

Gobernar la seguridad local

**Políticas públicas de seguridad y convivencia,
la travesía hacia la seguridad humana**

Luis Fernando Agudelo

Editor académico



Políticas públicas

COLECCIÓN ACADÉMICA

Gobernar la seguridad local

Políticas públicas de seguridad y convivencia,
la travesía hacia la seguridad humana

Luis Fernando Agudelo
Editor



Gobernar la seguridad local: políticas públicas de seguridad y convivencia, la travesía hacia la seguridad humana / Luis Fernando Agudelo, editor. – Medellín : Editorial EAFIT, 2025. 337 p. ; il. ; 24 cm. -- (Académica).

ISBN: 978-958-720-969-3

ISBN: 978-958-720-970-9 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

1. Política pública – Medellín (Colombia). 2. Seguridad ciudadana – Medellín (Colombia). 3. Convivencia – Medellín (Colombia). 4. Conflicto armado – Medellín (Colombia). 5. Administración municipal - Medellín (Colombia). I. Agudelo, Luis Fernando, edit. IV. Tít. V. Serie

352.309861 cd 23 ed.

G574

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Gobernar la seguridad local

Políticas públicas de seguridad y convivencia, la travesía hacia la seguridad humana

Primera edición: mayo de 2025

© Editorial EAFIT

Carrera 49 No. 7 sur – 50. Medellín, Antioquia

<http://www.eafit.edu.co/editorial>

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-969-3

ISBN: 978-958-720-970-9 (versión EPUB)

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

DOI: <https://doi.org/10.17230/978-958-720-969-3>

Coordinación editorial: Heiner Mercado Percia

Corrección de textos: Juan Fernando Saldarriaga Restrepo

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

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

Editado en Medellín, Colombia

*Dedicado a Jorge Giraldo Ramírez, profesor emérito de la
Universidad EAFIT e impulsor del Centro de Análisis Político*

Contenido

Prólogo	
La seguridad sigue siendo el tema	15
Presentación	19
PARTE I	
CONTEXTUALIZACIÓN	25
Capítulo 1	
Un marco para el análisis de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia. <i>Luis Fernando Agudelo</i> y <i>Santiago Leyva Botero</i>	27
La travesía hacia el enfoque conceptual de seguridad humana	32
La perspectiva metodológica de las políticas públicas	34
Referencias	38
Capítulo 2	
El contexto conceptual: diferencias en la construcción de estatalidad. El Estado y los actores ilegales. <i>Juan Sebastián</i> <i>Aristizábal, Santiago Leyva Botero y Daniel Gallego Congote</i>	41
Introducción. Estudiar al Estado y su contexto conceptual	41
La estatalidad local: distinciones entre poder despótico y poder infraestructural.....	45
Diferencias en la construcción del Estado moderno y del Estado contemporáneo: la actual competencia con actores ilegales.....	47
<i>El Estado en la modernidad y en la contemporaneidad:</i> <i>el influjo de los actores ilegales</i>	48
<i>Dinámicas y desafíos prácticos en la construcción</i> <i>del Estado frente a actores ilegales: experiencias</i> <i>en Colombia</i>	52
Conclusiones. Competencia y coexistencia con los grupos criminales, la dualidad de las políticas y aparatos de administración de seguridad y convivencia.....	54
Referencias	56

Capítulo 3

La evolución de la estatalidad local en Colombia: el contexto fáctico de la ciudad de Medellín entre

1980 y 2023. *Juan Sebastián Aristizábal, Santiago Leyva Botero*

y *Daniel Gallego Congote*61

Introducción61

Estatalidad local y actores armados en la crisis urbana
de Medellín (1988-1995)63

El colapso del viejo orden63

La guerra abierta y el poder del narcotráfico64

*La descentralización y los primeros alcaldes
elegidos por voto popular*64

La etapa transaccional y el surgimiento del conflicto
armado urbano (1995-2002)68

*La negociación del desorden y la
criminalidad fragmentada*68

La llegada del conflicto armado urbano69

El Gobierno de Juan Gómez Martínez (1998-2000)70

*El último período del conflicto armado urbano
(2000-2003)*70

El Gobierno de Luis Pérez (2001-2004)71

La estatalidad ganada (2002-2015): avances y retos
frente a la consolidación de la protección violenta73

*El crimen organizado tras la desmovilización
y la administración de Sergio Fajardo (2004-2007)*74

*El resurgimiento de la violencia durante la
administración de Alonso Salazar (2008-2011)*75

*El fortalecimiento administrativo bajo el Gobierno
de Aníbal Gaviria (2012-2015)*76

Continuidades en la consolidación de la protección
violenta (2016-2023)78

*Gobernanza criminal y desafíos en la seguridad de Medellín:
el Gobierno de Federico Gutiérrez (2016-2019)*78

El Gobierno de Daniel Quintero (2020-2023)80

Lecciones para la construcción de estatalidad local en el marco de la seguridad humana.....	82
Conclusiones	88
Referencias	89
PARTE II	
PROBLEMATIZACIÓN	95
Capítulo 4	
Política pública de seguridad y convivencia en Medellín: el enfoque de la seguridad ciudadana y la influencia del centro Valor Público. <i>Yohan Ríos Agudelo, David Ricardo Murcia, Luis Fernando Agudelo y Daniel Gallego Congote.....</i>	97
Introducción. De las ideas a la realidad: la evolución del contexto en la conformación de la agenda de seguridad y convivencia de Medellín	97
Un marco conceptual para el establecimiento de agendas, análisis de las redes de actores y <i>think tanks</i>	100
De los enfoques nacionales a los locales: idas y vueltas. Construcción de las agendas de seguridad en Colombia.....	104
Caso de estudio: la centralidad de la seguridad ciudadana en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín y Valor Público.....	111
El rol de Valor Público en el tránsito de las agendas generales a las agendas decisionales	118
Referencias	121
Capítulo 5	
Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia en Antioquia: una propuesta metodológica para medirlas. <i>David Ricardo Murcia, Yohan Ríos Agudelo y Mariana Pinzón-Villa</i>	129
Introducción. La medición de la participación de las organizaciones comunitarias en la gobernanza local de la seguridad y la convivencia.....	129
Las organizaciones comunitarias como eje de la construcción de capacidades de los sistemas de gobernanza: una respuesta a la debilidad estatal.....	132

Encuesta “Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia”: propuesta metodológica	135
<i>Piloto de medición de capacidades comunitarias para la gestión de políticas públicas de seguridad y convivencia</i>	141
Conclusiones. El rol de las JAC en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia desde el enfoque conceptual de seguridad humana	146
Referencias	148
PARTE III	
ESTRUCTURACIÓN	155
Capítulo 6	
Evidencia para construir el problema público de la convivencia: un análisis de las contravenciones en Antioquia 2017-2023.	
<i>Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero</i>	157
Introducción. Formulación del problema de la seguridad y la convivencia local para el contexto de Medellín y Antioquia	157
Relaciones causales típicas en las políticas públicas de seguridad y convivencia local en el mundo: del enfoque conceptual de la seguridad a las causas del problema.....	160
<i>Causas típicas en la literatura (variables independientes)</i>	161
<i>Consecuencias típicas en la literatura (variables dependientes)</i>	164
La evolución de los estudios de la violencia en la problematización de las políticas públicas: de los delitos contra la vida y la libertad, a las contravenciones	166
El difícil balance de la “armonía social” en una sociedad democrática	174
Los comportamientos contrarios a la convivencia en Antioquia en el periodo 2017-2023	176
<i>Los comportamientos más frecuentes contemplados como contravenciones en Antioquia</i>	182
<i>Heterogeneidad de las conductas clasificadas como contravenciones en las subregiones</i>	192
<i>Armas, drogas y riñas en un ambiente de desconfianza en las instituciones</i>	196

Conclusiones. Estructurar el problema público para las políticas públicas de seguridad y convivencia en camino a la seguridad humana.....	198
Referencias	201
Capítulo 7	
Retos de convivencia y de seguridad en contextos de altos flujos migratorios: el caso de Medellín y Antioquia. <i>Mariana Pinzón-Villa, Daniel Gallego Congote y Luis Fernando Agudelo</i>	213
Introducción. Los grandes desplazamientos de migrantes y retos de convivencia	213
El debate internacional en torno a la migración: entre el balance económico y la securitización de la migración	215
La percepción y la magnitud de la migración en América Latina	221
<i>La percepción de los ciudadanos frente a la llegada: “¿ya casi se van?”</i>	221
<i>Los flujos humanos dentro y fuera de América Latina</i>	224
La magnitud de los flujos de migración que confluyen en Colombia	225
<i>Los grandes flujos de turistas extranjeros que llegan a Colombia, una novedad adicional</i>	228
¿Se justifica el imaginario que asocia migración venezolana y criminalidad?.....	231
<i>Los migrantes extranjeros en los comportamientos contrarios a la convivencia</i>	232
<i>Los migrantes como víctimas de la criminalidad</i>	237
Problematizar las consecuencias del fenómeno de la migración desde la seguridad humana	241
Conclusiones. Evitar la securitización de la inmigración, concentrándose en un proceso de integración exitoso	253
Referencias	255

PARTE IV
IMPLEMENTACIÓN.....265

Capítulo 8

Problemas típicos de implementación en las políticas públicas
locales de seguridad y convivencia. *Luis Fernando Agudelo*
y *Santiago Leyva Botero*267

Introducción. ¿Dónde pueden fallar las políticas públicas
locales de seguridad y convivencia ciudadana?267

Malos diseños, adaptaciones acríticas y presión internacional:
los obstáculos para el éxito de las políticas de seguridad268

¿Por qué fallan las políticas públicas locales de seguridad
y convivencia?272

Mejorar el diseño, construir legitimidad y ajustarse
a los cambios285

Referencias287

Capítulo 9

Las políticas públicas locales de seguridad y justicia con enfoque
de género para las mujeres en Colombia: obstáculos para su
implementación en grandes ciudades, 2012-2023.
Grey Yuliet Ceballos, Carolina Lopera Tobón, Andrea Echavarría Areiza
y *Diana Paola Rojas Bermeo*295

Introducción295

De promesas a realidades: la implementación de políticas
de seguridad y convivencia con enfoque de género en
ciudades colombianas.....296

Cuatro ciudades representativas de la realidad urbana
de Colombia300

*Medellín, el reto de implementar en una ciudad atravesada
por el conflicto urbano y la consolidación del crimen organizado*301

*Santiago de Cali, el reto de atender mujeres racializadas
y poblaciones migrantes*307

*Bogotá y la continuidad de los procesos de política a pesar
de la alternancia del poder local*309

*Barranquilla y el desinterés institucional por transversalizar
el enfoque de género*312

*Una síntesis de las experiencias de las ciudades
y sus resultados*311

Conclusiones. El reto de ampliar la base de apoyo social y los recursos para el cambio cultural	317
Referencias	320
Epílogo	327
El largo camino a la humanización de la seguridad	327
Construir estatalidad en medio de un conflicto armado nacional y del conflicto urbano local.....	329
Mejorar las capacidades de resolución de conflictos y penas alternativas	330
La integración de la población extranjera que llegó para quedarse.....	331
Tenemos que reaccionar, vivimos una crisis de explotación sexual sin precedentes	332
Una nueva generación de políticas públicas e instrumentos de seguridad y convivencia	333
Referencias	334
Sobre los autores.....	337

Prólogo

La seguridad sigue siendo el tema

Desde las últimas décadas del siglo pasado, el problema de la inseguridad urbana se ha convertido en uno de los principales puntos de las agendas mediática y política y de políticas públicas de nuestras ciudades. El cambio de las preocupaciones por la seguridad nacional a un mayor interés por la inseguridad que vivimos en el día a día los ciudadanos marca nuestra forma actual de acercarnos al paradigma desde la seguridad ciudadana.

La prioridad otorgada a la seguridad ciudadana llevó al diseño de un modelo latinoamericano propio de los gobiernos de la región para la gestión de la seguridad, basado en dos promesas fundamentales: por un lado, la creación de una organización estatal nacional o ejecutivo central, encargada de los temas de seguridad ciudadana, diferenciados de la defensa nacional (aunque orgánicamente permaneciera en el mismo lugar, como en Colombia); por otro, el fortalecimiento de los Gobiernos locales como actores relevantes para atender la situación, debido a su cercanía con la gente.

A nivel nacional y local, esto implicó mejoras en la información para la toma de decisiones, la creación de agencias y dependencias específicas de seguridad ciudadana, nuevas fuentes de financiación para iniciativas públicas, la reconsideración de las instancias de coordinación de autoridades y, por ende, el desarrollo de nuevos instrumentos de política pública.

Décadas después, el modelo quedó obsoleto. Esto no significa que no haya tenido éxitos o buenas prácticas, sino que la realidad de los desafíos actuales requiere una visión diferente, más allá de la división entre seguridad nacional y seguridad ciudadana. Por lo tanto, esas promesas fundamentales deben ser renovadas.

Una razón por la cual el modelo de gestión de seguridad que se desarrolló en Colombia, en el contexto regional, necesita ser renovado es la brecha existente entre el discurso institucional sobre la capacidad

para enfrentar los desafíos y la magnitud de los problemas de seguridad diarios que enfrenta la población. Los retos actuales para la gestión de la seguridad a nivel local, como lo evidencia este libro, editado por Luis Fernando Agudelo, muestran que la arquitectura y el diseño institucional actuales son insuficientes ante la magnitud de los fenómenos que se enfrenta. Por lo tanto, es necesario repensar el modelo.

Medellín, en particular, ejemplificó el cumplimiento del arquetipo de intervenciones necesarias en América Latina para mejorar la gestión local de la seguridad. El modelo Medellín no solo creó una arquitectura robusta para abordar el problema de la inseguridad, incluyendo el homicidio, sino que también logró mostrar resultados concretos y tangibles en la mejora de los indicadores de violencia y las condiciones de vida de los ciudadanos.

Décadas después de este avance, debemos reconocer que Medellín y el Valle de Aburrá son ejemplos de que, incluso en el éxito, el modelo debe ajustarse a las nuevas realidades. Esta realidad plantea preguntas apremiantes sobre cómo abordar contextos en los que el aprendizaje criminal reduce la violencia sin disminuir su amenaza, es decir, escenarios donde a pesar de un fortalecimiento de las capacidades institucionales las organizaciones criminales “domesticadas” tienen más poder en mercados ilegales y en control territorial. Aunque Medellín dejó de ser la ciudad más violenta del mundo, la estructura de la criminalidad urbana en la ciudad y en el Valle de Aburrá sigue fortaleciéndose, con cambios, pero sin retrocesos sustanciales.

