <i>Poner en marcha el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano (PISCC-Metropol) y utilizar sus líneas estratégicas como guías de las intervenciones futuras que vayan más allá de lo planteado en él</i>	En un escenario de inexistencia de instrumentos adecuados para coordinar la gestión de la seguridad en contextos metropolitanos, el PISCC-Metropol aparece como un instrumento que puede contribuir a llenar los vacíos existentes, sentando algunas de las bases necesarias para que las 10 alcaldías de la subregión se encuentren en el desarrollo de acciones coordinadas en favor de la seguridad ciudadana	La legitimidad del PISCC-Metropol, así como su orientación hacia la materialización de la coordinación en acciones concretas, hacen de aquel un instrumento fundamental que puede contribuir al logro de victorias tempranas en materia de coordinación para la gestión de la seguridad ciudadana
4. <i>Orientar, mediante protocolos, los escenarios de coordinación y articulación para la toma de decisiones sobre problemas de seguridad compartidos</i>	Actualmente existen dos escenarios importantes en materia de coordinación y articulación para la gestión de la seguridad ciudadana en el ámbito metropolitano del Valle de Aburrá: el Consejo de Seguridad y Convivencia Metropolitano creado por el Decreto 2615 de 1991 (retomado por el Decreto 1284 de 2017) y la Mesa Técnica de Seguimiento al PISCC-Metropol, un espacio contemplado en el marco de la implementación del mencionado plan	Estos escenarios tienen el privilegio de poder reunir en un espacio apto para la toma de decisiones (como quizá no lo hace ningún otro escenario), a los actores más importantes de la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá. Esto debe ser aprovechado de tal forma que las reuniones no se limiten a la socialización y la discusión de problemas, sino que sirvan para materializar decisiones que requieren la coordinación de los actores presentes en los mencionados escenarios

Recomendación	Hallazgo en el que se origina	Justificación
5. Vincular actores de carácter metropolitano a los diferentes esfuerzos por gestionar la seguridad ciudadana del Valle de Aburrá de forma coordinada	En el Valle de Aburrá y otros contextos metropolitanos existen actores como el Metro de Medellín y Empresas Públicas de Medellín, los cuales tienen un cúmulo importante de experiencia en relación con la gestión de problemas compartidos y la provisión de bienes y servicios a escala metropolitana	Bien sea que se trate de hacer diagnósticos, diseñar e implementar instrumentos, o evaluar los resultados de estos, la experiencia de los actores metropolitanos se constituye en un gran aporte debido a que permite construir sobre lo construido
6. Crear un observatorio de seguridad ciudadana para el Valle de Aburrá que produzca información para la toma de decisiones metropolitanas	Una de las grandes dificultades para coordinar la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá es la inexistencia de información adecuada para la toma de decisiones de carácter metropolitano. Además de que algunos de los datos cuantitativos y cualitativos sobre la seguridad de algunos municipios son insuficientes y tienen problemas de calidad, no existe ningún actor que se encargue de analizar estos datos desde una perspectiva que permita producir información para la toma de decisiones metropolitanas	Es indispensable contar con información sobre los problemas que se han de intervenir. La falta de una dependencia que gestione adecuadamente la información sobre seguridad ciudadana del Valle de Aburrá impide que las intervenciones coordinadas que se lleven a cabo se basen en diagnósticos confiables, lo cual redundará en una menor probabilidad de éxito
7. Crear en el Valle de Aburrá un sistema de buenas prácticas en materia de gestión de la seguridad ciudadana	Actualmente, muchas de las buenas prácticas para gestionar la seguridad ciudadana son desconocidas por los diferentes actores que tienen responsabilidades dentro del Valle de Aburrá en dicha materia	Aprender sobre los éxitos, fracasos, retos y posibilidades de las intervenciones que se han llevado a cabo en otros contextos, puede potenciar la efectividad de los instrumentos que diseñen los actores del Valle de Aburrá para intervenir en materia de seguridad

Recomendación	Hallazgo en el que se origina	Justificación
8. Promover ante el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, la creación de un marco jurídico que incentive y facilite la gestión de la seguridad ciudadana en contextos metropolitanos	Colombia tiene un ordenamiento jurídico insuficiente para que todos los actores responsables de la seguridad ciudadana en escenarios metropolitanos puedan coordinar adecuadamente sus actuaciones en relación con los problemas que así lo requieren	Con un marco jurídico, los esfuerzos de coordinación metropolitana que se llevan a cabo actualmente podrían tener mayores probabilidades de éxito, dado que se eliminaría el contexto actual de insuficiencias, incertidumbres y poca claridad. Actualmente, muchos de los señalados esfuerzos dependen de la siempre cambiante voluntad política de los gobernantes de turno. Por otro lado, dicho marco podría ampliar las posibilidades de coordinación, creando instrumentos que permitan la toma de decisiones metropolitanas de carácter vinculante



Capítulo 9

Mapa de actores para la cooperación en el desarrollo de proyectos de seguridad y convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Valeria Mira Montoya

Introducción

Uno de los grandes retos que tiene el Estado colombiano en la actualidad es generar alianzas con actores nacionales e internacionales, las cuales permitan ampliar el alcance de las capacidades de los niveles subnacionales de gobierno, a propósito del desarrollo de proyectos que contribuyan a la seguridad y la convivencia. Este reto surge como consecuencia de que las exigencias en esta materia desbordan en muchos casos las capacidades técnicas, financieras y humanas de los gobiernos locales y regionales, los cuales, es importante enfatizar, son actores clave en el proceso de consolidación de entornos favorables a la seguridad ciudadana.

Teniendo en cuenta el anterior reto, uno de los componentes del acompañamiento de la Universidad EAFIT a la construcción del Plan Integral Metropolitano de Seguridad y Convivencia (PISCC-Metropol) del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, tuvo como objetivo ofrecer elementos para el relacionamiento de la entidad, que contribuyeran al desarrollo de sus responsabilidades de coordinación subregional relativas a la seguridad y la convivencia. En desarrollo de este objetivo, el mencionado componente se concentró en identificar, por medio de un proceso de mapeo de actores, organizaciones nacionales e internacionales que pudieran cooperar con el AMVA para el desarrollo de proyectos que apuntaran a esta meta.

El objetivo de este capítulo es presentar los mapas de actores, contruidos como resultado del referido proceso. Para lo anterior, el capítulo se divide en tres secciones adicionales a esta introducción. La primera de ellas reseña la metodología de mapeo de actores utilizada a lo largo del acompañamiento. La segunda presenta los dos mapas de actores contruidos luego de aplicar la metodología –uno de ellos incluye actores nacionales y, otro, actores internacionales–. Finalmente, la tercera sección del capítulo ofrece algunas conclusiones sobre la cooperación, a propósito de la gestión de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá.

La metodología del mapeo de actores

El mapeo de actores puede definirse como el análisis de los actores (personas, entidades o instituciones) que intervienen en un determinado proceso, así como del papel que desempeñan en el mismo (Tapia, Campillo, Cruickshank y Morales, 2010). Mediante este análisis se busca identificar los actores que tienen un interés potencial en un asunto determinado, así como entender su poder y sus intereses, roles, posturas, niveles de influencia, responsabilidades y preocupaciones frente a aquel. El mapeo de actores sirve como una herramienta para el relacionamiento estratégico, a la vez que permite identificar mecanismos para fomentar oportunidades de colaboración y eventualmente mitigar posibles conflictos entre los diferentes actores (Ordoñez, 2013).