Es justamente por eso por lo que este libro tiene tanto valor: desde el epicentro del éxito se presentan formas alternativas y cuestionamientos a la manera actual de gestionar la seguridad a nivel local. En este contexto, la Universidad EAFIT ha sido un centro de reflexión, incidencia en política pública y rigurosidad académica. Los trabajos pioneros de Jorge Giraldo y el anterior Centro de Análisis Político, las contribuciones desde el capital social de Adolfo Eslava y la perspectiva de Santiago Leyva sobre la construcción de estatalidad local han dado paso a una generación de académicos e investigadores en el centro Valor Público. Destacan los trabajos de Santiago Tobón, Isabel Gutiérrez y este libro, liderado por Luis Fernando Agudelo, que es una gran contribución a la discusión que el país, el departamento y la ciudad tienen por delante en

las próximas décadas sobre el modelo a construir para dar respuesta a los problemas actuales de inseguridad.

Este también es una oportunidad para renovar el llamado al trabajo constante y a la persistencia de la alianza entre universidad, empresas y Estado, que ha sido tan valiosa en términos de seguridad en Medellín. Lamentablemente, cuando se obtienen resultados, existe la tendencia a abordar prioridades más apremiantes. Sin embargo, debemos reconocer que la seguridad es una precondition para el desarrollo y la estabilidad social y económica. No se puede permitir bajar la intensidad del esfuerzo público y privado en esta materia, solo porque se perciba que las cosas han mejorado, ya que los éxitos no son permanentes, las instituciones sólidas sufren por malos Gobiernos y las amenazas y riesgos se ajustan.

Toda la experiencia diversa que EAFIT ha recopilado en este libro permite hablar de Medellín y describir su entorno departamental, pero también ofrece lecciones para todos los escenarios locales del país y del continente, donde esta preocupación ha retomado vigencia. En ese sentido, este es un libro que habla de Medellín, pero enseña más allá de ese modelo.

Andrés Preciado

Director de Conflicto y Seguridad de la Fundación Ideas para la Paz

Presentación

La afirmación “El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio” hace parte de la ley y del lenguaje administrativo colombiano. Es, a la vez, lugar común y ficción, casi del nivel del folclore de la administración pública nacional. Está claro que con la misma frecuencia que se repite, con esa misma frecuencia se incumple.

Esa frase, además, demuestra la asimetría que existe entre el discurso institucional, la autoridad y las capacidades para gestionar los problemas de seguridad y convivencia del día a día que afectan la cotidianidad de los colombianos. Los alcaldes y gobernadores, que son las figuras políticas que tiene la autoridad formal, deberían tener la capacidad de ejercerla, con las políticas y los medios adecuados,¹ y por esa vía, tener también la responsabilidad de lograr las anheladas mejoras en los resultados de la seguridad y la convivencia.

Estas brechas entre lo que dice la ley, la capacidad de ejercer la autoridad, el conocimiento y los recursos para hacerlo dejan en un espacio vacío la responsabilidad por los resultados de gestión de la seguridad. La imprecisión competencial de los Gobiernos locales en la gestión de la seguridad y la convivencia se expresa tanto en la capacidad administrativa tan desigual entre regiones como en la calidad de las políticas públicas implementadas localmente. A ello se suma la creciente presencia, en los municipios, de organizaciones criminales asociadas a múltiples rentas ilegales, que ejercen control local en medio de una igualmente imprecisa estrategia nacional de negociación de paz en múltiples territorios y con varios grupos a la vez.

¹ La reforma al Sistema General de Participaciones que incrementará los recursos disponibles para las gobernaciones y alcaldías abre una ventana de oportunidad para complementar los recursos orientados a seguridad y convivencia local. La ley que queda pendiente, en la que se definan las competencias que deberán financiarse con esos nuevos recursos, debería incluir un sistema general de participaciones para seguridad humana.

Este libro ayuda a entender las dificultades que significa diseñar e implementar políticas públicas locales de seguridad y convivencia en medio de este nuevo contexto. El conflicto interno se recicla en medio de la imprecisión competencial de las autoridades locales y la responsabilidad difusa que tienen por los resultados. Hacer políticas públicas locales de seguridad y convivencia significa lidiar con el obstáculo estructural de la existencia de grupos armados que compiten por el poder en los territorios y que, a pesar de los esfuerzos por construir estatalidad democrática, siguen teniendo influencia decisiva en la regulación social.

Asimismo, este es un texto para pensar la acción de los Gobiernos locales en el ámbito de la seguridad y la convivencia desde la dimensión de la administración pública, pero sobre todo desde la dimensión de las políticas públicas. Es un libro que está dirigido a tomadores de decisiones, analistas de política pública, funcionarios e integrantes de organizaciones de la sociedad civil y al público general interesado en la seguridad y la gobernanza local.

El libro parte de la restricción fundamental que vive la estructura institucional colombiana de la estatalidad, que es estar limitada por la presencia de grupos armados, para, a partir de allí, reflexionar sobre las alternativas que tienen los Gobiernos y la sociedad civil en los municipios para intervenir los problemas del día a día de la seguridad y la convivencia. Se trata de buscar caminos para superar el inmovilismo que produce en los responsables políticos y ciudadanos la consolidación del poder de las organizaciones criminales en el control territorial y la regulación de la vida cívica.

Toda esta situación se produce en una realidad nacional donde la seguridad humana aparece como eslogan, pero que en realidad es un marco de actuación y comprensión del problema público de la seguridad y la convivencia, que va más allá de un Gobierno, o de una postura ideológica concreta. Ya desde 1994, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) venía reflexionando sobre la necesidad de humanizar la visión internacional de la seguridad, y eso es más profundo y transversal que la intención de patrimonializar un enfoque conceptual de tratamiento de la seguridad desde un lado del espectro político (PNUD, 2014).

Se trata, entonces, de reflexionar cómo la seguridad humana se puede implementar en las políticas públicas locales de seguridad y convi-

venia, entendiendo el contexto de estatalidad limitada, los actores y las agendas ciudadanas, así como los nuevos elementos de problematización y los obstáculos de implementación que significa transferir esas ideas a la acción de los Gobiernos locales.

*

La centralidad creciente de los conflictos de seguridad y convivencia locales en Colombia, como eje de las agendas públicas, contrasta con la realidad de los Gobiernos locales. Visto desde la dimensión administrativa, quienes han ido a los consejos de seguridad (espacios de coordinación administrativos por excelencia para enfrentar las manifestaciones de inseguridad) saben que a los alcaldes y las alcaldesas todo el mundo los conoce, los saluda y los oye, pero pocos siguen sus instrucciones, sobre todo cuando el municipio no tiene recursos propios.

La Policía Nacional y, en particular, los comandantes de estación o directores de las policías metropolitanas o de regiones de policía saben que el alcalde les puede dar recursos, información y apoyo logístico para operar, pero también saben que su ascenso no depende sino marginalmente de lo que opine “la primera autoridad”. Dependerá más de los resultados percibidos por la jerarquía uniformada y de la “caja negra” que son los procesos de ascenso, que de los resultados operacionales.

Por los lados de la Fiscalía local, la Rama Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario pasa más o menos lo mismo: saben que deben dar resultados, pero no porque el alcalde tenga algún mecanismo administrativo cierto para lograr que su “autoridad” se convierta en capacidad vinculante para interpretar la política criminal en el contexto local, o para lograr cambios de estrategia o resultados operativos específicos. Estas instituciones son cajones de sastre donde se mezcla toda suerte de interpretaciones e intereses, que de cuando en vez de alinean con los objetivos de las autoridades civiles y las preocupaciones de la ciudadanía.

Si bien la primera autoridad de policía posee los instrumentos presupuestarios en función de su capacidad fiscal (muy desiguales en el territorio), así como su capacidad de liderazgo y capacidad de coordinación, no cuenta con los mecanismos para hacer que actores muy importantes que intervienen en los problemas de seguridad sigan sus medidas. La

autoridad se circunscribe a sus propios aparatos de administración y estos disponen de la capacidad de influir sobre los demás actores, los típicos que se mencionaron y los nuevos actores. Esta es la parte administrativa.

Pero también está la parte de las políticas públicas. Los Gobiernos locales en Colombia, en especial los que tienen más autonomía por sus condiciones fiscales, han desarrollado capacidades a veces de forma autónoma, a veces de manera coordinada, con las fuerzas y los cuerpos de seguridad y justicia nacionales, que les ha permitido cambiar el enfoque de su acción de seguridad y convivencia, y el tipo de intervenciones que desarrollan.

Aun en medio de un ambiente sectorial profundamente nacionalizado en sus competencias y un contexto de orden público donde las organizaciones criminales ganan presencia, los Gobiernos locales han construido modos sofisticados de entender los problemas, han ampliado el universo de los actores involucrados, diversificado las alternativas de solución y desarrollado aparatos de administración que sacan la acción del Estado de una lógica punitivista asociada a la defensa del orden público o a la demagogia penal.

Este tránsito ha sido particularmente claro en la ruptura con los enfoques de seguridad del Estado, para pasar hacia perspectivas de la seguridad ciudadana y de allí a la seguridad humana, redefiniendo el problema más allá de lo funcional. Ello ha permitido ampliar el rango de causas de los problemas de seguridad y convivencia hacia las desigualdades sociales, los conflictos socioterritoriales, la dinámica urbanística y del espacio público. La problematización de la seguridad y la convivencia se han ido incorporando, desde esfuerzos locales, las formas de funcionamiento de las estructuras de gobernanza con presencia criminal y sus redes de articulación al proceso de fortalecimiento de las capacidades coercitivas del Estado colombiano.

En medio de estas dimensiones administrativa y de políticas públicas, este libro se concentra en entender las dificultades para diseñar e implementar políticas públicas de seguridad y convivencia de los Gobiernos locales en Colombia, con enfoque conceptual de seguridad humana. Estos obstáculos han sido tradicionalmente dejados de lado por los tomadores de decisiones, debido al carácter esencialmente nacional de las entidades de seguridad y justicia, que obtienen gran parte del

financiamiento para afrontar las manifestaciones criminales y la dimensión militarizada del conflicto interno.

La gran diversidad de las capacidades de los municipios colombianos, la complejidad de los conflictos socioterritoriales y la fragmentación de la presencia de actores armados ilegales en medio de una política de paz total disfuncional y atomizada han hecho que la pregunta por lo local en al ámbito de la seguridad, la convivencia y la justicia quede invisibilizada. El aumento del control territorial por los grupos armados ilegales hace que los nuevos enfoques de participación ciudadana, problemas de inseguridad ciudadana o de convivencia vuelvan a perderse en medio de la agudización y la espectacularidad de las acciones de las organizaciones armadas.

*

Ante lo difuso del rol de las autoridades locales, los retos en las capacidades administrativas y la búsqueda por dar respuestas nuevas de política públicas, ¿qué les queda a los Gobiernos locales por hacer? La respuesta es buscar mayor influencia, movilización ciudadana y autonomía. “Influir” es seguir combatiendo las expresiones delincuenciales, contando con los recursos disponibles y el profesionalismo de la Fuerza Pública, exigiéndoles respeto por los derechos humanos.

“Influir” también significa entender que ante la búsqueda de la transición de la seguridad ciudadana a la seguridad humana, actualmente hay muchos más actores con poder de modificar las condiciones del problema, y que, con la excepción de los delincuentes y sus organizaciones fuera de las épocas de conversaciones de paz, el diálogo con todos estos actores tiene el potencial de tramitar los conflictos invisibilizados por medios más o menos civilizados, en cuanto todos ellos tienen recursos de poder que aportar para catalizar soluciones o para bloquear iniciativas.

Asimismo, “influir” significa hacer un esfuerzo por diseñar e implementar políticas públicas de seguridad y convivencia local innovadoras para el entorno, que permitan construir redes de gobernanza que enfrenten la agudización de los conflictos de convivencia. Hay que entender que los actores y sus aspiraciones cambiaron; que los enfoques de la seguridad humana han emergido, porque incorporaron las preocupaciones por la inseguridad social y económica, y las múltiples interpretaciones de las identidades a un ámbito que solía ser de policías y criminales

(muy concentrado, con razón, en entender la sociología del conflicto y la genealogía de las bandas). La humanización de la seguridad local requiere nuevos diálogos, nuevos actores y nuevas formas de intervenir los problemas de seguridad y convivencia, en asocio con las comunidades, usando el instrumental de los datos y los experimentos que ayuden a entender el impacto de las medidas locales.

La búsqueda de un orden basado en el fortalecimiento de las capacidades militares en contra de grandes organizaciones armadas debe evolucionar; ya no serán suficientes las estrategias que se usaron a principios de siglo, de mejora de capacidades, coordinación entre fuerzas y redes de informantes. La mayor sensibilidad pospandemia de COVID-19 y el descreimiento por el futuro han catalizado los conflictos sociales originados en la marginación, han ocasionado el estancamiento de un modelo económico que no logra satisfacer necesidades, han hecho que los límites de tolerancia sean menores y hay una mirada más pesimista y ensimismada.

Los alcaldes son en la actualidad, más que nunca, los intérpretes de unas políticas de cercanía, políticas públicas para el metro cuadrado de los ciudadanos. La variedad de amenazas que se ciernen sobre los habitantes del territorio y la manera como se enfrentan a ellas y las comunican requieren menos declaraciones en la virtualidad y más presencia cierta en la realidad.

El libro permite dar una mirada panorámica a los retos existentes en el diseño e implementación de políticas públicas locales de seguridad y convivencia, en la transición que se viene produciendo hacia enfoques de seguridad humana. Colombia, y en particular Antioquia y Medellín, siguen teniendo mucho que aportar desde el abordaje académico y de gobierno de las manifestaciones más agudas de la criminalidad que mantienen al país entre los más conflictivos del mundo.

Se requiere arrojar nueva luz, desde el abordaje de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, para capitalizar la larga tradición de comprensión de las organizaciones criminales, del conflicto armado y de las reformas a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. De eso se trata este texto, de abordar viejos y nuevos problemas de seguridad y convivencia, desde una mirada renovada.

Las investigaciones que dieron origen a este libro se financiaron con recursos del Sistema General de Regalías.

PARTE I

CONTEXTUALIZACIÓN

Capítulo 1

Un marco para el análisis de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch1

Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero

Las políticas públicas de gestión local de la seguridad y la convivencia ganan centralidad en un mundo que se siente más inseguro (Helliwell *et al.*, 2024). En Estados Unidos o Europa, si bien los índices de delincuencia no se han deteriorado, y en muchos países industrializados incluso han bajado, la emergencia de posturas político-electorales más radicales respecto a la migración (Putnam, 2007; Putnam y Garrett, 2020) y a los conflictos bélicos de alcance global han exacerbado el miedo y la desconfianza. A ello se suma la inseguridad económica, producto del aumento de la inflación originada en los estímulos fiscales de la pandemia de COVID-19 y la transformación de las cadenas de abastecimiento y los sistemas productivos.

En ese marco de una sociedad del miedo, las políticas públicas de seguridad y convivencia afectan el día a día de las personas. Es una sociedad a la defensiva, que pone en cuestión el orden social por considerarlo incapaz de dar seguridad no solo física, sino también en su sentido amplio. De allí surge la preocupación por entender la evolución global de los lineamientos y las políticas públicas de gestión local de la seguridad y la convivencia, con el fin de recoger aprendizajes para diseñar una nueva generación de políticas e intervenciones de seguridad y convivencia para una sociedad del miedo (Bude, 2017).