El uso de esta herramienta puede inscribirse dentro del tránsito de las ciencias sociales hacia los enfoques de redes, los cuales, superando la perspectiva individualista del hecho social como la suma de atributos y comportamientos particulares, han dado paso a una concepción del mismo como el resultado de la interacción entre diferentes actores, sobre los que influye de manera directa un contexto de reglas, pautas de relacionamiento y regularidades (Porrás, 2001). Los enfoques de redes se han generalizado más allá del ámbito de las relaciones entre las personas (Verd y Martí, 1999) y han permeado el ámbito de las políticas públicas. Alrededor del concepto de *policy network*, estos enfoques han señalado la existencia de vínculos entre múltiples actores públicos y privados que “[...] intercambian recursos, materiales e inmateriales, en razón de su mutua dependencia [...]” (Porrás, 2001, p. 724), con el objetivo de diseñar e implementar políticas públicas en los distintos ámbitos sectoriales.

El mapeo de actores llevado a cabo en el marco del acompañamiento que dio origen a este capítulo se basó en las metodologías de Verd y Martí (1999), Porrás (2001) y Pozo (2007). La recolección de la información con la cual se construyeron los mapas se hizo a través de entrevistas estructuradas realizadas a una muestra de personas conocedoras de los retos de relacionamiento estratégico, asociados a la gestión de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá. La conformación de la muestra partió de la selección intencional –por parte del equipo consultor– de cinco personas representantes de dis-

tintos sectores de la subregión¹ y continuó con un muestreo de bola de nieve en el marco del cual, dichas personas, permitieron la identificación de otros individuos que fueron incluidos en la muestra.²

Por medio de las entrevistas realizadas se identificaron 56 organizaciones nacionales e internacionales que, por sus características, podrían eventualmente establecer relaciones de cooperación con el AMVA para el desarrollo de proyectos de seguridad y convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá. La lista de las 56 organizaciones se depuró hasta quedar constituida por 13.³ Esta depuración buscó, por un lado, que la lista quedara compuesta por las organizaciones que representaban las mejores oportunidades de cooperación para el AMVA y, por otro, que el mapa de actores quedara equilibrado en términos de la naturaleza del actor (público-privado) y el horizonte temporal de su aporte (corto plazo – mediano plazo).

Los 13 actores fueron mapeados en 6 categorías de acuerdo con dos criterios: el ámbito en el cual podrían aportar y el tipo de aporte con el que podrían comprometerse.⁴ Como se puede observar en el cuadro 2, los sectores definidos fueron: 1) reintegración y reconciliación; 2) derechos humanos; y 3) desarrollo social y económico. Por otro lado, los tipos de aporte definidos fueron: 1) recursos financieros; y 2) capacidades y conocimiento. Es importante agregar que algunos actores fueron clasificados en más de una categoría debido a sus múltiples ámbitos de acción y a sus múltiples tipos de aporte.⁵

¹ Los sectores fueron: la academia, el sector público, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales y el espectro del trabajo social.

² Este tipo de muestreo “se basa en la idea de red social y consiste en ampliar progresivamente los sujetos [...] partiendo de los contactos facilitados por otros sujetos” (Martín-Crespo y Salamanca, 2007, p. 2).

³ La principal razón para reducir a 13 el número de organizaciones fue el requerimiento del AMVA en el sentido de hacer un mapa que tuviera un número manejable de actores.

⁴ Estos criterios y estas categorías fueron definidos por la autora con la colaboración del equipo consultor del proyecto. La definición de las categorías tuvo el objetivo de dar cuenta de una interpretación amplia de los conceptos de seguridad, convivencia y cooperación.

⁵ Es importante agregar que la depuración de la lista de actores descrita anteriormente buscó también que el mapa quedara equilibrado en lo que respecta al ámbito de acción de los actores (reintegración y reconciliación – derechos humanos – desarrollo social y económico) y al tipo de aporte (recursos financieros – capacidades y conocimiento), ofrecido por los mismos.

Cuadro 2. Criterios para el mapeo y categorías de actores

		Ámbito		
		Reintegración y reconciliación	Derechos humanos	Desarrollo social y económico
Tipo de aporte	Recursos financieros	Categoría I	Categoría III	Categoría V
	Capacidades y conocimiento	Categoría II	Categoría IV	Categoría VI

Fuente: elaboración propia

Los mapas de actores

A continuación, se presentan los resultados del mapeo de las organizaciones que podrían eventualmente cooperar con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para el desarrollo de proyectos de seguridad y convivencia en la subregión. Esta sección se divide en dos apartados. El primero de ellos se refiere a los actores internacionales y, el segundo, a los actores nacionales. Cada apartado comienza con un panorama general de los actores, continúa con la presentación del mapa construido y termina con la descripción de cada una de las organizaciones, incluida en el mapa. Esta última descripción se organiza alrededor de la siguiente información sobre cada uno de los actores: 1) generalidades; 2) misión; 3) misión u objetivos en Colombia; 4) ámbito de acción en el que podría participar y tipo de recurso que podría aportar; 5) fondos o programas específicos de interés (en caso de que existan); y 6) modos para el establecimiento de relaciones de cooperación con el respectivo actor.

Actores internacionales

La cooperación internacional ha sido una importante fuente de recursos para el desarrollo de proyectos en el país. Según la Agencia Presidencial de Co-

peración Internacional de Colombia ([APC] ⁶, 2016a) en 2016 el monto de la Ayuda Oficial al Desarrollo dirigida al país ascendió a USD 573.137,85, siendo las 5 principales fuentes de cooperación internacional de tipo bilateral: “[...] Estados Unidos con el 28% [de la cooperación], la Unión Europea con el 25%, Canadá con el 12%, Noruega con el 10% y Reino Unido con el 10%” (párr. 4).

Los actores de la cooperación internacional que llega al país no solo incluyen al sector público o los organismos multilaterales. El sector privado es también un importante aliado, pues la cultura de la responsabilidad social empresarial propicia que diversas empresas del sector privado en el mundo le apuesten a la inversión para el desarrollo en el país. Por otro lado, en lo que respecta al caso particular de la seguridad y la convivencia, junto con los organismos multilaterales y las empresas privadas, existen en el mundo diversas organizaciones de carácter privado que se enfocan en el trabajo comunitario para construir entornos favorables a la seguridad ciudadana.

Como se puede observar en el siguiente cuadro, el mapa de actores internacionales incluye 10 organizaciones tanto públicas como privadas de Europa, Norteamérica y Latinoamérica. Muchas de estas organizaciones suponen potenciales aportes en más de un ámbito de actuación y a través tanto de recursos financieros como de capacidades y conocimientos.

Cuadro 3. Mapa de actores internacionales

		Ámbito		
		Reintegración y reconciliación	Derechos humanos	Desarrollo social y económico
Tipo de aporte	Recursos financieros	USAID Open Society Foundations Cuso ACDI/VOCA	USAID OIM ACDI/VOCA	Unión Europea CAF AFD Fundación Ford Cuso

⁶ Esta entidad tiene como objetivo estratégico coordinar técnicamente la cooperación internacional del país con el fin de maximizar los beneficios de esta, teniendo en cuenta las prioridades del país y de sus socios (APC, 2015).

		Ámbito		
		Reintegración y reconciliación	Derechos humanos	Desarrollo social y económico
Tipo de aporte	Capacidades y conocimiento	USAID Open Society Foundations Cuso ACDI/VOCA Fundación Rockefeller	USAID OIM ACDI/VOCA Fundación Rockefeller	AFD Fundación Ford Cuso

Fuente: elaboración propia

Unión Europea

La Unión Europea es una asociación económica y política que integra a 28 Estados europeos con el fin de promover una cooperación estrecha entre estos y así disminuir las posibilidades de conflicto (Unión Europea, 2017).