A ello se suma, en el plano local de Colombia, una gran incertidumbre por el abordaje conjunto de procesos de paz con varias organizaciones con diferentes niveles de integración a los flujos de las economías ilegales internacionales, y con diferentes niveles de contenido político en su justificación de la tenencia ilegal de armas, el control territorial o la lucha armada. En esa falta de integración y coherencia de los procesos de acuerdo, reflejada en la inexistencia de un marco legal funcional a las

expectativas sociales del proceso,² se registra un aumento del control territorial por parte de las organizaciones criminales y unas limitaciones evidentes para la acción de los organismos de seguridad y justicia, que se reflejan en una mayor exposición y percepción de inseguridad.

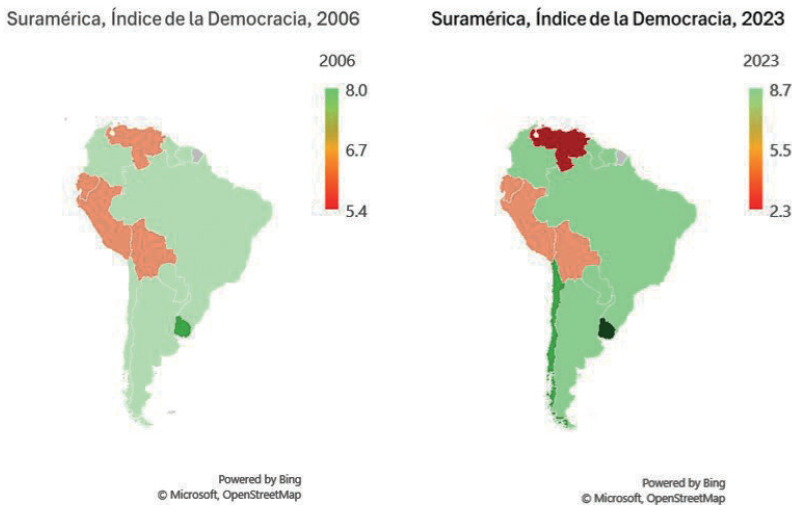
En ese marco global y local, las políticas públicas de seguridad y convivencia evolucionan en medio de una opinión pública que vuelve a estar más preocupada por la seguridad del Estado desde una perspectiva nacionalista, y en el caso de delitos comunes, por la capacidad punitiva ante la exigencia de ley orden. El rol de las autoridades civiles locales pareciera perder relevancia en esta mayor tensión por una versión dura de la seguridad. La gestión local de la seguridad, la convivencia y la justicia cercana al ciudadano suele quedar relegada en las grandes reformas de policía o justicia, indefinida en los límites competenciales difusos de las autoridades locales y, por tanto, desfinanciada desde los niveles centrales o federales. Incluso, en casos de retos existenciales para el Estado, como el de México, en el que el Gobierno federal prioriza, de manera deliberada, la financiación de aparatos coercitivos nacionales frente al debilitamiento de policías locales, a las que se consideran corruptas por el alto riesgo de cooptación por parte de los carteles del narcotráfico.

² Si bien el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 definió la “Seguridad humana y justicia social” como una de las cinco transformaciones esenciales que se buscaban y ello se vio expresado en la Ley 2272 de 2022, en la que “se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz y se dictan otras disposiciones” (Colombia, Congreso de la República, 2022), aún no existe un marco legal que sirva de base para la desmovilización de grupos tan heterogéneos como los que se integraron en la paz total. De hecho, tanto la transformación del Plan de Desarrollo como la Ley de Paz Total son ejercicios conceptuales que determinan el alcance de la “seguridad humana”, pero que tienen limitaciones en la definición de instrumentos de implementación asociados a las capacidades coercitivas propiamente dichas. La disminución de las inequidades sociales es muy importante, así como lo son la integración de los jóvenes y los niños, y el respeto de los derechos humanos en la acción del Gobierno —prohibición de bombardeos a campamentos con presencia de menores de edad—; sin embargo, en un país con el nivel de conflictividad de Colombia y de presencia de grupos armados ilegales, es fundamental la consolidación de las capacidades legítimas de ejercicio de la fuerza y un marco legal para que esas capacidades del Estado incentiven a la desmovilización por la vía del diálogo o a la desarticulación por la vía del ejercicio legítimo de la fuerza. Dar referencia bibliográfica del Plan al final. Por otra parte, ¿la integración a qué?

Las autoridades locales, por su cercanía física y la acumulación de recursos de mediación directa, suelen presentar mayores capacidades de coordinación de acciones y de tramitación de controversias asociadas a los conflictos sociales y políticos específicos, aunque siempre existe el riesgo de desbordar el poder con respecto a las autoridades nacionales cuando las funciones de apoyo y control no están claras (Alvarado, 2012).

En regiones como Suramérica, en las que solo un país (Uruguay) es tenido por una democracia plena y Venezuela es catalogado un régimen autoritario, los demás países son asumidos como democracias imperfectas o sistemas híbridos medidos por el índice de democracia (The Economist, 2023) (Ver figura 1.1). En ese contexto, en el que, desde 1950 a 1990, se han presentado democracias en transición desde diferentes procesos autoritarios, la tendencia de la región ha sido por abandonar los enfoques nacionales-federales de seguridad orientados al control del orden público y la seguridad del Estado, por enfoques más locales y centrados en la seguridad ciudadana.

Figura 1.1 Índice de democracia de Suramérica según *The Economist*. a. 2006; b. 2023



Fuente: Elaboración propia, con base en *The Economist* (2024).

El retorno generalizado del mecanismo electoral como base de la legitimidad de las reformas del consenso de Washington significó también la “civilización”, al menos conceptual, de las políticas públicas de seguridad, lo que implicó el tránsito desde la seguridad pública y del Estado hacia la seguridad ciudadana delegada en algún grado a las autoridades locales de elección popular y sus organismos de seguridad. Se trató, de manera más o menos consistente, de llevar adelante reformas de seguridad y justicia que desmilitarizaran las capacidades coercitivas del Estado y las dirigieran hacia modos más civilistas de ejercicio del poder y más cercanos a las necesidades ciudadanas.

Desde una perspectiva teórica de las políticas públicas de la seguridad y la convivencia, este libro se enmarca en comprender la seguridad y la convivencia desde tres enfoques conceptuales: seguridad pública o del Estado, seguridad ciudadana y seguridad humana.

La primera perspectiva es la *seguridad pública*, que se encuentra ligada a nociones como las de *seguridad nacional*, *seguridad interior* y *orden público*, con las cuales “comparte la idea de que las intervenciones contra el delito y la violencia tienen por objetivo la seguridad del Estado, seguridad que se logra protegiendo determinado orden político, jurídico, económico o social” (Mesa, 2015, pp. 105-106), independientemente de su legitimidad o justicia.

La segunda dimensión cambia su foco del Estado céntrico a uno antropocéntrico, y es la *seguridad ciudadana*. Está centra su atención en la protección del ciudadano y reivindica la seguridad como un derecho exigible.

La última dimensión es la de *seguridad humana*. Esta recoge la dimensión anterior y “tiene como fin lograr el pleno desarrollo de la sociedad y la vigencia de los derechos humanos” (Angarita, 2010, p. 35). El enfoque de la seguridad humana comprende, a su vez, la seguridad cultural, la seguridad económica y la seguridad jurídica.

Cada uno de los enfoques mencionados plantea un sujeto objeto de la seguridad, unos valores ligados a un orden político, unas amenazas respecto al territorio o a los ciudadanos, y unas formas o medios de acción, como puede observarse en la tabla 1.1.

Tabla 1.1 Enfoques de seguridad

Enfoque	¿Seguridad para quién?	¿Seguridad para qué valores?	¿Seguridad frente a qué amenazas?	¿Seguridad por qué medios?
Seguridad pública	El Estado y sus organizaciones	Soberanía	Conflictos armados internos y externos	Coacción
		Autoridad	Delitos	Uso racionalizado de la violencia
		Orden público	Narcotráfico	-
		Ordenamiento institucional	Amenazas internas y externas	Reacción
		Valores propios del orden político, económico y social de la respectiva forma de Estado	Amenazas violentas contra la existencia y la persistencia del Estado	Triada policía, sistema judicial y cárcel
Seguridad ciudadana	Personas y grupos sociales	Libertades y derechos fundamentales	Delitos	Prevención
				Participación ciudadana
		Valores democráticos	Violencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales (y democráticas) del Estado
				Triada policía, sistema judicial y cárcel
Seguridad humana	Personas y grupos sociales	Derechos humanos de primera, segunda y tercera generación	Desempleo	No militarista
			Hambre	Desarrollo humano
			Enfermedades	Paz
		Valores propios de las dimensiones: la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la integridad personal, la vida comunitaria y política	Riesgos ambientales	Desarme
			Violencia física	Derechos humanos
			Conflictos sociales	Justicia internacional
			Represión política	Gobernabilidad
				Democracia

Fuente: Adaptada de Mesa (2015).

Estos tres enfoques se reflejan igualmente en las formas de intervención del Estado en materia de seguridad, de convivencia e incluso de política social. Sin embargo, se debe recalcar que ninguna de estas es taxativa; la realidad es mucho más compleja y la seguridad es un fenómeno transversal y multicausal, que requiere de una comprensión más amplia, pues generalmente se da una combinación de diferentes aspectos de cada una de estas dimensiones.

La travesía hacia el enfoque conceptual de seguridad humana

Mónica den Boer y Jaap de Wilde (2008) señalan cómo la esfera tradicional de la seguridad está centrada en las ideas de Estado y nación, de la distinción entre lo que está fuera y dentro del círculo que separa el “nosotros” del “ellos”. La idea de seguridad del Estado sirve para simplificar el pensamiento y la acción de proteger, creando una ficción que nos sirve para separar lo que está afuera de lo que está adentro, mientras que la idea de seguridad humana intenta “romper ese hechizo” (Den Boer y De Wilde, 2008, p. 10). Surge la pregunta: ¿cuál es la importancia de universalizar y humanizar la seguridad, en reemplazo de esa idea Estado nación céntrica tradicional? (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022; Fukuda-Parr y Messineo, 2012).

En este punto es donde aparece el sentido de la idea de seguridad humana y, sobre todo, de la posibilidad real de aplicarla en el escenario de las políticas locales. Es un cambio de unidad de análisis que pasa de ser la seguridad nacional o el conflicto armado en la seguridad del Estado, a ser la seguridad que tiene que ver con la humanidad en todos los niveles en la seguridad humana, en todas las escalas, asociada a “la libertad de vivir sin necesidad y sin temor” (Rivera-Páez *et al.*, 2023). Esto significa identificar los riesgos de y actuar sobre asuntos tan complejos como el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización, el desarme y el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho.

Esto que parece tan general, ¿puede aplicarse en una escala local? La respuesta es sí. Las políticas públicas se han ido ocupando de manera creciente de ámbitos sectoriales y poblacionales que van ampliando su

campo de acción y de problematización. Esta ampliación se ha dado por la vía de la transversalización e interseccionalidad, como mecanismos para preguntarse, desde las brechas de bienestar de un colectivo humano particular o de un sector en un territorio, ¿cómo poder articularse más allá de los límites que la población o el sector imponen?

De Wilde (2008) también se pregunta: “¿Cuál es el valor teórico de introducir la seguridad humana como un concepto en los estudios de seguridad? ¿Cuál es el valor práctico de introducirla como un dispositivo de política?” (p. 225). La respuesta es que desde la perspectiva del valor teórico es limitado, pero desde la perspectiva del valor práctico tiene un importante potencial en ambientes internacionales donde la idea se transfiere (Marsh y Sharman, 2009) desde arriba, desde la globalización, en un ambiente geopolítico donde los Estados nacionales parecen perder poder, entendido como cohesión entre los Gobiernos y la sociedad. En esos contextos de debilidad de los Estados nacionales son primordiales las acciones de pequeños grupos locales y de políticas a ese nivel, con el fin de procesar muchas de las amenazas que se ciernen sobre la vida, la integridad, la libertad, la prosperidad y el futuro del medio ambiente.

Las políticas públicas locales de seguridad y convivencia con un enfoque de seguridad humana no son una bandera exclusiva de una parte del espectro ideológico o de un Gobierno; su formulación viene desde 1994, del *Informe sobre desarrollo humano* del PNUD (2014). Es más bien un marco de transformación para pasar del alcance prescriptivo del concepto de los *derechos humanos* hacia la movilización de acciones en el marco de la seguridad y la convivencia.

Allí existe una paradoja y es que los derechos significan una distinción entre aceptable e inaceptable, con un comportamiento específico, mientras que la seguridad “no tiene un significado fijo, sino más bien que es un término para movilizar y legitimar acciones específicas (a menudo violentas)” (De Wilde, 2008, p. 226). Por tanto, el reto está en delimitar el alcance para hacer de la seguridad humana un marco factible de ser aplicado y en tramitar las tensiones entre salvaguardar los derechos para todos los colectivos, sin que eso signifique justificar la transgresión de los derechos de algunos de ellos.

Este libro pretende concretar un marco específico de comprensión de la categoría “seguridad humana” que permita, desde la perspectiva

de las políticas públicas, reflexionar sobre las posibilidades concretas de implementación de ese enfoque conceptual particular, para tratar de responder a la pregunta: ¿cuál es la importancia de transitar el camino hacia políticas públicas de seguridad y convivencia con enfoque conceptual de seguridad humana?

La perspectiva metodológica de las políticas públicas

La funcionalidad conceptual de cada uno de los enfoques de la seguridad y su entrelazamiento se ve, con frecuencia, superada por las realidades que rodean el conflicto y la violencia del país. Es por ello por lo que este texto pretende, en clave de políticas públicas, abordar distintos métodos de indagación y argumentación, con el fin de producir y transformar información relevante referida a la evolución de los problemas de seguridad y convivencia, que pueda ser utilizada en el ámbito político para resolver o dar tratamiento a situaciones vinculadas con este problema público (Dunn, 1981).

En este sentido, se asume que el análisis de las políticas públicas permite la comprensión de los problemas sociales que se relacionan con las problemáticas de seguridad y convivencia, lo que permite la generación de datos, información y conocimiento capaz de transformar las realidades sociales mediante la propuesta de otras políticas públicas y los instrumentos que acompañan su puesta en marcha (Smith y Larimer, 2009).

En especial, el abordaje de las políticas públicas para la gestión local de la seguridad y la convivencia ha suscitado el interés por revisiones de literatura como las realizadas por Anderson (2018), Smith y Jones (2019) o Martínez y Lee (2022). En estas revisiones, conceptos como *gestión local de la seguridad*, la *gobernanza de la seguridad* o la *construcción del orden social* se integran en el estudio de las políticas impulsadas por los Gobiernos locales.

El *policy cycle*, desde su aparición en los textos de Lasswell (1956), ha evolucionado desde los siete estadios originales a múltiples interpretaciones y críticas que han permitido (Jann y Wegrich, 2007) el desarrollo de un marco analítico con capacidad interpretativa suficiente para abordar la problematización de la realidad social.