Esta organización cuenta con varios órganos que materializan su gestión, entre los cuales se incluye la Comisión Europea, el órgano ejecutivo de la unión encargado de proponer y aplicar la legislación del Parlamento Europeo, seguir el desarrollo de los tratados suscritos y gestionar la cotidianidad de la organización. Una de las prioridades de la comisión es convertir a la Unión Europea en un actor global más fuerte (Unión Europea, 2017).

La Comisión Europea cuenta con un área de cooperación internacional y desarrollo cuya dirección es responsable del diseño de la política europea de cooperación y de la distribución de ayuda en el mundo. El acceso a los recursos de cooperación internacional de los que dispone la comisión se lleva a cabo por medio de: 1) subvenciones (*grants*) y contratos; 2) apoyo presupuestal (*budget support*); y 3) apoyo sectorial (*sector support*).

En lo que respecta a la cooperación de la Unión Europea con Colombia, en diciembre de 2016 dicha organización creó en Bruselas el Fondo Fiduciario para el Posconflicto, el cual busca contribuir al fortalecimiento del desarrollo rural mediante el estímulo de actividades económicas y productivas (Agencia

Presidencial de Cooperación Internacional, 2016b).⁷ En concreto, los 95 millones de euros que se pusieron al servicio del país a través de este fondo se destinarán a las áreas de: 1) asistencia técnica rural; 2) productividad rural; 3) empleo; 4) resiliencia territorial; y 5) presencia estatal (APC, 2016c).

De acuerdo con las consideraciones del Decreto 691 de 2017, los recursos que entraron al país a través de este fondo hacen parte del Fondo Colombia en Paz (FCP), un fondo de fondos que articula los recursos que tengan como objetivo la financiación de los “[...] usos e intervenciones dirigidas a consolidar la paz” (Decreto 691, 2017, Art. 2).

Gracias al fondo fiduciario, la Unión Europea podría aportar recursos financieros para el desarrollo de proyectos de seguridad y convivencia en el ámbito del desarrollo económico y social, especialmente del sector rural. Debido a que el 70,4% del suelo del área metropolitana del Valle de Aburra es de carácter rural (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2014), los proyectos enfocados al desarrollo del agro en la subregión tienen un potencial importante para atraer recursos del mencionado fondo.

A propósito del acceso a los recursos del FCP, el señalado decreto plantea que “para la ejecución de proyectos, el FCP podrá celebrar contratos para que entidades públicas o privadas puedan ser administradoras delegadas de recursos del FCP o de sus subcuentas” (Decreto 691, 2017, Art. 2). En este sentido, el acceso a los recursos de este fondo y, por consiguiente, el acceso a los recursos del Fondo Fiduciario para el posconflicto de la Unión Europea, se lleva a cabo a través de la coordinación con el Gobierno Nacional –más específicamente, por medio de la coordinación con el consejo directivo del FCP– y la posterior contratación para administrar los recursos en un territorio determinado.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La OIM es una agencia de las Naciones Unidas que brinda asistencia a diferentes Estados para sortear los desafíos operacionales de la administración de la migración, avanzar en la comprensión de los asuntos migratorios, promover el desarrollo económico y social a través de la migración, y velar por la dignidad y el bienestar de los migrantes (OIM, 2017).

⁷ Es importante agregar que, junto con este fondo, la APC ha impulsado otros 3 fondos multido-
nantes: el Fondo BID, el Fondo Banco Mundial y el Fondo Naciones Unidas (AAPC, 2017).

En Colombia, desde los años 60 del siglo XX, la OIM ha implementado diferentes programas entre los cuales se destacan algunos referidos a la reintegración de excombatientes con enfoque comunitario, el fortalecimiento institucional para la atención de víctimas y el desarrollo rural. En términos generales, los programas llevados a cabo por la OIM en el país se han enfocado en las personas en situación de desplazamiento y en las comunidades receptoras.

La estrategia de la OIM en Colombia correspondiente al período 2015-2019, contempla como uno de sus tres objetivos estratégicos “facilitar procesos para la construcción de la paz, que favorezcan la migración ordenada en un marco de derechos humanos” (OIM, 2015, párr. 3). De acuerdo con dicha estrategia,

[e]l énfasis de la acción de OIM está orientado hacia la prevención, para evitar la re-victimización de la población vulnerable y para buscar evitar la ocurrencia de nuevos desplazamientos; en este sentido, la Organización trabajará con las instituciones del Estado en su competencia de garantizar la no repetición de estos hechos victimizantes (OIM, 2015, párr. 22).

Teniendo en cuenta lo anterior, la OIM podría contribuir al desarrollo de proyectos y programas relacionados con la reconciliación y reintegración, aportando tanto capacidades técnicas y humanas como recursos financieros. Para el acceso a la cooperación financiera de la OIM, a propósito del desarrollo de proyectos que apunten al fortalecimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana, son fundamentales las convocatorias periódicas que realiza la organización. En lo que respecta a la cooperación a través de la transferencia de conocimiento y capacidades, el liderazgo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para lograr involucrar a la organización en los asuntos de la subregión tiene un papel determinante.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

Esta agencia del gobierno de Estados Unidos tiene como misión asociarse para eliminar la pobreza extrema a nivel mundial y promover sociedades democráticas y resilientes (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [USAID], 2017a). En Colombia la agencia apoya esfuerzos para:

1) promover la prosperidad económica a través de la economía lícita, especialmente en el sector agrícola; 2) mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, incluidos afrocolombianos e indígenas; 3) promover el respeto por los derechos humanos y la justicia; y 4) enfrentar las amenazas naturales generadas por el cambio climático y proteger los ecosistemas y la biodiversidad existentes [...]
(USAID, 2017b, p. 1)

USAID se ubica en varias categorías respecto a sus posibilidades y capacidades de cooperación. La estrategia de la organización en el país para el período 2014-2018 incluye ayudas financieras y de capacidades técnicas para abordar temas como el fortalecimiento estatal, la reconciliación, el crecimiento económico rural y la resiliencia ambiental (USAID, 2013). Esta estrategia busca contribuir a las metas esperadas en materia de seguridad y convivencia, por medio de: 1) la presencia efectiva de instituciones y procesos democráticos en áreas objetivo; 2) el progreso en la reconciliación entre víctimas, excombatientes y otros ciudadanos; 3) mejores condiciones para el crecimiento económico rural incluyente; y 4) el fortalecimiento de la resiliencia ambiental y el desarrollo bajo en emisiones de carbono (USAID, 2013).

Por lo anterior, USAID puede eventualmente aportar recursos financieros, así como conocimiento y capacidades, en los ámbitos de reintegración y reconciliación, y en el ámbito de derechos humanos. Al igual que en el caso de la OIM, la forma de acceder a los recursos de USAID es a través de las convocatorias que se ofrecen y de las cuales el Área Metropolitana puede ser beneficiaria. En cuanto a la cooperación por vía de capacidades y conocimiento, el relacionamiento con USAID debe partir de una solicitud de apoyo por parte del Área Metropolitana a propósito de la realización de proyectos específicos, relacionados con las funciones misionales de la agencia.

Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) es una institución financiera cuyo objetivo principal es luchar contra la pobreza y favorecer el desarrollo en los países del sur global. Las actividades de la AFD en Colombia se enfocan en tres objetivos: desarrollo local sostenible, políticas para mitigar y adaptarse al cambio climático, y cohesión social. Así mismo, en el año 2016 los presidentes

de Francia y Colombia acordaron una ruta de trabajo que creó un marco de intervención de la AFD en el país para los próximos años. Esta tiene como una de sus prioridades generar complementariedad entre la financiación de inversiones y la financiación de políticas de gobierno (AFD, s.f.a).