La diversidad de retos que emanan de la seguridad y la convivencia en Colombia y la evolución de las perspectivas de diseño e implementación en camino hacia la seguridad humana presentan arenas de acción cada vez más complejas que requieren ser abordadas. Entender los contextos de gobernanza en los que se producen los conflictos socioterritoriales de cada región particular, las dinámicas de los grupos armados ilegales y sus mecanismos de intermediación, así como las particularidades de los aparatos administrativos es el primer paso de la problematización.

A partir de allí, el segundo momento del texto es entender cómo los enfoques teóricos de la seguridad proveen una lógica de identificación de los actores que con sus preferencias moldean las alternativas de solución, llevadas adelante por aparatos de la administración pública que las implementan. El *policy cycle*, aun con sus limitaciones interpretativas y la tendencia a la fragmentación artificial de la realidad y sus dinámicas, permite ordenar el proceso de comprensión de la complejidad de la seguridad y la convivencia en contextos de conflicto.

De hecho, los problemas públicos surgen de la interpretación que los individuos y las organizaciones tienen de las causas, y de las intervenciones, que son expresiones de preferencias e interpretaciones particulares (Birkland, 2018). Así, los rasgos de los problemas públicos que originan estructuras de diseño e implementación particulares surgen en los espacios de poder y en las diferencias de capacidades de movilización de recursos de poder que forman redes de relaciones dinámicas (Lindblom, 1991).

La construcción de respuestas de política pública de seguridad y convivencia pasa por los mismos retos que otras políticas sectoriales en relación con la delimitación del problema, y en la manera como los actores alrededor de un universo de causas y manifestaciones registran sus preferencias (Dunn, 2018, p. 81). La tendencia a estructurar los problemas de seguridad y convivencia desde la visión policiva ha tenido como resultado, en la función administrativa, el enfocarse en enfrentar las conductas criminales como el eje de la resolución de los problemas de seguridad. Esta es una visión muy weberiana del monopolio de uso de la fuerza, que se ha visto superada por la complejidad de los conflictos presentes en la sociedad (Terpstra, 2008).

La preocupación esencial de la consolidación del poder del Estado por la vía de los aparatos de administración pública que “detengan y procesen” a los delincuentes ha sido un rasgo característico de la unidimensionalidad

tradicional de las políticas de seguridad y justicia, especialmente en países donde la presencia de organizaciones privadas de delincuentes y vigilantes pone en cuestión el monopolio de la fuerza (Terpstra, 2008). La participación extendida de nuevos actores más allá de la policía, la justicia y los servicios penitenciarios es un factor esencial para proveer respuestas a la inseguridad objetiva y percibida, y para la ampliación del alcance hasta lograr la humanización de las políticas.

De esta manera, este libro busca responder a las preguntas sobre cómo han evolucionado las políticas públicas para la gestión local de la seguridad y la convivencia en Antioquia y Medellín, y qué podemos aprender de ese proceso. Para ello, se construye una respuesta dividida en cuatro partes, derivadas de fases del *policy cycle*.

En la primera parte se analiza el contexto de los enfoques de política pública que se han producido en Gobiernos locales de Colombia, especialmente de Medellín. El enfoque conceptual delinea la problematización, en cuanto delimita el alcance, los actores y las relaciones de causalidad plausibles en contextos específicos.

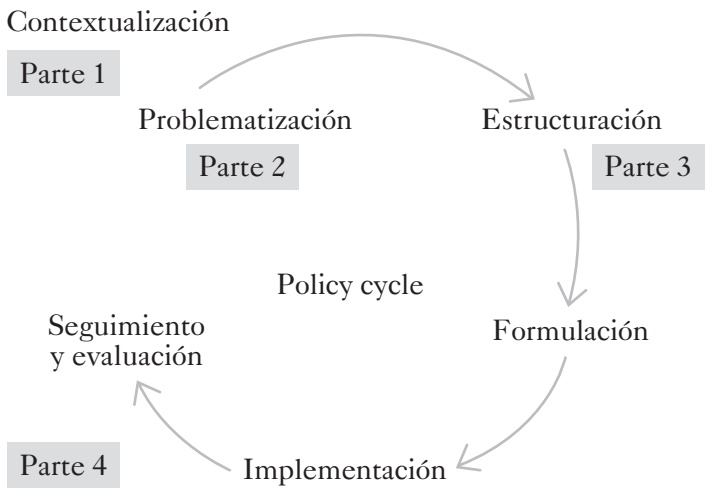
En la segunda parte, y con base en lo anterior, se hace un análisis de los actores y sus agendas, de las que se derivan las lógicas y los mecanismos de involucramiento en el proceso de construcción del problema público, en especial los problemas de la seguridad y convivencia que se tramitan en medio de la tensión entre orden y libertad, que moldea de forma estructuralmente conflictiva la construcción de confianza ciudadana. De allí la importancia de abordarla para contextos tan complejos como el colombiano.

La tercera parte se concentra en la definición de los límites del problema público de la seguridad y la transición hacia el enfoque de la seguridad humana, mediante el análisis de la información contravencional y los retos de convivencia y seguridad en contextos de altos flujos migratorios, es decir, tratando de entender cómo la lógica del comportamiento desalineado del patrón social ha cambiado, y cómo aparecen nuevos actores, los migrantes y turistas, que moldean la comprensión del problema de la seguridad y la convivencia de una forma inédita para un territorio históricamente muy cerrado. Todo lo anterior sin olvidar los serios problemas históricos asociados a los delitos contra la vida y la libertad y la dignidad de las personas.

Por último, en la cuarta parte se abordan los problemas de implementación de las políticas públicas, desde la perspectiva de nuevos temas en las agendas públicas de las grandes ciudades colombianas, como son las políticas de seguridad y vida libre de violencias para las mujeres en el país.

La figura 1.2 sintetiza el alcance de las partes del libro en el marco del *policy cycle*.

Figura 1.2 Alcance de las partes del libro en el marco del *policy cycle*.



Fuente: Elaboración propia.

La idea general del libro, desde lo metodológico, es ordenar la respuesta a la pregunta por la evolución de las políticas públicas de seguridad y convivencia en Antioquia, en clave de fases del *policy cycle*: el enfoque conceptual, los actores que se involucran, las nuevas formas de problematizar y los obstáculos de implementación más agudos.

Se trata de aportar a la discusión del gobierno de la seguridad local desde la perspectiva de las políticas públicas y, en la medida en que se pregunta por la implementación, desde la perspectiva de la administración pública.

Referencias

- Alvarado, A. (2012). *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/3b591b62s?locale=es>
- Andersen-Rodgers, D. y Crawford, K. (2022). *Human security. Theory and action* (2.a ed.). Rowman & Littlefield Publishers.
- Anderson, J. (2018). The evolving nature of public safety policies. *Journal of Public Administration*, 34(2), 123-145.
- Angarita, P. A. (2010). ¿Seguridad democrática o seguridad humana? *Desde la Región*, (52), 33-43.
- Birkland, T. (2018). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Bude, H. 2017. *La sociedad del miedo*. Heider Editorial.
- De Wilde, J. (2008). Speaking or doing human security? En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 225-254). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.13>
- Den Boer, M. y De Wilde, J. (2008). *The viability of human security*. Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt>
- Dunn, W. (1981). *Public policy analysis*. Pearsons.
- Dunn, W. (2018). *Public policy analysis. An integrated approach* (6.a ed.). Routledge.
- Fukuda-Parr, S. y Messineo, C. (2012). *Human security. A critical review of the literature*. Centre for Research on Peace and Development. <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/wp11.pdf>
- Helliwell, J. F., Layard, R., Sachs, J. D., De Neve, J.-E., Aknin, L. B. y Wang, S. (Eds.). (2024). *World happiness report 2024*. University of Oxford, Wellbeing Research Centre. <https://worldhappiness.report/ed/2024/>

Jann, W. y Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. En F. Fischer y G. J. Miller (Eds.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* (pp. 43-59). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315093192>

Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. Bureau of Governmental Research, College of Business and Public Administration, University of Maryland.

Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Grupo Editorial MAP.

Marsh, D. y Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>

Martínez, L. y Lee, K. (2022). Community-Oriented Public Safety: A Review of the Literature. *Journal of Safety Studies*, 28(4), 456-478.

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-Ramírez (Eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos* (pp. 99-127). Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín, Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2014). *Informe sobre desarrollo humano*. Fondo de Cultura Económica.

Putnam, R. D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and community in the twenty-first century the 2006 Johan Skytte prize lecture*. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>

Putnam, R. D. y Garrett, S. R. (2020). *The upswing: How America came together a century ago and how we can do it again*. Simon & Schuster.

Rivera-Páez, S., Acevedo-Navas, C. y Álvarez-Calderón, C. E. (2023). Seguridad humana y acción unificada del Estado en Colombia. En E. A. Salamanca Rodríguez y J. A. Serpa Hernández (Eds.), *Seguridad humana y*

construcción de patria en defensa de la vida (pp. 13-42). Sello Editorial ESDEG. <https://doi.org/10.25062/9786287602588.01>

Smith, A. y Jones, M. (2019). Longitudinal trends in public safety and local governance. *Governance Review*, 30(3), 245-267.

Smith, K., y Larimer, C. (2009). Public Policy as a Concept and a Field (or Fields) of Study. En *The Public Policy Theory Primer* (pp. 1-25). Boulder, CO: Westview Press

Terpstra, J. (2008). Human security from below: Local security networks in the Netherlands. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 203-222). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.12>

The Economist. (2023). *Age of conflict: Democracy index 2023*. Economist Intelligence Unit.

Capítulo 2

El contexto conceptual: diferencias en la construcción de estatalidad.

El Estado y los actores ilegales

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch2

Juan Sebastián Aristizábal, Santiago Leyva Botero y Daniel Gallego Congote

Introducción. Estudiar al Estado y su contexto conceptual

Los contextos en los que se producen grandes reformas o cambios profundos de política respecto a problemas públicos son cruciales (Pollitt, 2013). Perder el vínculo entre las transformaciones de política y los contextos en los que se producen, dándoles un tratamiento homogéneo a los problemas públicos y aparatos administrativos, ocasiona la pérdida de la capacidad de explicar los fenómenos más allá de la coyuntura y poder saber qué funciona o qué no funciona en la acción de gobierno (Pollitt, 2013).

El contexto local es especialmente importante cuando se analiza la acción del Estado reflejada en políticas públicas específicas, porque permite contrastar diferencias de las dinámicas nacionales con las locales y encontrar ventanas de oportunidad que de otra forma serían invisibles (Pollitt, 2013), sobre todo en el caso de las políticas públicas y la construcción de estatalidad relacionada con el conflicto armado, la seguridad y la convivencia.

La idea de este capítulo³ es explorar los cambios y la centralidad del Estado para producir orden, preguntándose qué puede iluminar esta perspectiva sobre las dinámicas del conflicto urbano y el crimen organizado en los últimos 30 años en la ciudad de Medellín. En esta y en el departamento de Antioquia, por razones diversas, ha sido mucho más atractivo estudiar la sociología del conflicto y la violencia y la genealogía

³ Este trabajo se hace con base en textos producidos inicialmente en el marco del proyecto “Medellín: memorias de una guerra urbana”, elaborado por Leyva y Aristizábal (2016).

de los grupos armados, que explicar los cambios en el Estado, en sus burocracias, en sus programas y en sus capacidades para atender el conflicto social. El contexto ha quedado incompleto; la luz que se ha arrojado sobre los actores criminales ha dejado una larga sombra sobre la necesaria comprensión de la configuración institucional y las políticas producidas para limitar su poder.

En este sentido, estudiar al Estado y su contexto implica también entender la contracara del proceso por el cual se ha narrado la historia reciente de Medellín, mediante el contraste del análisis horizontal de carácter social (más centrado en las dinámicas informales) con uno centrado en el nivel relativo de verticalización y autonomización del Estado frente a su sociedad, que se enfoca en los procesos formales. Este análisis toma más relevancia en cuanto el Gobierno nacional vivió un proceso sistemático de fortalecimiento de sus capacidades coercitivas (con serias limitaciones de legitimidad), y la municipalidad, un incremento sustancial de su inversión y presencia en comunidades tradicionalmente marginadas (Abello y Guarneros, 2014).

A manera de ejemplo de lo que es esta narración invertida, basta señalar que sabemos mucho sobre criminales con nombres propios, bandas con apellidos y alianzas criminales con fechas y lugares, y bastante menos de aquellas mujeres y hombres que día a día han construido el Estado y las respuestas de política pública que se han producido para lograr algún grado de orden legal.

La idea es determinar los rasgos del contexto y las tecnologías que el Estado ha empleado para cimentar sus bases en la población, las reflexiones y acciones que se han emprendido desde el Estado para competir con el crimen organizado en la provisión de orden, y las ideas cambiantes de la gestión pública en esta materia.

En este punto debe entenderse la diferencia entre *contexto conceptual* y *contexto factual*, en los que se desarrollan las respuestas de la administración y las políticas públicas que se llevan adelante para moldear el orden local. Este capítulo nos permite comprender el primer contexto, el de lo teórico, para observar cómo se construye la estatalidad en un ámbito en el que se compete con las rentas controladas por los actores ilegales. El capítulo 2 permite entender el contexto factual del tiempo,

lugar, actores y sustancia específica de la construcción de la estatalidad local de Medellín (Pollitt, 2013, p. 11). El estudio del contexto factual busca conocer cómo ha cambiado en el tiempo el nivel de información con la que el Estado tipifica a los individuos involucrados en carreras criminales, así como las variaciones en las maneras específicas por medio de las cuales llega el Estado al territorio de la ciudad, reconociendo las diferencias entre el clientelismo, las burocracias y la delegación de la gestión en contratistas.

Como se puede ver, son muchas las preguntas que se pueden hacer sobre la relación del Estado con el contexto urbano específico, en el que se producen y reproducen las políticas públicas y sus instrumentos. Ello significa poder abarcar y entender de forma compleja un vínculo que se pierde con frecuencia en el análisis de las políticas públicas como sistemas cerrados (Pollitt, 2013, p. 13).

En últimas, todo lo anterior tiene la finalidad de poner en cuestión la noción de un Estado monolítico y soberano, proponiendo en su lugar una mirada que reconozca la diversidad y la evolución histórica de las configuraciones estatales reales (Jessop, 2001, p. 12) y las personas que movilizan instituciones y prácticas propias.

Para adoptar esta mirada, se asume al Estado como variable independiente, pero en clave de su competencia con el crimen organizado (la otra variable independiente), mostrando cómo los diferentes tipos de competencia producen distintos tipos de orden social (la variable dependiente). El aporte de este trabajo se centra en profundizar el análisis de la primera variable independiente (el Estado), dejando la narración sobre el crimen organizado y el conflicto a fuentes secundarias que son retomadas posteriormente a manera de compilación en el capítulo 2.

El interés por la estatalidad como variable independiente tiene sus orígenes en los trabajos de Weber (2002) y Nettl (1968) por entender las variaciones del papel del Estado dentro de la sociedad, resaltando que existen formas de regulación con diferentes niveles de presencia del Estado, o incluso sin su participación. Se trata, como señala Evans, de estudiar “la centralidad institucional del Estado” (1997, p. 62) dentro de un conjunto más amplio de actores y de posibilidades de organización social, caracterizadas estas últimas por la variación en las capacidades y

la autonomía del Estado con respecto a su sociedad.⁴ Estas variaciones fundan ordenes sociales que se pueden conceptualizar de manera general en tipos de Estado (feudal, imperial, democrático y autoritario) (Mann, 1984).

Metodológicamente, este ejercicio significa historizar al Estado y su contexto conceptual de fortalecimiento, sin asumir su homogeneidad territorial y sin deificar su existencia y naturalizar su fortaleza, mostrando cómo coexiste con otros modos de organización social. El objetivo del capítulo es indagar si esta pregunta por la autonomía y el poder del Estado puede en realidad arrojar algún tipo de luz a la exploración de los distintos momentos de orden social que vivió la ciudad de Medellín. Si bien este asunto se explora en el capítulo 2, por el momento se puede adelantar que es importante no asumir al Estado como el único conjunto institucional y de relaciones sociales que produce orden, pues, como se verá en los próximos capítulos del libro, los actores sociales formales y los actores del crimen organizado y del conflicto armado también han desempeñado un papel importante (y cambiante) en la producción de orden en Medellín. A manera de ejemplo, se puede recordar cómo, en los años noventa y principios del siglo xxi, el papel de las organizaciones no gubernamentales y de la cooperación internacional ayudó a incubar las formas embrionarias de producción de orden. Igualmente, existen dinámicas informales (incluso criminales) que han resultado cruciales en distintos momentos de la historia reciente de la ciudad a la hora de proveer orden (el Cartel de Medellín, el Bloque Cacique Nutibara, La Oficina, y aún hoy, en muchos barrios de la ciudad, los combos y las bandas desempeñan un importante papel).

Lo anterior permite ilustrar que se trata de interacciones que se dan en la complejidad de la segunda ciudad de Colombia en población, en tamaño económico, en número de universidades y en muchos otros

⁴ La *capacidad del Estado* se entenderá como el modo en que se diferencia de su sociedad a través de una autonomía ganada mediante la cristalización, en el mismo Estado, de un sin número de fuerzas e intereses que lo hacen independiente de cada una de ellas (Mann, 1984; Poulantzas, 1968). Esta autonomía se podrá profundizar en la medida en que surjan capacidades que le permiten penetrar y ordenar a su sociedad (Jessop, 1990; Mann, 1984; Tilly, 1985), constituyendo así el Estado en un centro preponderante de autoridad y coordinación.

aspectos. Con esto en mente, resulta posible cuestionarse qué es lo que lleva a que en Colombia, aun en un lugar tan central como Medellín, emerjan contendores tan poderosos como el Cartel de Medellín o el Bloque Cacique Nutibara o La Oficina, y pervivan una multiplicidad de actores criminales que han habitado y ejercido poder en la ciudad durante más de 40 años.

La estatalidad local: distinciones entre poder despótico y poder infraestructural

Para operacionalizar el estudio de la estatalidad como variable independiente y poder explicar el orden social cambiante en Medellín, de forma que se puedan observar los distintos tipos de Estado y los diferentes órdenes que estos producen, resulta útil volver a la distinción realizada por Michael Mann (1984) entre *poder despótico* y *poder infraestructural*, pues esta permite diferenciar entre dos atributos básicos del Estado para facilitar su clasificación en distintos tipos: su capacidad para imponerse sobre la sociedad (poder despótico) y su capacidad para territorializar su dominio (poder infraestructural).

En primer lugar, el poder despótico hace referencia a la capacidad de los actores estatales (vistos como el Estado) para imponer su voluntad de manera centralizada sobre la sociedad, mediante mecanismos más o menos unilaterales y coercitivos. De modo más específico, el poder despótico es “el poder de las élites estatales sobre la sociedad civil” (Mann, 1984, p. 211).

Tilly (1985) explica cómo algunos príncipes europeos lograron gradualmente ser más eficientes en la guerra, ofreciéndoles a sus pobladores (súbditos) no solo su defensa de enemigos externos (*war making*), sino también su capacidad para someter a sus enemigos locales del reino (*state making*) y para proteger a los habitantes de todos los riesgos (*protection*), de tal manera que se consolidara una paz interna. En este sentido, la primera característica para tipificar al Estado estará fundada en la capacidad que tenga este, en un lugar y tiempo específico, para imponerse sobre grupos rivales, sometiéndolos a las reglas de un soberano, protegiendo así a la población de la arbitrariedad y la competencia armada.

En segundo lugar, el poder infraestructural supone la existencia de técnicas de control del territorio que permiten la territorialización del Estado. El desarrollo del poder infraestructural requiere el refinamiento de lo que Mann (1984) llama las “técnicas logísticas” para penetrar la vida social, a partir del incremento de funciones y de la consolidación territorial del Estado sobre otros poderes regionales (Mann, 1984, p. 192). Esta necesidad de disciplinar a las élites locales y alcanzar el territorio lleva gradualmente a la combinación de “infraestructuras centralizadas de poder autoritario y estructuras descentralizadas de poder difuso” (Mann, 1984, p. 211).

Estas técnicas logísticas facultan al Estado para pasar de una presencia centralizada, intermitente y selectiva del poder despótico, a otras formas de influencia que les posibiliten a los Estados centrales depender menos de “potentados” o barones locales, como los señores feudales, los *junkers* alemanes o los parapolíticos colombianos (Duncan, 2005; Feldmann y Luna, 2022). La consolidación del poder infraestructural le permite al Estado depender de sus propios funcionarios en todo el territorio y de esta manera depender menos de intermediarios.

En este sentido, Tilly señala que los Estados europeos de los siglos XVIII y XIX desarrollaron “dos costosas pero efectivas estrategias: (a) extender su oficialidad a las comunidades locales y (b) alentar la creación de fuerzas de policía que fueran subordinadas al gobierno y no a los potentados locales [...]” (1985, p. 175), extendiendo así lo que Mann (1984) llamaría el “poder infraestructural del Estado” y la capacidad de que los actores territoriales sean parte de sus burocracias.

Esta distinción entre los dos poderes se ilustra también en el trabajo de Foucault (1994, 2006a), el cual muestra a la historia europea como una transición, que comienza a ser evidente en el siglo XVIII, entre un “régimen dominado por estructuras de soberanía más cercanas al poder despótico hacia uno regido por técnicas de gobierno [...]” (Foucault, 1994, p. 218) que se entienden más cercanas al poder infraestructural. Para Foucault (2006b), el régimen de soberanía (asimilable a un Estado que depende exclusivamente del poder despótico) basa su poder tan solo en “ese viejo derecho de soberanía —hacer morir o dejar vivir—” (p. 218), logrando así un nivel mayor de monopolización de la violencia y ofreciendo los beneficios sociales de la protección a un mayor número de sujetos (súbditos).

Por otro lado, el régimen donde imperan las técnicas de gobierno (asimilable a uno en el que el poder infraestructural se ha vuelto dominante) es aquel en el que se han consolidado tecnologías de gobierno más refinadas, que penetran, atraviesan, modifican y constituyen un poder que se fundamenta en el “poder de hacer vivir y dejar morir” (Foucault, 2006a, p. 218), de manera complementaria al primero.

En ese sentido, el poder difuso (o entretelado en la sociedad), característico del poder infraestructural, requerirá el refinamiento de técnicas logísticas para entretelar el poder del Estado en la sociedad (como la policía, la escuela, los inspectores de policía, los comisarios de familia, etc.). Así, el tránsito de un tipo de poder despótico hacia un poder infraestructural estará mediado por el nacimiento de nuevas “tecnologías de poder” (Foucault) o “técnicas logísticas” (Mann). Este lleva al proceso histórico de gubernamentalización del Estado (Foucault, 2006b, p. 136), que consistió en el desarrollo de un conjunto de aparatos burocráticos y de otras técnicas de poder ligadas con el *disciplinamiento social*, para difuminar el poder del Estado sobre la sociedad. Es el tránsito hacia un Estado de gobierno que deja de ser solo soberano, para favorecer el control de la población mediante instrumentos del saber económico y dispositivos de seguridad.

Diferencias en la construcción del Estado moderno y del Estado contemporáneo: la actual competencia con actores ilegales

La construcción del Estado ha variado según el contexto histórico y los actores involucrados. Mientras los modelos clásicos destacan el papel de la guerra en Europa, en la contemporaneidad los actores ilegales han influido en la estatalidad, estableciendo estructuras de poder y gobernanza paralelas.

En particular, en contextos donde el Estado no logra consolidar un control territorial absoluto, los actores ilegales han desempeñado un papel significativo en la estructuración del orden político y social. Estos actores, lejos de ser meros agentes de disrupción, han moldeado las relaciones de poder, las economías locales y, en algunos casos,

han desarrollado estructuras paralelas de gobernanza. Por lo tanto, es necesario analizar cómo la interacción entre el Estado y estos grupos ha redefinido los procesos de estatalidad en escenarios distintos al europeo, ampliando la comprensión sobre las diversas formas en que se construye y transforma el poder en la actualidad.

*El Estado en la modernidad y en la contemporaneidad:
el influjo de los actores ilegales*

Es importante notar que todos los ejemplos de formación de Estado hasta ahora mencionados devienen del proceso europeo. Por ejemplo, en el ya mencionado modelo de Tilly, la estatalidad variaba entre países de acuerdo con la intensidad que hubieran tenido las guerras con otros Estados (*war making*), observando que, en el caso europeo, mientras más fuerte fueran las guerras enfrentadas, para que el Estado sobreviviera se hacía necesario aumentar su capacidad interna, con el fin de institucionalizar sus ejércitos e incrementar la recolección de tributos, lo cual, a su vez, le permitía desarrollar una mayor capacidad de competencia internacional (Tilly, 1985).

Por otro lado, en los trabajos de Foucault y de otros observadores con un corte más sociológico, el modelo europeo mostraba los vínculos entre la evolución del Estado y las revoluciones sociales causadas por la urbanización y la industrialización, dado que ambos procesos empujaron la evolución de la infraestructura administrativa y de un sistema jurídico nacional que requirió ampliar el alcance del Estado (Lipset y Rokkan, 1967) y gubernamentalizar al Estado para mantener el orden (Foucault, 1994),

En este sentido, si bien Tilly (1985, p. 169) describe a los constructores de Estados europeos como “guerreros (*war makers*)” y como “emprendedores coercitivos y egoístas”, que buscan imponerse sobre otros actores violentos para consolidar su oferta de protección como monopolio, es claro que el interés de estos “emprendedores egoístas” convergía con el interés general de construcción nacional y de desarrollo industrializador que observaban Lipset y Rokkan (1967). Así, en el caso europeo, la competencia externa con otros Estados y los procesos de urbanización e industrialización que trajeron múltiples tensiones sociales fueron mecanismos causales que ayudaron a unificar la élite y a centralizar el capi-

tal, lo que fomentó un proceso en el que fue compatible la construcción de un monopolio armado con la construcción de un Estado que ofrecía protección general y ampliaba la dotación de bienes públicos.

Dado lo anterior, cabe preguntarse si son extensibles estos mecanismos causales de la formación del Estado a otras latitudes, procesos y temporalidades. En otras palabras, antes de trasladar las ideas de Tilly, Foucault, Lipset y Rokkan y muchos otros para el análisis de Estado en otras latitudes y en especial en América Latina y África, tendríamos que hacernos varias preguntas, siguiendo el trabajo de Leander (2005): ¿forman también al Estado las guerras y conflictos armados contemporáneos (de carácter interno)? ¿Son equivalentes los efectos causales de fenómenos como la industrialización sobre el Estado, con aquellos del narcotráfico y de otras economías ilegales? ¿Ayuda el desarrollo de las economías ilegales a la construcción de los Estados modernos?

La respuesta clara a estas preguntas es *no*. Es decir, construir Estado en un contexto diferente, trae consigo otros procesos, resultados y dificultades diferentes. Al respecto, deben mencionarse tres tendencias que ilustran estas diferencias: 1) las nuevas lógicas de la globalización fortalecen los mercados informales o criminales, que generan lucrativas rentas que no son “centralizables” por el Estado y sus élites cercanas (Giraldo *et al.*, 2014), como fueron en el caso europeo con la industrialización formal; 2) las economías en la sombra desarrollan formas de protección propia y control territorial que ayudan a crear poderosos competidores (Gambetta, 1993), difiriendo así de las guerras entre Estados que fortalecían los ejércitos nacionales y los aparatos de tributación; y 3) las reformas del Estado⁵ y las de los sistemas políticos⁶ han debilitado el poder infraestructural y despótico del Estado, y han ocasionado, en algunos contextos, autoritarismos subnacionales (Gibson, 2006), hombres locales fuertes (Leander, 2005) y nuevos localismos autoritarios (Boone, 2014), en el contexto de discursos y narrativas antiburocráticas y antiestatistas.

⁵ Ampliación de los mercados, reducción de las burocracias, descentralización de los presupuestos y administración, etc.

⁶ Ampliación de los espacios electorales, mayor incidencia de la democracia participativa y mayores límites a la acción de los Estados sobre la población.

Todas estas tendencias, entre muchas otras, terminan por alterar los efectos de la guerra, el crecimiento económico y la urbanización como mecanismos causales que llevan teleológicamente a la construcción de los Estados. Esto es explicado por Leander (2005) de la siguiente manera:

La consecuencia [del cambio de una construcción de Estado interna a una externa] es que la guerra no está conduciendo a la civilización (*civilianisation*), sino que también falla en promover la centralización de los medios de coerción y capital y la construcción de estructuras administrativas centralizadas. [...]. (p. 5)

Dado lo anterior, cabría preguntarse también si es posible que el proceso de construcción que se dio en el pasado en el marco de la centralización y el mercantilismo-imperialismo sea compatible con procesos de descentralización y de liberalización económica que generan poderosas élites locales y separan al Estado de la gestión directa de la economía (Boone, 2014).

Se debe notar entonces que, en el caso europeo, se dio una confluencia entre guerras externas y una economía mercantilista/imperialista ampliamente controlada, primero, dentro de las barreras de las naciones y, luego, de los imperios, que llevó a que el fortalecimiento de los ejércitos y las burocracias se diera en paralelo con la centralización del capital y la formación de importantes élites nacionales que dejaban atrás el viejo modelo de poderes feudales regionalizados con ejércitos propios. Al contrario, en los procesos recientes de África y Latinoamérica, que se han vivido en los últimos 30 años, han confluído la globalización, la descentralización, la liberalización económica y el surgimiento de fuertes economías criminales que aseguran el surgimiento de capitales paralelos y competidores.