Desde 2010 se han comprometido 2 billones de dólares a través de préstamos que la AFD realiza al Gobierno Nacional, directamente a autoridades locales, a empresas de servicios públicos y a instituciones financieras. Estos préstamos, es importante agregar, están acompañados de asistencia técnica y recursos delegados por la Comisión Europea (AFD, s.f.a).

Dentro del mapa de actores, la AFD se ubica en un lugar que da cuenta del hecho de que la organización puede contribuir tanto con recursos financieros como con capacidades y conocimientos. Esto se debe a que, si bien como entidad financiera su núcleo se encuentra en la realización de préstamos, la organización pone también a disposición de sus socios –mediante la movilización de oficinas de estudios, entes territoriales y empresas–, lo que esta denomina el *know how* francés (AFD, s.f.b)

De cara a la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, posiblemente los aportes de la AFD estarían enfocados específicamente en el ámbito del desarrollo social y económico, debido a que la agencia apoya proyectos enmarcados dentro de la promoción del crecimiento verde, la reducción de la inequidad y el mejoramiento de la inclusión social (AFD, s.f.a).

El volumen y la visibilidad de las operaciones de la AFD en Colombia la posicionan como uno de los aliados más importantes del país y como la banca de desarrollo líder en materia de financiamiento de ciudades. El acceso a los recursos de esta entidad se da principalmente a través de créditos.⁸

Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Fue constituido en 1970 y está conformado por 17 países de América Latina, así como por España, Portugal y 13 bancos privados. A través de operaciones

⁸ Resulta importante agregar que, para el año 2014, la AFD era la tercera institución financiera del Estado colombiano (Agencia Francesa de Desarrollo, s.f.b)

de crédito, recursos no reembolsables y apoyo a la estructuración técnica y financiera de proyectos –tanto en el sector público como en el privado–, el banco promueve un modelo de desarrollo sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Banco de Desarrollo de América Latina, 2016).

El CAF cuenta con múltiples alianzas institucionales, entre las que se incluyen actores como el Instituto de las Américas, el Brookings Institution, el Foro Económico Mundial, Sciences Po, London School of Economics y la Universidad de Oxford.

Este actor se ubica en la categoría de aportes financieros, pues su naturaleza bancaria lo hace un potencial inversionista en proyectos por medio de sus productos y servicios (préstamos, asesoría financiera, líneas de crédito, financiamiento estructurado, y cofinanciamiento). Según el reporte de 2016 para Colombia, durante dicho año el CAF aprobó operaciones por valor de 2.077 millones de dólares, de los cuales el 50% tuvo como beneficiaria a la banca comercial, el 22% se invirtió en proyectos relacionados con la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales, el 18% se destinó a la banca de desarrollo, y el 10% se orientó a la infraestructura productiva⁹ (Banco de Desarrollo de América Latina, 2016). La forma de acceder a los recursos de esta entidad es por medio de la solicitud de financiamiento a través de cualquiera de sus modalidades operativas. El solicitante debe demostrar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de la entidad, entre los que se encuentran la reputación y la solidez financiera, así como el conocimiento y la experiencia con el sector a financiar (Banco de Desarrollo de América Latina, 2017).

Open Society Foundations

Esta es una organización estadounidense sin ánimo de lucro cuya misión consiste en fortalecer el estado de derecho; el respeto por los derechos humanos, las minorías y la diversidad de opiniones; los gobiernos democráticamente electos y una sociedad civil que contribuya a mantener el poder del gobierno controlado (Open Society Foundations, s.f.a). Desde 1979 Open Society Foundations busca contribuir al diseño de políticas públicas que garanticen

⁹ Las dos últimas cifras corresponden a cooperación no reembolsable.

la justicia en el sistema político, legal y económico, así como la salvaguarda de los derechos fundamentales (Open Society Foundations, s.f.a).

Si bien esta fundación no tiene oficina permanente en Colombia, una de las regiones priorizadas para su intervención es América Latina y el Caribe.¹⁰ Por tanto, las convocatorias para acceder a los recursos que se ofrecen a través de la fundación están abiertas a las diferentes organizaciones de los países de la región.

La ubicación de Open Society Foundations en el mapa de actores obedece a la posibilidad de financiamiento y de aporte de capacidades y conocimiento en materia de reintegración y reconciliación. El acceso a estos recursos se da por medio de subsidios (*grants*), becas (*scholarships*) y alianzas (*fellowships*). El énfasis de Open Society Foundations está en el otorgamiento de subsidios a organizaciones que, luego de aplicar a las convocatorias existentes, cumplan con los requisitos específicos de las mismas.

Cuso International

Esta es una organización de caridad con sede en Canadá cuya misión es reducir la pobreza y la desigualdad a través de los esfuerzos de voluntarios, alianzas colaborativas y donaciones (Cuso International, s.f.a). Por medio de las siguientes tres áreas estratégicas, la organización busca trabajar en alianzas incluyentes para erradicar la pobreza desde el desarrollo sostenible y equitativo: 1) comunidad (priorizando el trabajo por: el acceso a la justicia, la rendición de cuentas y la transparencia, la participación ciudadana, la igualdad de género y la gobernanza); 2) salud (priorizando los asuntos relacionados con la maternidad, los recién nacidos y los niños, así como aquellos relacionados con la calidad de los servicios sanitarios); y 3) medios de vida (priorizando: la educación y la formación profesional para mejorar la empleabilidad, el desarrollo y el financiamiento de empresas, la agricultura sostenible, la gestión de los recursos naturales y la adaptación al cambio climático, y las cadenas de valor) (Cuso International, s.f.b).

¹⁰ El objetivo de la organización en la región es fortalecer los derechos humanos y la democracia (Open Society Foundations, s.f.b).

Cuso International se ubica en el mapa de actores dentro de las categorías de aporte de recursos financieros y aporte de capacidades y conocimientos, en los ámbitos de reintegración y reconciliación, así como de desarrollo social y económico. Esto se debe a que, por un lado, su enfoque de movilización de voluntarios la hace una organización idónea para poner capacidades y conocimiento al servicio de las comunidades y, por otro, el componente de donativos también la convierte en un potencial financiador de iniciativas.

El acceso a estos recursos se da a través de la construcción de “[...] asociaciones de confianza con gobiernos, organizaciones sin fines de lucro, empresas sociales e instituciones [...]” (Cuso International, s.f.c, párr. 1), en el marco de las cuales los voluntarios de la organización trabajan con gobiernos y organizaciones de países en vías de desarrollo, apoyando a las comunidades en la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como en el logro de un desarrollo sostenible (Cuso International, s.f.c).

ACDI/VOCA

Esta es una ONG estadounidense que tiene como misión promover oportunidades de tipo económico para comunidades, empresas y cooperativas, a través de la aplicación innovadora de prácticas comerciales sólidas (ACDI/VOCA, s.f.a). La organización cuenta con más de 50 años de experiencia en 146 países del mundo; su experticia radica en la canalización de inversiones, la agricultura climáticamente inteligente, el empoderamiento y la resiliencia, el fortalecimiento institucional y los sistemas de mercado (ACDI/VOCA, s.f.b). La presencia en Colombia de ACDI/VOCA se materializa a través de la alianza Programa de Alianzas para la Reconciliación (PAR) para la reconciliación, suscrita entre esta organización y USAID. PAR busca promover alianzas transformadoras en 5 ejes: 1) concientización y mensajes positivos; 2) oportunidades sociales; 3) oportunidades económicas; 4) verdad y memoria; y 5) habilidades para la reconciliación (ACDI/VOCA, s.f.c).