La combinación de estos cambios ha significado que las apuestas y estrategias involucradas en el control de la coerción y el capital tienen más que ver con la negociación con poderes locales (*local strong men*), privatización y descentralización, que con la monopolización del control al nivel del Estado central. (Leander, 2005, p. 6)

Esto implica que muchos de los procesos contemporáneos de guerras y expansión económica en América llevan a que los contendores del

Estado se financien a partir de economías criminales,⁷ como el narco-tráfico y el tráfico al menudeo, el control de las rentas urbanas y aun la provisión de protección, con lo que se facilita que surjan contendores fuertes que se benefician de la existencia de mercados informales, ilegales y criminales (Giraldo *et al.*, 2014).

Estos competidores acumulan capital y desarrollan aparatos de protección que los posicionan como competidores del Estado (Duncan, 2006). En este sentido, la globalización de los mercados criminales genera amplias utilidades que “les provee a los competidores del Estado la capacidad financiera y coercitiva para competir exitosamente con las instituciones del Estado en la arena local” (Imbusch, Misse y Carrion, 2011, citados en Feldmann y Luna, 2022, p. 1).

En este contexto de los mercados criminales, el *war making* de Tilly y el crecimiento económico no están atados de la misma manera como mecanismo causal de la construcción del Estado típico capitalista-industrial, pues la confluencia de ambos procesos en el marco de economías informales e ilegales puede arrojar el fortalecimiento de poderes criminales (y no el del Estado), lo cual ilustra que

[...] el resultado es que la guerra en los países contemporáneos en vía de desarrollo tiende a impulsar un mayor desmantelamiento e incluso criminalización de las estructuras administrativas, más que crear una estructura centralizada y jerárquica como en la historia europea. (Leander, 2005, p. 9)

Este proceso de la conflictividad armada y la construcción de estatalidad significa compatibilizar el reto de construir capacidades

⁷ Por “economías criminales” se debe entender una serie muy variada de actividades económicas, “desarrolladas por fuera de los marcos legales” y cuya regulación ocurre principalmente “mediante la amenaza o el uso de la violencia por parte de grupos particulares” (Giraldo *et al.*, 2014, p. 12). En este sentido, aquellas se diferencian de las economías informales en la medida en que, en estas últimas, “los contratos se llevan a cabo mediante relaciones de confianza y reciprocidad, y las sanciones consisten básicamente en la terminación de esas relaciones y otros mecanismos sociales” (Giraldo *et al.*, 2014, p. 13), mientras que en las economías criminales, la coerción, la fuerza y la violencia tienen un papel más importante, asegurando el cumplimiento de los pactos y la continuidad de la extracción de la renta.

infraestructurales del Estado más allá de las necesarias para enfrentar los conflictos armados en contextos de baja productividad económica. A continuación, se reflexiona sobre expresiones concretas de estos retos en Gobiernos locales, especialmente en Colombia.

Dinámicas y desafíos prácticos en la construcción del Estado frente a actores ilegales: experiencias en Colombia

Una de las particularidades con las que se enfrenta el proceso de construcción del Estado moderno en América Latina es que este ocurre en el marco de economías criminales de carácter global que brindan recursos a diferentes competidores del Estado (Alvarado, 2012; International Crisis Group, 2023a, 2023b).⁸ Estas economías ilícitas, como señalan Giraldo *et al.* (2014), dependen de un sistema de protección que disminuya la competencia, regule la producción, asegure la distribución y limite las disputas entre actores. Sin este sistema, las economías criminales experimentarían fallos de mercado tan graves que harían inviable su operación.

En este contexto, los actores ilegales ofrecen “mercancías políticas” como seguridad, justicia o incluso bienes públicos básicos, que sustituyen o cooptan las funciones del Estado, particularmente en contextos de debilidad institucional (González y Carvajal, 2023). Tal es el caso de Medellín desde la década de los noventa, cuando el auge del Cartel de Medellín transformó a la ciudad en un centro de economías criminales globalizadas. Este grupo no solo compitió con el Estado en la provisión de servicios en áreas periféricas, sino que también utilizó la violencia y la corrupción para controlar territorios estratégicos (Ruiz *et al.*, 2023).

Sin embargo, a medida que el poder del Estado se fortalece, los actores criminales tienden a entremezclar su poder político con el del propio Estado para sobrevivir (Duncan, 2006; Feldmann y Luna, 2022).

⁸ Como el caso de Honduras, donde se ha intentado reducir el papel del Ejército mientras se fortalecía a la Policía Nacional, mientras se lidia con problemas de corrupción, extorsión y legitimidad de los cuerpos policiales (International Crisis Group, 2023b); o en el caso de México, donde, ante el recrudecimiento de la violencia, sumada a la falta de capacidades de los cuerpos de policía locales, se ha optado por trasladar funciones policiales a las fuerzas nacionales armadas, principalmente (Alvarado, 2012; International Crisis Group, 2023a).

Esto puede observarse en el modelo de gobernanza híbrida que surgió en Medellín tras la desmovilización de grupos armados en la primera década del siglo XXI, donde bandas criminales locales, conocidas como “combos”, coexistieron con el Estado, ejerciendo control social mediante extorsiones y otras actividades ilícitas (Abello y Guarneros, 2014). Este fenómeno resalta cómo las economías criminales globalizadas no solo pueden reemplazar al Estado, sino también cooptar sus funciones, para asegurar legitimidad y nuevas fuentes de renta.

A pesar de estas dinámicas, Medellín ha demostrado que es posible revertir, al menos en parte, los efectos de las economías criminales con políticas integrales. La implementación de programas de urbanismo social, el fortalecimiento institucional y proyectos como el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia aportaron significativamente a la reducción de las tasas de homicidios, pasando de 375 por cada 100 000 habitantes en 1991 a 13,9 en 2022. Lo cierto es que, como afirma Dávila (2016), la ciudad pasó de preguntarse “En qué momento se jodió Medellín” (Gómez, 1991) a pensar si efectivamente se dio “El milagro” (Fukuyama y Colby, 2011).

Este “milagro Medellín” ha sido reconocido internacionalmente como un ejemplo de buenas prácticas, aunque no estuvo exento de desafíos, pues las desigualdades persistieron en sectores marginados donde las bandas criminales continuaron operando (Ruiz *et al.*, 2023) y obligaron a las estructuras criminales a adaptarse y mantener el control, inclusive influyendo en la misma implementación de dichos programas. La pregunta que queda es: ¿qué tanto de los resultados en reducción de delitos de alto impacto es producto del fortalecimiento institucional legal y qué tanto es adaptación de las organizaciones criminales para mantener el control territorial y asegurar la maximización de la captura de rentas?

Por otra parte, la situación en Bogotá refleja dinámicas diferentes. A diferencia de Medellín, la criminalidad en Bogotá se caracteriza por una “democracia criminal”, en la que los actores ilegales no controlan de forma completa territorios específicos, pero sí participan activamente en economías ilícitas como el hurto y el microtráfico. Las respuestas del Gobierno local han priorizado estrategias de coordinación interinstitucional y la participación comunitaria a través del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia, aunque aún persisten desafíos

relacionados con los índices de inseguridad (González y Carvajal, 2023) y el riesgo de control territorial y economías criminales por parte de organizaciones criminales nacionales y transnacionales.

Con todo esto, los casos de Medellín y Bogotá ilustran cómo las interacciones entre actores ilegales y el Estado varían según el contexto local. Mientras Medellín muestra que es posible transformar una ciudad altamente violenta mediante políticas integrales, también advierte sobre los riesgos de depender de la convivencia con actores criminales. Bogotá, por su parte, evidencia la necesidad de abordar la inseguridad desde un enfoque que priorice la participación comunitaria y estrategias más inclusivas para contrarrestar los índices negativos de seguridad. Estas experiencias son lecciones cruciales para entender las complejidades de la construcción del Estado en América Latina, en competencia con economías criminales globalizadas.

Conclusiones. Competencia y coexistencia con los grupos criminales, la dualidad de las políticas y aparatos de administración de seguridad y convivencia

El proceso de construcción de la administración pública local y sus respuestas de política pública suelen perder de vista el contexto conceptual y factual en el que se desarrollan. La presencia de economías criminales con vínculos transnacionales en medio de los que se ha dado el proceso de crecimiento y desindustrialización de América Latina ha marcado la formación de los Estados actuales. De acuerdo con Medellín cómo vamos (2024), esta ciudad se constituye en nodo esencial del control nacional de las economías criminales, con 2 de cada 5 grandes estructuras criminales con vínculos transnacionales que hay en el país.

Por tanto, en la ciudad se han construido mercados criminales con sus respectivos sistemas de protección, que minimizan los fallos de Estado con relación a la protección, la limitación de la competencia y la resolución de disputas de las estructuras con altos niveles de descentralización operacional. En el proceso, estas organizaciones han generado mercancías políticas para sí mismos y para los territorios donde operan

de forma exclusiva, y sobre los cuales han construido control y exclusividad de extracción de rentas criminales y legales de todo tipo.

De hecho, el fortalecimiento de la provisión de bienes públicos por parte de los Gobiernos local y nacional en un proceso de competencia permanente en las últimas décadas, ha ocasionado un proceso de coexistencia y tensión no violenta de la acción del Estado y el control ilegal. Las políticas públicas y la acción de las administraciones públicas de la ciudad se han debatido permanentemente entre el impulso discursivo del “combate frontal” de las organizaciones criminales, y la realidad de diferentes grados de “gobierno criminal”, que va desde la operación de mercados criminales, la oferta directa de regulación social y la participación en mecanismos institucionalizados de participación comunitaria.

En el largo plazo, las políticas públicas asociadas a la idea de seguridad ciudadana navegan en la dualidad de la fortaleza estatal discursiva, y el control parcial del espacio público, la regulación social y la presencia de rentas criminales. En el largo plazo, el tránsito de las políticas de seguridad estatal a las políticas de seguridad humana, pasando por las políticas de seguridad ciudadana, han tenido éxito en construir presencia estatal y legitimidad parcial en algunas funciones de provisión de servicios sociales. Sin embargo, la competencia con las organizaciones criminales se vuelve presupuestal y administrativamente muy cuesta arriba en el largo plazo, debido a la capacidad de cooptar mercancías políticas y presupuestos propios del Estado, del cual derivan nuevas fuentes de financiamiento.

La “industrialización de las rentas criminales” les permite a las organizaciones que las controlan y extraen participar también de la mayor presencia estatal en el territorio. Por tanto, la dualidad en el largo plazo de la construcción de estatalidad local y las políticas públicas de las que se deriva sufren una sensación de parálisis y equilibrio inestable con organizaciones que se fortalecen en la medida en que se les combate.

Este capítulo proporciona un marco analítico robusto que invita a cuestionar la noción de un Estado monolítico y a reconocer la diversidad y la evolución histórica de las configuraciones estatales reales, así como la importancia de profundizar en el análisis de la estatalidad como variable independiente en la producción de orden social, todo ello con el fin de comprender la construcción y la evolución del Estado local en contextos

marcados por la presencia de actores ilegales, donde la distinción entre poder despótico e infraestructural ha permitido analizar cómo el Estado ha intentado imponer su voluntad y territorializar su dominio en competencia con el crimen organizado. Esto, a su vez, ha evidenciado que los mecanismos causales de la formación del Estado varían según el contexto histórico y los actores involucrados, diferenciando la experiencia europea de la latinoamericana, como en los casos de Medellín y Bogotá, que ilustran la complejidad de esta interacción, mostrando que si bien es posible revertir los efectos de las economías criminales con políticas integrales, persisten desafíos como la desigualdad y la adaptación de las estructuras criminales.

Referencias

Abello, A. y Guarneros-Meza, V. (2014). The role of criminal actors in local governance. *Urban studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>

Alvarado, A. (2012). *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/3b591b62s?locale=es>

Boone, C. (2014). *Prosperity and political order in Africa. Land rights and the structure of politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139629256>

Dávila, L. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad*, 58(2), 107-121. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082016000200003

Duncan, G. (2005). *Del campo a la ciudad en Colombia. Infiltración urbana de los señores de la guerra*. Uniandes

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta.

Evans, P. (1997). The eclipse of the State? Reflections on stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50(1), 62-87. <https://doi.org/10.1017/S0043887100014726>

Feldmann, A. y Luna, J. P. (2022). Criminal governance and the crisis of contemporary Latin American States. *Annual Review of Sociology*, 48, 441-461. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-030420-124931>

Foucault, M. (2002). *Power: Essential Works of Foucault 1954-1984*. Penguin.

Foucault, M. (2006a). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006b). *Seguridad, territorio, población*. Fondo de Cultura Económica.

Fukuyama, F. y Colby, S. (2011, abril 25). "Half a miracle". Medellín's re-birth is nothing short of astonishing. But have the drug lords really been vanquished? *Foreign Policy Magazine*. <http://foreignpolicy.com/2011/04/25/half-a-miracle/>

Gambetta, D. (1993). *The Sicilian mafia. The business of private protection*. Harvard University Press.

Gibson, E. L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos*, 14, 204-237. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/741>

Giraldo, J., Rendón, A. J. y Duncan, G. (Coords. académicos). (2014). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Empresa de Seguridad Urbana, Universidad EAFIT, Alcaldía de Medellín. <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/2013%20Rentas%20ilegales%20en%20Medell%C3%ADn.pdf>

Gómez Martínez, J. (1991). *En qué momento se jodió Medellín*. Oveja negra.

González, M. y Carvajal, J. (2023). Política de gobierno como generador del conflicto: criminalidad seguridad y percepción de inseguridad en las

ciudades de Bogotá, Medellín y Cali 2020-2021. *Via Inveniendi et Iudicandi*, 18(1), 94-116. <https://doi.org/10.15332/19090528.9197>

International Crisis Group. (2023a). La delincuencia y los gobiernos locales en México. En *México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen* (pp. 4-14). International Crisis Group. <http://www.jstor.org/stable/resrep51814.5>

International Crisis Group. (2023b). ¿Una nueva doctrina de seguridad? En *¿Nuevo amanecer o viejos hábitos?: resolver los dilemas de seguridad de Honduras* (pp. 4-18). International Crisis Group. <http://www.jstor.org/stable/resrep52043.5>

Jessop, B. (1990). Regulation theories in retrospect and prospect. *Economy and Society*, 19(2), 153-216. <https://doi.org/10.1080/030851490000000006>

Jessop, B. (2001). Bringing the State back in (yet again): Reviews, revisions, rejections and redirections. *International Review of Sociology*, 11(2), 149-173. <https://doi.org/10.1080/713674035>

Leander, A. (2005). The market for force and public security: The destabilizing consequences of private military companies. *Journal of Peace Research*, 42(5), 605-622. <https://www.jstor.org/stable/30042371>

Leyva, S. y Aristizábal, J. S. (2016). El rol de la Alcaldía de Medellín en la contención del crimen organizado y el conflicto en los últimos 30 años: una revisión de la relación entre la debilidad de las políticas públicas de seguridad y convivencia, y el surgimiento de un orden social con regulación criminal. Medellín, Documento de consultoría elaborado para el proyecto “Medellín: memorias de una guerra urbana”.