Al igual que USAID, ACDI/VOCA puede aportar tanto recursos financieros como conocimiento y capacidades en los ámbitos de reintegración y reconciliación, así como en el de derechos humanos. Lo anterior se debe a que la organización cuenta con un recurso humano con amplia experiencia en proyectos relacionados con las temáticas mencionadas y, al mismo tiempo, dispone de recursos económicos para financiar iniciativas que contribuyan a alcanzar los objetivos que se desprenden de su misión.

El acceso a estos recursos se realiza a través de la participación en convocatorias abiertas, a las que deben presentarse las entidades interesadas en obtener los apoyos. La organización valora especialmente la cooperación entre actores públicos y privados a la hora de presentar iniciativas.

Fundación Rockefeller

Esta es una fundación privada de Estados Unidos cuya misión se centra en promover el bienestar de las comunidades alrededor del mundo. Este actor trabaja para materializar su misión por medio de dos objetivos: construir resiliencia y promover economías más incluyentes. Sus iniciativas buscan incentivar y escalar innovaciones transformadoras, convocar alianzas que abarquen amplios sectores y crear cambios sistemáticos que beneficien a las personas vulnerables (Fundación Rockefeller, s.f.).

Las capacidades y los conocimientos de la Fundación Rockefeller, reflejados por ejemplo en la Oficina de Resiliencia de Medellín –iniciativa surgida del programa 100 ciudades resilientes–, unidos al ofrecimiento de subsidios (*grants*) por parte de la organización, hacen de ella un actor de doble propósito a la hora de buscar apoyo para la implementación de acciones de seguridad y convivencia. La fundación, a la vez que puede aportar recursos financieros para la cooperación, puede contribuir con capacidades y conocimientos, tanto en el ámbito de la reintegración y la reconciliación, como en el de los derechos humanos.

Al igual que ocurre con la mayoría de actores internacionales, a los recursos de la Fundación Rockefeller se accede mediante la presentación de propuestas en el marco de las diferentes convocatorias que abre la organización y el cumplimiento de las características técnicas y administrativas, exigidas dentro de las mismas.

Fundación Ford

Domiciliada en Estados Unidos, esta fundación tiene como misión “[...] reducir la pobreza y la injusticia, fortalecer los valores democráticos, promover la cooperación internacional y avanzar los logros humanos” (Fundación Ford, s.f.a, párr. 2).¹¹ De acuerdo con la página web de la organización, el trabajo de esta

¹¹ Esta y las demás traducciones son de la autora.

se agrupa alrededor de 7 áreas relacionadas con el abordaje de la desigualdad, la cual, según la fundación, es el reto central de nuestros tiempos. Las áreas son las siguientes (Fundación Ford, s.f.b):

1) Participación ciudadana y gobierno: expansión de la participación, compromiso de gobierno, recursos equitativos.

2) Libre expresión y creatividad: narrativas de justicia social, infraestructura para el arte del siglo XXI.

3) Desarrollo equitativo: ciudades y regiones justas, recursos naturales y cambio climático.

4) Género, raza y justicia étnica: libertad y dignidad, derechos de las mujeres y las niñas.

5) Economías inclusivas: trabajo de calidad y seguridad económica, inversiones de impacto.

6) Libertad de internet: derechos digitales y acceso, tecnología para el servicio público.

7) Aprendizaje y oportunidades para los jóvenes: rutas para el éxito de la juventud, creación de liderazgos de las próximas generaciones.

En Colombia, la APC “[...] ha venido articulando diferentes actores a las iniciativas de la fundación [Ford] [...]” (APC, s.f., párr. 1), la cual, a su vez, “[...] ha incluido a APC-Colombia en diversos espacios de intercambio de conocimiento, particularmente en temas relacionados con la Plataforma de Filantropía de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del PNUD, de la cual Ford es uno de los financiadores” (Programa de Alianzas para la Reconiliación, s.f., párr. 1).

Teniendo en cuenta el canal ya establecido entre la Fundación Ford y la APC, esta última es el medio a través del cual, entidades como el AMVA, pueden acceder al apoyo ofrecido por la fundación. Este apoyo, es importante agregar, se concreta a través de subsidios (*grants*) y alianzas (*fellowships*), dependiendo de las convocatorias abiertas por la organización.

Debido a sus objetivos misionales y a la naturaleza de sus potenciales aportes, la Fundación Ford se ubica en dos categorías dentro del mapa de actores:

la de transferencia de conocimiento y capacidades en el ámbito del desarrollo económico y social, y la de la financiación propiamente dicha, también en este mismo ámbito.

Actores nacionales

Además de los actores internacionales descritos anteriormente, existen también una serie de actores nacionales que se constituyen en potenciales socios del AMVA para la realización de proyectos en materia de seguridad y convivencia. Estos actores se presentan en el siguiente cuadro, el cual, debe aclararse, no incluye entidades públicas del Estado colombiano. Esta exclusión se debe a que uno de los objetivos del proceso de mapeo llevado a cabo, fue ampliar el espectro de relacionamiento del AMVA más allá de aquel propio de las relaciones intergubernamentales en el que la entidad participa de forma activa. Las organizaciones públicas del Estado colombiano con las que el AMVA podría llevar a cabo proyectos de seguridad y convivencia ciudadana se encuentran bien identificadas por la entidad, lo cual llama la atención sobre la necesidad de orientar la mirada hacia otros sectores.

A diferencia del mapa de actores internacionales, el mapa de actores nacionales cuenta con un número reducido de organizaciones. Asimismo, a diferencia de aquel, este mapa no incluye actores en el ámbito de los derechos humanos ni en la categoría correspondiente al aporte de recursos financieros para el desarrollo de proyectos en materia de reintegración y reconciliación. Todo lo anterior, así como la agregación de las distintas cajas de compensación familiar bajo un denominador común, es resultado de los hallazgos del proceso de entrevistas, realizado durante la etapa de mapeo.

Cuadro 4. Mapa de actores nacionales

		Ámbito		
		Reintegración y reconciliación	Derechos humanos	Desarrollo social y económico
Tipo de aporte	Recursos financieros			Proantioquia Cajas de Compensación Familiar
	Capacidades y conocimiento	Fundación Mi Sangre		Proantioquia Cajas de Compensación Familiar

Fuente: elaboración propia

Fundación Mi Sangre

Esta fundación domiciliada en Medellín tiene como propuesta de valor la co-creación de “[...] entornos protectores para que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes descubran y ejerzan sus poderes como constructores de paz a través del arte y la lúdica” (Fundación Mi Sangre, s.f.a, párr. 1). Fue fundada en el año 2006 “[...] como un reflejo de las necesidades del país en materia de atención a víctimas de minas [...]” (Fundación Mi Sangre, s.f.b, párr. 1), y a raíz del reconocimiento de su fundador –el cantante Juanes– como embajador de paz, luego de ser condecorado con la insignia de Caballero de la Orden de las Artes y las Letras de Francia (*El Mundo*, 2006).

La Fundación Mi Sangre cuenta con tres líneas de acción: acompañamiento psicosocial, educación para la paz y movilización de causas. Por otro lado, su trabajo se ha localizado en zonas afectadas por el conflicto, tales como Medellín, Cocorná, Granada y Carmen de Bolívar.

Si bien los aportes de este actor no pueden reflejarse en la financiación de proyectos (de hecho, la fundación es beneficiaria de recursos de cooperación), el acervo de experiencia que ha acumulado durante sus años de operación la convierte en un actor clave para enfocar la intervención en materia de reintegración y reconciliación con población infantil y juvenil. De ahí que en el mapa de actores, la Fundación Mi Sangre se ubique en la categoría II.

Por otro lado, para acceder al apoyo de la fundación en materia de conocimiento y capacidades para la reintegración y la reconciliación, se pueden materializar alianzas en el marco de las cuales los aportes de aquella se hagan en especie.