Lipset, S. M. y Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction. En S. M. Lipset y S. Rokkan (Eds.), *Party systems and voter alignments: Cross-National perspectives* (pp. 1-61). Free Press.

Mann, M. (1984). The autonomous power of State: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185-213. <http://www.jstor.org/stable/23999270>

Medellín cómo vamos. (2024). *Informe de calidad de vida, 2020-2023*. <https://www.medellincomovamos.org/informe-calidad-de-vida-medellin-2020-2023>

Nettl, J. P. (1968). The State as a conceptual variable. *World Politics*, 20(4), 559-592. <https://doi.org/10.2307/2009684>

Pollitt, C. (2013). Context: What kind of missing link? En: C. Pollitt (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link?* (pp. 415-422). Edward Elgar.

Poulantzas, N. (1968). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. Siglo XXI Editores.

Ruiz, J., Cerón, K., Otálora, J., Cortés, L. y Rodríguez, M. (2023). Medellín, lecciones de un cambio en seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 65(3), 47-64. <https://doi.org/10.47741/17943108.509>

Tilly, C. (1985). War making and State making as organized crime. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State back in* (pp. 169-191). Cambridge University Press.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (2.a reimp.). Fondo de Cultura Económica.

Capítulo 3

La evolución de la estatalidad local en Colombia: el contexto fáctico de la ciudad de Medellín entre 1980 y 2023

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch3

Juan Sebastián Aristizábal, Santiago Leyva Botero y Daniel Gallego Congote

Introducción

La construcción de estatalidad por la vía de fortalecer las administraciones públicas y la mejora de la calidad de las políticas públicas requieren, además de un contexto teórico sólido, un contexto fáctico propicio para su desarrollo (Pollitt, 2013). El contexto fáctico está determinado por el proceso evolutivo de las instituciones, la cultura, los momentos históricos y la trayectoria de los actores. Los avatares históricos específicos de las realidades locales moldean las respuestas de política que dan los Estados.

Entender el contexto fáctico de las políticas públicas de Medellín y Antioquia pasa por captar sus particularidades históricas. La presencia de un cartel del narcotráfico que se desarrolló en una ciudad que creció de manera desordenada de la mano de la promesa de empleos industriales; la existencia de grupos de autodefensa barriales, que llenaron el espacio de regulación propio del Estado local; una población habituada a las incomodidades propias del comercio, y un sector textil que de desplomó y explicaba casi la mitad del agregado de valor industrial de la ciudad fueron algunos de estos rasgos. Si bien estos hechos se dieron en el mismo marco institucional que tuvieron otras ciudades del país, la combinación de circunstancias llevó a la ciudad a ser una de las más violentas del mundo y determinó, de forma permanente, la construcción de estatalidad por medio de la evolución de la administración pública local y, entre otras, de las políticas públicas de seguridad y convivencia.

En este capítulo se examina la evolución de la estatalidad en Medellín desde finales de la década de los ochenta del siglo xx hasta 2023, haciendo hincapié en los desafíos y las transformaciones implicados en la

relación entre el Estado y los actores armados. En primer lugar, se describe el periodo de crisis urbana entre 1988 y 1995, cuando la competencia entre el Estado y los grupos armados, como el Cartel de Medellín, se intensificó. A pesar de las reformas estatales, como la descentralización y la apertura política, el Estado no logró materializar su autoridad efectivamente sobre todo el territorio, por lo que, en lugar de consolidar un Estado moderno, las instituciones públicas se mantuvieron relativamente débiles en áreas clave como seguridad, justicia y tributación.

En segundo lugar, se recorre el periodo entre 1995 y 2002, marcado por la imbricación del conflicto armado nacional con la violencia urbana en Medellín, contexto en el que las guerrillas y los paramilitares ganaron protagonismo, configurando una nueva dinámica del conflicto territorializado en la ciudad. El control total de las autodefensas se consolidó para el año 2000 con el Bloque Cacique Nutibara (BCN), lo que redujo momentáneamente la violencia homicida, pero consolidó un control criminal inédito en sus formas para la ciudad.

En tercer lugar, se revisa el periodo entre 2002 y 2015, en el cual se observa un fortalecimiento de la acción estatal, novedoso por su escala y modos de implementación. La Alcaldía asumió un rol central en la provisión de seguridad y servicios. A pesar de los avances en la reducción de la violencia tras la extradición de alias *Don Berna*, la necesidad de una política de seguridad local más sólida quedó en evidencia, ante el poder de las organizaciones criminales para regular la vida social y la profundidad de los retos sociales.

Por último, se examina el periodo entre 2016 y 2023, en el que se identificó una continuidad de los esfuerzos por fortalecer la estatalidad, respaldados por aumentos en los presupuestos y una mayor proximidad al ciudadano. No obstante, persiste un modelo de protección violenta en el territorio, donde las organizaciones criminales mantienen una influencia significativa en la institucionalidad, lo que plantea nuevos retos para la consolidación de un Estado plenamente eficaz en Medellín y, a partir de allí, en Antioquia.

Estatalidad local y actores armados en la crisis urbana de Medellín (1988-1995)

Entre los años ochenta y noventa, el país presenció cómo la competencia entre el Estado y los actores armados se intensificó, teniendo como escenario las sucesivas crisis de Medellín: crisis de crecimiento urbano descontrolado, crisis de la industria textil, crisis de la deuda del Gobierno local, crisis social y crisis de seguridad. Este periodo coincidió con reformas estatales (apertura política, descentralización) y con la consolidación de poderosos actores armados. El Estado central no pudo proyectar su autoridad de manera efectiva en el territorio, lo que permitió que surgieran competidores armados con mando centralizado, como el Cartel de Medellín, quienes asumieron roles de orden social.

La Alcaldía intentó, con base en una descentralización creciente, cambiar su orientación típica de los años sesenta y setenta en la infraestructura física, hacia los asuntos sociales; sin embargo, la estatalidad no se fortaleció al mismo ritmo que lo hicieron las manifestaciones de problemas largamente desatendidos.

El colapso del viejo orden

El poder oligárquico y religioso empezó a perder influencia desde los años sesenta y no surgió de inmediato un nuevo sistema de regulación social. Esta transición fue vista más como una crisis de poder, que afectó a las élites y sus instituciones, lo cual provocó un aumento no solo de la violencia, sino también del desempleo y una debilidad de los servicios públicos, como salud y educación (Leyva, 2014).

La aparición de las milicias guerrilleras y del crimen organizado relacionado con el narcotráfico aumentaron la inseguridad. Como se menciona en Blair *et al.* (2009), debido a la falta de presencia estatal, los barrios marginados comenzaron a establecer grupos de autodefensa (“galladas”) que, al principio, tenían estas intenciones, pero eventualmente fueron instrumentalizadas por actores violentos que desafiaron al Estado y su precario control territorial y urbanístico.

Adicionalmente, el narcotráfico y el crimen organizado aprovecharon las oportunidades creadas por la fragilidad del tejido social y el desinterés por regular el crecimiento urbano, lo que exacerbó la crisis de seguridad y convivencia en la ciudad. La falta de un Estado presente en Medellín permitió que estos grupos armados llenaran ese vacío de poder, lo que generó un complejo panorama de inseguridad y violencia.

La guerra abierta y el poder del narcotráfico

El narcotráfico, principalmente a través del Cartel de Medellín, transformó el contexto urbano en estos años, durante los cuales se fue construyendo un poder armado que competía directamente con el Estado. Gustavo Duncan (2013) advierte que la historia de este periodo refleja cómo sectores subordinados aprovecharon la coerción y el capital para acumular poder y riqueza.

De esta manera, el Cartel de Medellín consolidó una red de clientelismo criminal (y también con instituciones y Gobiernos), haciendo uso de las bandas juveniles de la ciudad como su brazo armado. Estos “combos”, al servicio de narcotraficantes, pasaron de ser grupos de auto-defensa surgidos para ejercer regulación social en barrios no planificados, a organizaciones de sicarios (Ceballos, 2000).

Todo ese capital, transformado por estas formas de disputa del poder al Estado, terminó debilitando aún más su ya precaria injerencia en lo local, imposibilitando la protección de los réditos del narcotráfico, lo que obligó a los narcotraficantes a crear sus propias fuerzas armadas para defender sus intereses. Este fenómeno, descrito por Tilly (1985) como *state making y protection*, permitió al Cartel consolidar un poder paralelo al Estado en Medellín.

La descentralización y los primeros alcaldes elegidos por voto popular

La elección popular de alcaldes en Colombia se instauró en 1986, en un contexto de reformas neoliberales que buscaban mayor eficiencia en lo público, a la vez que un mayor nivel de democratización. Sin embargo, esa promesa de fortalecimiento del Estado que significaba la elección

popular de autoridades civiles tuvo resultados limitados en los primeros años en la ciudad de Medellín.

El Gobierno de Juan Gómez Martínez (1988-1990) estuvo marcado por un endeudamiento elevado, que restringió las inversiones en áreas clave como la vivienda y la seguridad. Cabe recordar que la ciudad, a instancias del Gobierno nacional, estaba en el proceso de construcción de la obra de infraestructura física más grande de la ciudad: el Metro de Medellín, en medio de una policrisis urbana. Las capacidades locales del Estado eran mínimas, y gran parte de las responsabilidades seguían estando en manos del Gobierno nacional.

Posteriormente, Omar Flórez (1990-1992) implementó el presupuesto por programas y logró incrementar los ingresos del municipio de Medellín; no obstante, su administración continuó priorizando las obras públicas. En este periodo es importante destacar algunos esfuerzos por abordar la seguridad y la convivencia ciudadana, como la creación de las comisarías de familia y la introducción de medidas para reducir la violencia intrafamiliar, medidas que no fueron suficientes para contrarrestar los problemas estructurales que tenía la ciudad en materia de seguridad. Si bien esta seguía siendo un tema crucial, las intervenciones locales eran limitadas y gran parte de la responsabilidad dependía del nivel nacional. Además, con la militarización del Valle de Aburrá en 1990, se evidenció la incapacidad del Estado para controlar la violencia en la ciudad, donde el Cartel de Medellín y otros actores armados seguían ostentando el dominio del territorio.

Si el Estado local tuvo competencia por parte del Cartel de Medellín, también tuvo un complemento único desde el Gobierno nacional y cooperantes internacionales. La ciudad tuvo, desde 1990, el experimento institucional de la Alta Consejería para Medellín, cuyo objetivo era impulsar iniciativas, propuestas y programas, además de asignar recursos para saldar la deuda social y compensar la falta histórica de presencia estatal en Medellín y su área metropolitana. Esto significó un esfuerzo del Gobierno nacional por concentrar capacidades de gestión social más allá de las limitaciones propias de las débiles y clientelares burocracias locales. La Alta Consejería logró, en los años sucesivos, acumular una capacidad de inversión casi tan grande como la del Gobierno local, con

formas de intervención más ágiles, que permitieron impulsar procesos locales de atención de emergencia a la crisis de violencia y contención de una generación de jóvenes sin expectativas de futuro.

La Alta Consejería capitalizó y permitió el desarrollo de capacidades sociales y académicas en el territorio, con programas como “Arriba mi barrio”, “Núcleos de Vida Ciudadana” o el “Programa Integral de Mejoramiento y Desarrollo de Asentamientos Subnormales” (Dapena, 2006). También se dio apoyo al territorio por parte de la Corporación Región, o mediante procesos investigativos inéditos de las universidades de Antioquia y la Nacional de Colombia, sede Medellín, que permitieron, en ese momento y en las décadas siguientes, que en la ciudad se construyeran y fortalecieran capacidades organizativas, conocimiento sistemático del territorio y se formara a personas que luego estuvieron en el diseño de políticas públicas.

Siguiendo con las administraciones locales, en la de Luis Alfredo Ramos (1992-1994), la Alcaldía comenzó a mostrar indicios de comprensión sobre la profundidad de los cambios que implicaba la Constitución de 1991 y los retos en materia de descentralización. Con limitaciones presupuestarias, esta administración dio un mayor énfasis a temas sociales, como la vivienda y la salud, alejándose de la infraestructura vial, que había acaparado la atención en Gobiernos anteriores.

En el Gobierno de Ramos también se implementó el “Plan estratégico Medellín en Paz”, un intento de integrar desarrollo y seguridad, basado en la interacción estatal y la promoción de la convivencia. Sin embargo, las acciones locales continuaron siendo insuficientes frente al poder del crimen organizado, que seguía dominando gran parte de la ciudad. Además, en dicho periodo lideró la creación de la Oficina de Asesoría de Paz y Convivencia, la cual facilitó la desmovilización de milicias y excombatientes. No obstante, estas intervenciones fueron modestas en comparación con la magnitud del crimen organizado, y muchas de las acciones fueron de corte asistencialista, sin garantizar un acompañamiento integral que diera pie a una reintegración efectiva de los jóvenes involucrados en el conflicto (Martin, 2012).

El periodo de descentralización en Medellín (1983-1994) estuvo marcado por una fragmentación institucional y una débil capacidad es-

tatal. A pesar de las reformas, el Estado no pudo consolidar su control sobre el territorio, y el poder de las bandas y de los actores armados continuó creciendo, impulsados por el narcotráfico. El Cartel de Medellín no solo desafió al Estado, sino que en muchos casos también cooptó sus instituciones, intensificando la competencia por el control social y territorial. El desafío principal para los Gobiernos locales en los primeros años de descentralización fue construir estatalidad en un contexto de crisis y fragmentación, y aunque se dieron pasos iniciales hacia una mayor presencia estatal en asuntos sociales, los esfuerzos no fueron suficientes para enfrentar el poder de los actores armados y la compleja realidad de seguridad en la ciudad.

Este periodo revela una mezcla de esfuerzos innovadores y limitaciones estructurales en la consolidación de la estatalidad local en Medellín. Entre los aciertos, destaca la creación de mecanismos como la Alta Consejería para Medellín, que logró canalizar recursos nacionales e internacionales para abordar las necesidades urgentes de los barrios más afectados. Programas como “Arriba mi barrio” y los “Núcleos de Vida Ciudadana” (Dapena, 2006) no solo mitigaron los efectos inmediatos de la violencia, sino que también sembraron las bases para una organización comunitaria más fuerte y para la producción de conocimiento local, con la participación de instituciones académicas y sociales. Estos esfuerzos representaron un intento significativo de integrar respuestas rápidas a la crisis, con el fortalecimiento del tejido social.

Sin embargo, los desaciertos fueron igualmente notorios. La descentralización, aunque prometedora, se implementó de manera fragmentada y con recursos limitados, dejando a las administraciones locales incapaces de enfrentar eficazmente el poder del narcotráfico y las milicias. Mientras el Cartel de Medellín consolidaba una red de clientelismo y coerción, el Estado local seguía priorizando proyectos de infraestructura, como el Metro de Medellín, en lugar de redirigir recursos hacia la seguridad y el bienestar social. La falta de coordinación entre niveles de gobierno y la naturaleza asistencialista de muchas políticas sociales limitaron el impacto de las iniciativas dirigidas a la población más vulnerable, lo que perpetuó las dinámicas de exclusión y fortaleció el control que tenían los actores armados en los territorios marginados.