Proantioquia

Esta es una fundación antioqueña sin ánimo de lucro creada en 1975, cuya misión es promover y liderar “[...] iniciativas estratégicas para el desarrollo sostenible con equidad, a través de acuerdos que movilizan capacidades públicas, sociales, empresariales y académicas, en favor de la transformación social con equidad, el desarrollo territorial sostenible, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno” (Proantioquia, s.f.a, párr. 3). Sus líneas de acción se agrupan alrededor de tres áreas: 1) la calidad de la educación; 2) la competitividad y la productividad; y 3) el buen gobierno y el fortalecimiento institucional (Proantioquia, s.f.a). Entre las iniciativas de las que participa Proantioquia se destacan el Centro de Pensamiento Social y Medellín Cómo Vamos Proantioquia, s.f.b).

Proantioquia es un actor clave para el desarrollo económico y social, tanto por su potencial de aportes financieros como por el conocimiento acumulado y las capacidades instaladas con que cuenta. Por esto, la organización se ubica en las categorías 5 y 6 del mapa de actores. Además de lo anterior, el hecho de que este actor mantenga una interlocución permanente con entidades del sector privado de Antioquia hace que deba considerarse de manera transversal en el desarrollo de programas y proyectos de seguridad y convivencia.

El establecimiento de alianzas estratégicas con Proantioquia podría llegar a ser determinante para llevar a cabo ciertos proyectos, dado que el nivel de influencia de la fundación entre los empresarios de la región es muy alto y estos constituyen un sector fundamental para garantizar el éxito de las estrategias, orientadas a promover la seguridad y la convivencia en la subregión. La manera de establecer alianzas con este actor es a través del perfeccionamiento de convenios específicos para las áreas en que se enmarca el accionar de la entidad.

Cajas de Compensación Familiar (CCF)

En Antioquia existen dos cajas de compensación familiar: Comfama y Comfenalco. Su misión, determinada legalmente, es la de mejorar la calidad de vida de los trabajadores y sus familias. Si bien ambas entidades tienen estrategias distintas, las dos le apuntan al mismo objetivo y los esfuerzos que desde ellas se desarrollan tienen la potencialidad de contribuir, tanto desde lo financiero como desde lo relativo al aporte de conocimiento y capacidades, a la materialización de planes y proyectos en el ámbito del desarrollo económico y social.

Es importante agregar que, en los últimos años, las cajas de compensación familiar han consolidado su presencia institucional gracias a la ejecución de programas de protección social en los territorios en donde operan, por medio del establecimiento de alianzas y asociaciones con autoridades y otras entidades. Sus proyectos de intervención abarcan temas diversos, entre los que están la nutrición, la vivienda y la educación (Carrasco y Farné, 2010).

Puede afirmarse que el radio de acción de las cajas de compensación familiar se expande continuamente producto de la legitimidad que han ganado en los diferentes sectores sociales. Un ejemplo de lo anterior es el programa de Gerencia Social de la caja de compensación familiar Comfama, el cual, a través de diálogos críticos, propició en el departamento el debate plural alrededor de la convivencia. Otro ejemplo lo constituye un diplomado sobre cátedra y pedagogía de paz ofrecido por Comfenalco en varios municipios de Antioquia, dirigido a los maestros afiliados a la entidad. Ambos casos muestran que, dentro de las cajas de compensación familiar del departamento, existen recursos humanos y financieros, así como la voluntad necesaria para desarrollar proyectos relacionados con la promoción de la seguridad y la convivencia en el territorio, razón por la cual aquellas se ubican en las categorías 5 y 6 del mapa de actores.

Para que el AMVA acceda a los aportes que ofrecen las cajas de compensación del departamento pueden generarse alianzas en el marco de las cuales se acuerden contribuciones tanto en especie como en dinero.

Conclusiones

Como se refleja en los mapas de actores descritos a lo largo de este capítulo, existen múltiples y diversas organizaciones, tanto nacionales como internacionales, que podrían actuar como socios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para llevar a cabo proyectos, en el marco del PISCC-Metropol. Como se mostró a lo largo del capítulo, los potenciales aportes de estos actores no se limitan a la financiación, entendida como el desembolso de recursos, sino que incluyen también la transferencia de capacidades y conocimientos. Por otro lado, los mapas de actores construidos permiten advertir que las organizaciones identificadas no se limitan a los contornos de las entidades estatales nacionales o internacionales. Tanto la cooperación internacional como la responsabilidad social empresarial abren un gran abanico de actores privados que se constituyen en importantes oportunidades para la consolidación de la seguridad y la convivencia ciudadana en el territorio.

A propósito del relacionamiento con actores internacionales es de señalar que la intermediación de la APC resulta determinante, pues el Área Metropolitana debe acogerse a los lineamientos establecidos por aquella a propósito del acceso a recursos de cooperación internacional. En relación con esto, los criterios de priorización para la inversión de los recursos de la cooperación internacional en el país definidos por la APC (2015), en su Hoja de Ruta de la Cooperación Internacional 2015-2018, resultan fundamentales para el AMVA y las demás entidades que quieran acceder a ellos. En este sentido es importante enfatizar en la necesidad de un escenario coordinado que permita que la cooperación internacional tenga efectivamente un impacto positivo en la realidad social de la subregión.

Es importante agregar que la participación de los actores internacionales no solo es importante como una fuente de recursos monetarios. La asistencia técnica y la transferencia de conocimiento e información son otras de las maneras en que la cooperación internacional puede fortalecer las capacidades del Estado colombiano en el escenario de la construcción de paz territorial.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, en el contexto internacional actual, la financiación proveniente de la cooperación internacional pue-

de verse limitada, entre otras, por las siguientes razones: 1) la presentación de los logros de Colombia como propios de una economía emergente; 2) la candidatura del país para hacer parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y 3) el hecho de que el país es considerado como uno de renta media, perteneciente a una de las regiones mundiales con menos problemas en la actualidad (Rodríguez, 2016).

En cuanto al rol del sector privado en el escenario de la gestión de la seguridad y la convivencia es de resaltar lo planteado por Gallego, Gutiérrez, Osorio y Cortés (2015), quienes, citando a Rafael Grassa, señalan que esta: “demanda[n] de los empresarios un rol que [...] no se reduce solamente a las cuestiones de la tributación y la provisión de oportunidades laborales [...]” (p.8)

En este sentido es importante entender a las empresas y a los empresarios, no solo como proveedores de plazas de empleo o contribuyentes, sino también como facilitadores de la transformación social. El reto del Estado en relación con este sector está precisamente en conciliar estas dos visiones y lograr acercarse a la empresa privada con propuestas que, sin desconocer la importancia de la generación de empleo y de las contribuciones fiscales, hagan de los empresarios una parte activa de la promoción de la seguridad y la convivencia en el territorio.

A propósito de lo anterior es necesario que desde el Área Metropolitana se entienda al sector privado como un gran aliado en este sentido. Aprovechando la vocación industrial de los diez municipios que conforman la subregión, se puede generar una red de apoyo a la que sea posible recurrir, no solo para solicitar dinero, sino para propiciar un intercambio de experiencias entre lo público y lo privado, que permita lograr que el Valle de Aburrá sea un territorio donde se materialice la seguridad ciudadana.

Por otro lado, si bien, como se mencionó, es fundamental que el AMVA busque alianzas fuera del espectro estatal tradicional, es también importante que la Gobernación de Antioquia y las 10 alcaldías del Valle de Aburrá sean tenidas en cuenta como aliados fundamentales para la consecución de recursos que permitan financiar proyectos, enfocados hacia la seguridad y la convivencia. Desde sus competencias legales, estos actores tienen la potestad de destinar recursos importantes para contribuir a esta causa.

Finalmente, es de señalar que el ejercicio realizado con la elaboración de estos mapas de actores permite evidenciar que el Estado, como lo afirma Jessop (2001, citado por Leyva, 2010) es una relación social, y su forma debe entenderse como un conjunto complejo de organizaciones y fuerzas que pesan sobre los planes y proyectos que hacen parte de su escenario de acción y que le ayudan a su materialización. Teniendo en cuenta lo anterior es importante que el Estado en sus diferentes manifestaciones esté en permanente búsqueda de alianzas con otros sectores para la provisión de bienes y servicios. En el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, su posición como ente articulador y coordinador de los 10 municipios de la subregión hace que dicha búsqueda –en este caso, una búsqueda de aliados para promover proyectos en materia de seguridad y convivencia– sea un ejercicio importante para fortalecer la red de actores que conforman la concepción amplia de Estado.

Referencias

ACDI/VOCA (s.f.a). Vision & Mission. Recuperado de <http://www.acdivoca.org/about/vision-mission/>.

_____. (s.f.b). ACDI/VOCA at a glance. Recuperado de <http://www.acdivoca.org/about/at-a-glance/>.

_____. (s.f.c). Programa de Alianzas para la Reconciliación (PAR). Recuperado de <http://pagina-web.azurewebsites.net/programadealianzas/>.

Agencia Francesa de Desarrollo (s.f.a). Colombia. Recuperado de <https://www.afd.fr/en/page-region-pays/colombia>.

_____. (s.f.b). Colombia. Marco de intervención 2014-2018. Recuperado de <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2017-08/marco-intervencion-colombia.pdf>.

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (s.f.). Ford Foundation. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/aliados/ford-foundation>.

_____. (2015). Hoja de ruta. Recuperado de <http://www.apccolombia.gov.co/pagina/hoja-de-ruta>.

_____. (2016a). Informe de Gestión. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/informe_de_gestion-2016-ok.pdf.

_____. (2016b). Colombia y la Unión Europea crean el Fondo para el Posconflicto. Recuperado de <https://www.apccolombia.gov.co/noticia/colombia-y-la-union-europea-crean-el-fondo-para-el-posconflicto>.

_____ (2016c). Fondo Fiduciario de la Unión Europea para la paz. Recuperado de https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/union_europea-espanol.pdf.

_____ (2017). Fondos multidonantes. Recuperado de <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SUsqh2kHUf4J:https://www.apccolombia.gov.co/etiquetas/fondos-multid+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>.

Banco de Desarrollo de América Latina (2016). Informe Anual 2016. Recuperado de https://www.caf.com/media/5883206/informe_anual_caf_2016-_colombia.pdf.

_____ (2017). ¿Qué hacemos? Recuperado de <https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/productos-y-servicios/prestamos/>.

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2014). Perfil socioeconómico de Medellín y el Valle de Aburrá. Recuperado de http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/Publicaciones%20regionales/17-3Perfil%20ValledeAburra_Oct14.pdf.

Carrasco, E. y Farné, S. (2010). Las cajas del subsidio familiar como operadores de política social. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. Recuperado de https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/cuaderno_12.pdf.

Cuso International (s.f.a). Acerca de Cuso Internacional. Recuperado de <https://cusointernational.org/es/acerca/>.

_____ (s.f.b). Áreas Programáticas. Recuperado de <http://www.cusointernational.org/es/reas-program-ticas/>.

_____ (s.f.c). Socios. Recuperado de <https://cusointernational.org/es/reas-program-ticas/socios/>.

Presidencia de la República (27 de abril de 2017). [Decreto 691 de 2017]. DO: 50.2.17 27.

El Mundo (20 de julio de 2006). Gran Embajador de Paz. El Mundo. Recuperado de <http://www.elmundo.com/portal/resultados/detalles/?idx=25524&anterior=1¶mdsdia=17¶mdsmes=¶mdsanio=&cantidad=25&pag=6557#.WcAwPFHyIU>.

Fundación Ford (s.f.a). Mission. Recuperado de <https://www.fordfoundation.org/about-us/mission/>.

_____ (s.f.b). Challenging Inequality. Recuperado de <https://www.fordfoundation.org/work/challenging-inequality/>.

Fundación Mi Sangre. (s.f.a). Propuesta de valor. Recuperado de <http://fundacionmisangre.org/espíritu-mi-sangre/nuestros-inicios/propuesta-de-valor/>.

_____ (s.f.b). Nuestros Inicios. Recuperado de <http://fundacionmisangre.org/espíritu-mi-sangre/nuestros-inicios/>.

Fundación Rockefeller (s.f.). Our work. Recuperado de <https://www.rockefellerfoundation.org/our-work/>.

Gallego, L., Gutiérrez, I., Osorio, D. y Cortes, A. (2015). Los retos de los empresarios en la construcción de paz. *Cuadernos de trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas*, (6). Recuperado de <http://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/cuadernos-gobierno/Documents/Cuadernos%20de%20Trabajo%20EAFIT%206.pdf>.

Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? En A. Echeverri, J. Giraldo y M. Hermelín (eds.), *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad*. Medellín, Universidad EAFIT, pp. 271-293.

Martín-Crespo, M. C. y Salamanca, A. B. (2007). El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure Investigación*, (27), pp. 1-4. Recuperado de <http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/INVESTIGACION-SOCIAL/MUESTREO-INV-CUALITATIVA.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). ABC medidas de no repetición y compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de DD.HH. Recuperado de <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/abc-medidas-no-repeticion.html>.

Organización Internacional para las Migraciones. (2015). Plan indicativo 2015-2019. Recuperado de <http://www.oim.org.co/lineas-de-accion.html>.

——— (2017). About IOM. Recuperado de <http://www.iom.int/about-iom>.

Open Society Foundations (s.f.a). Missions & Values. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/about/mission-values>.

——— (s.f.b). Latin America & The Caribbean. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/regions/latin-america-caribbean>.

Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Porras, J. I. (2001). Policy Network o red de políticas públicas: una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, 19(57), pp. 721-745.

Pozo, A. (2007). Mapeo de actores sociales. Recuperado de <https://dpp2012.files.wordpress.com/2012/08/05-pozo-solc3ads.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Banco de Desarrollo de América Latina (2016). El desarrollo sostenible en el sistema bancario de Argentina. s.c., PNUMA y CAF. Recuperado de <http://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/EL-DESARROLLO-SOSTENIBLE-EN-EL-SISTEMA-BANCARIO-DE-ARGENTINA-D9.pdf>.

Proantioquia (s.f.a). Quiénes somos. Recuperado de <http://www.proantioquia.org.co/quienes-somos-proantioquia/>.

——— (s.f.b). Desarrollo institucional. Recuperado de <https://www.proantioquia.org.co/desarrollo-institucional/>.

Rodriguez, E. (2016). El papel de la comunidad internacional tras la firma de los acuerdos de paz en Colombia. s.c., Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari12-2016-rodriguezpinzon-papel-comunidad-internacional-acuerdos-paz-colombia.

Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S. y Morales, G. (2010). Manual de incidencia en políticas públicas. México D. F., Alternativas y Capacidades. Recuperado de <http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf>.

Unión Europea (2017). Qué es la UE. Recuperado de https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2013). Estrategia de Cooperación 2014-2018. Un camino hacia la paz. Recuperado de https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Estrategia_de_Cooperaci%C3%B3n_USAID_Colombia_2014-2018.pdf.

_____ (2017a). Mission, Vision and Values. Recuperado de <https://www.usaid.gov/who-we-are/mission-vision-values>.

_____ (2017b). Colombia. Recuperado de <https://www.usaid.gov/es/colombia>.

Verd, J. y Martí, J. (1999). Muestreo y recogida de datos en el análisis de redes sociales. *Questiío*, 23(3), pp. 507-524.

Autores

Juan Diego Agudelo Botero

Politólogo y especialista en Comunicación Política de la Universidad EAFIT. Fue asistente y consultor para el despacho de la Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín, 2014-2015. Ha participado en procesos de investigación cualitativa y análisis integral socio-espacial, socio-económico y socio-político para el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, la Gobernación de Antioquia, la Universidad de Antioquia, ONU-Hábitat y la Alcaldía de Medellín. Actualmente es Consultor del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT.

Andrea Arango Gutiérrez

Politóloga de la Universidad de Antioquia y magíster en Ciencia Política de la Universidad Estatal de San Diego en California. Fue analista política del CAP-EAFIT. Actualmente es profesora de la Universidad Autónoma de Manizales.

Luis Carlos Arbeláez Villegas

Politólogo de la Universidad de Antioquia y candidato a magíster en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Participa como pasante de investigación del Grupo de Investigación en Estudios Políticos y es coordinador operativo de la revista *Analecta Política* de la misma Universidad.

Nicolás Octavio Flórez Morales

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y abogado de la Corporación Universitaria Americana. Consultor del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y abogado litigante. Cuenta con una Profundización en políticas públicas en seguridad y convivencia.

Laura Gallego

Politóloga y magíster en Administración y Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Se ha desempeñado en las áreas de consultoría e investigación en el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales, Urbam EAFIT, Centro de Análisis Político EAFIT donde actualmente es la directora, la Em-

presa de la Seguridad Urbana (ESU), la Alcaldía de Medellín, el BID, el PNUD y otras organizaciones públicas y privadas en referentes a gobierno, políticas públicas, ordenamiento territorial, administración pública y seguridad. Ha liderado proyectos de planificación territorial, como el Plan Metropolitano para la Seguridad Ciudadana del Valle de Aburrá, el Plan Integral para el Desarrollo de Urabá de la Gobernación de Antioquia de Sergio Fajardo Valde-rrama (2012-2015) y otros proyectos de investigación aplicada. Es profesora del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

Oriana Galindo Muñoz

Profesional en Sociología, con Maestría en Estudios Urbano-Regionales. Experiencia en el diseño e implementación de metodologías para la formulación de políticas públicas y planes sectoriales. Capacidades en análisis y ordenamiento territorial y ambiental, así como en el desarrollo de estudios socio-espaciales, estrategias de consulta y participación ciudadana para la formulación de proyectos, con especial énfasis en el área de seguridad y convivencia.

Juan José Higuera Gómez

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con énfasis en Comunicación Política. Fue parte del equipo formulador de la Caja de Herramientas para la Gestión Local de la Seguridad Ciudadana, elaborada por la Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se ha desempeñado como profesor en la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia.

Juan Manuel Jaramillo

Politólogo de la Universidad EAFIT. Ha participado como investigador en la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana con la Gobernación de Antioquia. También ha sido parte de programas sociales del sector público como coordinador regional en los departamentos del Chocó y La Guajira, y ha apoyado como investigador al Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Actualmente es contratista como profesional social de la Alcaldía de Medellín.

Santiago Leyva

Doctor en Administración Pública y magíster en Cambio Organizacional (sector público) de la Universidad de Lancaster. Administrador de Negocios de la Universidad EAFIT. Profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT e investigador del Centro de Análisis Político. Es miembro de la junta directiva de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL) y profesor de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas, también es integrante del grupo de investigación Sociedad, Política e Historias. Sus temas de interés incluyen los estudios políticos urbanos, los procesos de (trans)formación del Estado y las relaciones intergubernamentales en el orden nacional (descentralización), también ha trabajado en los temas de desarrollo disciplinar de la Ciencia Política en Colombia y América Latina.

Carolina Lopera Tobón

Abogada y magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Ha trabajado en el sector público en los ámbitos de Derechos Humanos realizando análisis sobre los fenómenos de desplazamiento forzado, especialmente en la modalidad de intraurbano, desaparición forzada y reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes en el ámbito urbano. Igualmente ha abordado temas relacionados con la Seguridad y la Convivencia, desde un enfoque de Derechos Humanos. Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Análisis Político de EAFIT y es docente de cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Alejandro Londoño Hurtado

Politólogo y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Fue investigador y coordinador del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Gobernación de Antioquia, 2012-2015. Fue consultor del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y asesor del Ministerio de Justicia y el Derecho. Actualmente se desempeña como Asesor de Política Criminal de la Alcaldía de Medellín.

Juan Pablo Mesa Mejía

Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Los Andes y Politólogo de la Universidad EAFIT. Ha trabajado como consultor para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como asesor del Observatorio del Delito de la Policía Nacional de Colombia, como investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y como profesor de pregrado y posgrado de esta universidad. Sus áreas de interés incluyen el análisis criminológico, la evaluación de impacto en materia de seguridad ciudadana y el diseño de estrategias de prevención del delito basadas en evidencia.

Valeria Mira Montoya

Abogada de la Universidad de Antioquia, candidata a magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Coordinadora de proyectos del Centro de Análisis Político de la misma institución e investigadora en temas relacionados con el fortalecimiento del estado y sus instituciones, políticas públicas, gestión territorial de la seguridad y la convivencia y cultura ciudadana. Ha liderado procesos de consultoría desde Innovación EAFIT para diferentes dependencias del Municipio de Medellín y el Área Metropolitana.

Santiago Quintero

Candidato a magíster en Economía aplicada de la Universidad EAFIT y politólogo de la misma universidad. Investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y docente de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma Latinoamericana en las áreas de historia, democracia e investigación. Sus principales temas de interés son la historia económica y social, la teoría política contemporánea, el gobierno y la administración pública. Sus trabajos se han centrado en la sociología del Estado, las políticas públicas y la gestión metropolitana de la seguridad.

Sergio Andrés Urán

Ingeniero de Sistemas, especialista en Sistemas de información geográfica de la Universidad San Buenaventura. Se ha desempeñado como coordinador de la

unidad de análisis geográfico del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) y del Sistema de Información Cultural (SIC) de la Alcaldía de Medellín. Consultor en el diseño, implementación, operación y evaluación de la Red Nacional de Observatorios de Paz, Desarrollo y Reconciliación del Departamento de Prosperidad Social. Ha trabajado para el Grupo Internacional de Paz en el sistema de información (SIGIP) e hizo parte del proceso de diseño e implementación del Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado. Docente de cátedra e investigador de la Universidad EAFIT.

Pablo Zapata Tamayo

Politólogo de la Universidad EAFIT y magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, docente del pregrado en Ciencias Políticas y la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la misma universidad. Se especializa en temas de seguridad ciudadana, conflicto armado, políticas públicas y gobierno local.

Reconocimiento especial Equipo Técnico Área Metropolitana

Se hace un reconocimiento especial al director del Área Metropolitana, Eugenio Prieto Soto, por su iniciativa y voluntad política por contribuir a la reflexión técnica y académica en torno a la planeación metropolitana e incluir la seguridad ciudadana como un asunto determinante en la agenda. A su vez, un reconocimiento al equipo técnico de la subdirección de seguridad y convivencia de la entidad en cabeza del Brigadier General (R) José Gerardo Acevedo Ossa, especialmente por los aportes y las contribuciones técnicas al diseño del Plan Integral Metropolitano de Seguridad y Convivencia PISC-Metropol, a la articulación y coordinación interinstitucional y a la construcción de los contenidos de la publicación que aquí se integran.





Este libro se terminó de imprimir
en Javegraf
Medellín, noviembre de 2018
Fuentes: Chaparral Pro, Candara