La etapa transaccional y el surgimiento del conflicto armado urbano (1995-2002)

Guerrillas y paramilitares se consolidaron en Colombia, formando una nueva dinámica de violencia en las ciudades, denominado “conflicto armado” (Blair *et al.*, 2009; Jaramillo y Barajas, 2012). Estas dinámicas no solo reflejaban una situación local, sino que también hacían eco de una estructura de conflicto que se estaba nacionalizando desde Medellín hacia otras regiones del país, consolidando patrones de violencia que conectaban lo territorial con una problemática de índole nacional. La violencia urbana alcanzó un nuevo nivel con la llegada de estos actores, aunque la consolidación total del control por las autodefensas se dio hasta el año 2000, con el poder que adquirió el BCN.

La negociación del desorden y la criminalidad fragmentada

Durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998), el Estado se enfocó en otros conflictos nacionales, dejando el proceso de reinserción de las milicias a los Gobiernos locales. Esto permitió a Medellín comenzar procesos de mediación y pactos con bandas armadas, recogiendo los aprendizajes administrativos y las capacidades sociales desarrolladas alrededor del Gobierno local y la Alta Consejería: para 1999, ya se habían realizado 57 pactos que cubrían a 3000 personas en 86 sectores de la ciudad (Giraldo y Mesa, 2013, p. 232). Sin embargo, estos pactos no aseguraron el monopolio de la fuerza por parte del Estado, sino que se limitaron a equilibrar temporalmente el poder entre las bandas.

Las administraciones de Sergio Naranjo (1995-1997) y el segundo periodo de Juan Gómez Martínez (1998-2000) adoptaron estrategias transaccionales, es decir, estrategias en las que el Estado negociaba con actores armados sin intentar imponer un orden legal monopólico. Esto suscitó lo que Vélez (2001) describe como un “sistema abierto de oportunidades” (p. 284), en el cual las bandas podían fortalecerse sin intervención estatal, o como acuñó María Teresa Uribe, “una tendencia del Estado a negociar el desorden” (2001, p. 241). Desorden que era, en muchos sentidos, un desorden urbano y una muy limitada oferta de bienes públicos en las zonas más marginadas de la ciudad.

El plan de desarrollo de Naranjo priorizó el gasto social, dedicando el 40 % del presupuesto a programas sociales (Concejo de Medellín, 1995). Aunque hubo algunas acciones en seguridad, como la prohibición del porte de armas y la mejora tecnológica de la Policía, la mayor parte de los recursos se destinaron a mecanismos no estatales para la convivencia.

En dicho Gobierno se promovieron activamente pactos de no agresión, en el que la seguridad física era vista como una responsabilidad del Gobierno central, no del municipio, y carente de una estrategia clara (Giraldo, 2012). Este enfoque subestimaba el impacto del crimen organizado en el largo plazo, asumiendo que la violencia era consecuencia esencialmente de la “deuda social” y no del conflicto armado. Así, por ejemplo, el asesor de paz y convivencia para Medellín, Juan Guillermo Sepúlveda, afirmaba en 1996 que:

[...] carecemos de suficientes recursos y en esa medida se nos dificulta llegar a todos los barrios de la ciudad, nosotros buscamos son pactos de convivencia y no estamos negociando la paz con ningún grupo. Se entiende que la política de paz es sinónimo de desarme, pero ésta es una función que corresponde al Gobierno nacional. (1996)

La llegada del conflicto armado urbano

A mediados de los años noventa, el conflicto armado comenzó a afectar directamente a Medellín. Con la entrada de las guerrillas a la ciudad, bajo el pretexto de defender a las comunidades de las bandas criminales, grupos como las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo y las Milicias Che Guevara comenzaron a organizarse en los barrios, con el apoyo de grupos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Alonso *et al.* 2006).

Aunque la cúpula del Cartel de Medellín había sido desmantelada, una vez más actores distintos al Estado, en este caso las guerrillas, aprovecharon el vacío de poder para cooptar bandas y expandir su influencia para controlar el territorio. Esto dio lugar a un auge de las milicias, las cuales enfrentaron la contrainsurgencia de los paramilitares. El Bloque Metro de las Autodefensas Unidas de Colombia, respaldado

por las cooperativas de seguridad “Convivir”, comenzó a golpear y absorber a las bandas y milicias que operaban en la ciudad, consolidando un nuevo tipo de orden criminal (Alonso *et al.*, 2006). La relación entre las bandas y los paramilitares fue tensa, y para el año 2000 estalló un conflicto entre la banda de La Terraza y la Oficina de Envigado por el control del narcotráfico, lo que agravó la fragmentación del crimen organizado (Blair *et al.*, 2009, p. 37).

El Gobierno de Juan Gómez Martínez (1998-2000)

Durante el segundo mandato de Gómez Martínez, la Alcaldía ganó una mayor autonomía gracias al aumento de los recursos provenientes de las transferencias nacionales y las utilidades de las Empresas Públicas de Medellín. El Plan de Desarrollo 1998-2000 se enfocó en la búsqueda de la paz, la integración social y el desarrollo económico, con una inversión significativa en programas sociales (Concejo de Medellín, 1998, p. 5).

Sin embargo, en cuanto a seguridad, la administración de Gómez continuó con las negociaciones de pactos de no agresión y el fortalecimiento de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como las comisarías de familia. La línea de “Paz, seguridad y convivencia” recibió apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero este enfoque se centró más en la prevención de la violencia a través de programas sociales y de convivencia, sin una estrategia clara para enfrentar el conflicto armado (Martín, 2012).

El crédito del BID permitió financiar iniciativas de seguridad ciudadana, pero el programa no logró resultados significativos, debido a la falta de coordinación entre las entidades nacionales y locales. Esto reflejaba una desconexión entre la realidad del conflicto armado en la ciudad y las políticas implementadas por la Alcaldía, que se centraban en la convivencia ciudadana.

El último período del conflicto armado urbano (2000-2003)

En este periodo, el BCN emergió como el actor hegemónico en la ciudad. A diferencia del Bloque Metro, el BCN no intentó crear frentes propios, sino que absorbió a las bandas existentes y adoptó una estructura en red,

con conexiones a guerrillas, narcotraficantes y bandas criminales (Alonso *et al.*, 2006). El BCN logró consolidar un control territorial efectivo, mediante la eliminación de sus competidores y reorganizando el crimen en la ciudad bajo un mando criminal unificado (Alonso *et al.*, 2006, p. 17).

Esta estructura paramilitar se centró en el control social y económico, complementando, y en ocasiones sustituyendo, al Estado en la provisión de protección y servicios.

El Gobierno de Luis Pérez (2001-2004)

Por otra parte, el Gobierno de Luis Pérez se caracterizó por darle un mayor protagonismo a la Alcaldía, gracias a un incremento en la capacidad de inversión (Leyva, 2010). Sin embargo, este periodo también estuvo marcado por la ruptura con los programas de seguridad y convivencia implementados por las administraciones anteriores. Pérez cerró programas, como el Presupuesto Participativo y la Asesoría de Paz y Convivencia, lo que ocasionó una desconexión con los avances logrados en la década de los noventa (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2001), desconociendo procesos anteriores, en una muestra de lo que Giraldo (2012) describe como “borrar el pasado, sin entender el presente” (p. 16).

Así, pues, el Plan de Desarrollo “Medellín competitiva” se enfocó en la “Revolución de la cultura ciudadana”, promoviendo una visión edulcorada de valores, como el respeto a las normas y la erradicación de la violencia. Pese a ello, en términos de seguridad, el plan se limitó a medidas tecnológicas, como la videovigilancia, sin abordar de manera integral el conflicto armado en la ciudad. Además, el presupuesto destinado a seguridad fue reducido, y la administración de Pérez delegó la responsabilidad en esa materia al Gobierno nacional, argumentando que los municipios no tenían competencias claras (Alcaldía de Medellín, 2001). Esta falta de liderazgo local en temas de seguridad coincidió con el avance del BCN, que continuó expandiendo su control sobre la ciudad.

El periodo de Pérez mostró una dualidad, que se ha repetido en otros momentos de la ciudad, entre un discurso modernizador de las políticas de seguridad y convivencia basadas en un enfoque conceptual de seguridad ciudadana y unas acciones de la fuerza pública propias de la seguridad del Estado. De hecho, es en el último año del Gobierno, en

octubre de 2002, cuando el Gobierno nacional, por medio del Ejército Nacional y la Policía Nacional, ejecutaron la Operación Orión,⁹ con el objetivo desalojar a los grupos milicianos, lo que permitió instalar grupos paramilitares que pasaron a cumplir funciones de control político, económico y militar (Tavera, 2017).

La postura del Gobierno local posibilitó la que “ha sido considerada como la acción armada de mayor envergadura que ha tenido lugar en un territorio urbano en el marco del conflicto armado en el país” (Sánchez *et al.*, 2011, p. 80) y marcó lo que significaron las transgresiones al derecho internacional humanitario y la profundización de la pérdida de confianza en la fuerza pública y el Estado en los barrios populares de la ciudad.

Durante este periodo, las administraciones locales adoptaron un enfoque transaccional para manejar la violencia urbana, logrando avances parciales en términos de mediación y pactos de no agresión. Además, el énfasis en programas sociales y de convivencia, apoyados por créditos del BID, marcó un intento positivo de abordar la violencia desde una perspectiva preventiva y social.

Sin embargo, estos logros quedaron opacados por importantes desaciertos. La estrategia transaccional no solo careció de un enfoque integral, sino que también consolidó la fragmentación del poder, al permitir que bandas armadas y actores criminales fortalecieran su influencia bajo un “sistema abierto de oportunidades” (Vélez 2001). La desconexión entre las políticas locales y la realidad del conflicto armado urbano fue evidente, al subestimar el impacto del crimen organizado y relegar la seguridad a una competencia exclusiva del nivel nacional. Políticas como el cierre del Presupuesto Participativo y la Asesoría de Paz y Convivencia durante el Gobierno de Luis Pérez exacerbaron esta desconexión, mostrando una falta de continuidad en las iniciativas de seguridad y convivencia.

⁹ La Operación Orión fue una de las 12 operaciones que durante el 2002 llevaron adelante el Ejército Nacional, en conjunto con unidades de la Fiscalía, el Departamento Administrativo de Seguridad, el Cuerpo Técnico de Investigación Criminal y Judicial y la Policía Nacional. En febrero se ejecutaron las operaciones Furia y Fuego; en marzo se realizó la Operación Marfil; en abril, la Operación Águila; en mayo, las operaciones Martillo y Mariscal; en junio, las operaciones Júpiter y Jalisco; en julio, la Operación Jinete; en agosto, la Operación Antorcha; en septiembre, la operación Saturno; y, entre octubre y diciembre, se llevó a cabo la Operación Orión. Véase Tavera (2017).

Además, la Operación Orión (2002) representó un grave retroceso en términos de derechos humanos y confianza en las instituciones públicas, al facilitar la instalación de estructuras paramilitares que asumieron roles de control político y económico en los barrios marginados.

En definitiva, el periodo de 1995 a 2002 estuvo marcado por la consolidación del conflicto armado urbano en Medellín. Aunque las administraciones locales implementaron políticas sociales y de convivencia, no lograron desarrollar una estrategia clara para enfrentar la violencia y el crimen organizado. Ni el Estado nacional ni el local pudieron consolidar su control sobre el territorio, y los actores armados, como las guerrillas primero (milicias) y los paramilitares después, se beneficiaron de esta debilidad. Este periodo coincide con la implementación nacional del Plan Colombia¹⁰ y el proceso de diseño de la primera versión de la Política de Seguridad Democrática.

De hecho, el BCN, en particular, se consolidó como el principal actor criminal en la ciudad, desarrollando una red de control social y económico que rivalizaba y en ocasiones reemplazaba al Estado. A pesar de los esfuerzos de las administraciones locales por promover la convivencia y la paz, el conflicto armado urbano continuó afectando a Medellín hasta bien entrada la primera década del siglo XXI.

La estatalidad ganada (2002-2015): avances y retos frente a la consolidación de la protección violenta

Este periodo refleja un incremento en la acción del Estado, con un enfoque que buscó fortalecer la gobernanza legal de Medellín, donde la Alcaldía asumió un papel central en la provisión de seguridad y servicios, aunque buena parte de la ciudad continuó bajo control de actores criminales.

Entre 2004 y 2015, la ciudad experimentó reacomodos en las estructuras criminales, con tendencias a la baja en la violencia, especialmente después de la extradición de alias *Don Berna*, pero con la evidencia de

¹⁰ El Plan Colombia fue una estrategia de cooperación entre Estados Unidos y Colombia para combatir el narcotráfico y los grupos armados ilegales, combinando apoyo militar, erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo social, aunque recibió críticas por sus impactos en derechos humanos y el medio ambiente.

que Medellín necesitaba una política de seguridad más propia o por lo menos más en manos del Estado local, que la hiciera más cercana a la idea de seguridad ciudadana que se propuso desde lo conceptual.

Este proceso se dio a la par del fortalecimiento de la institucionalidad nacional que, con todas sus luces y sombras de legitimidad y transgresiones a los derechos humanos, es preciso reconocer que mejoró sus capacidades para luchar contra grandes ejércitos irregulares durante este periodo.

El crimen organizado tras la desmovilización y la administración de Sergio Fajardo (2004-2007)

Con la implementación de la Política de Seguridad Democrática bajo el Gobierno de Álvaro Uribe, en octubre de 2002 (durante el Gobierno local de Luis Pérez) se llevó a cabo la Operación Orión en la Comuna 13 de Medellín, marcando un punto de inflexión en la lucha contra la subversión y la criminalidad en la ciudad. A su vez, la desmovilización del BCN en 2003 consolidó el proceso de reintegración paramilitar en Medellín (Alonso *et al.*, 2006).

Aunque el proceso de desmovilización redujo momentáneamente la violencia, la permanencia de excombatientes en los barrios y el asesinato de figuras clave dentro de las organizaciones criminales permitió que estas se reestructuraran. La ciudad vivió un fenómeno común en el país: la incapacidad del Estado para llenar los vacíos de poder territorial que quedan una vez terminan los procesos de desmovilización o los procesos de paz. A pesar de esto, se observó una notable reducción en los homicidios, debido a la nueva estrategia de los grupos criminales, que continuaron con mercados ilegales y cooptaron fiscales y policías para operar sin recurrir a la violencia.

El Gobierno de Sergio Fajardo adoptó una visión enfocada en la inversión social, siguiendo la tendencia de los años noventa de centrar los esfuerzos de la Alcaldía en resolver problemas sociales, destinando así en su plan de desarrollo, “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, la mayoría del presupuesto a la educación, salud, espacio público, vivienda y transporte, con el objetivo de mejorar las oportunidades y libertades de los ciudadanos (Concejo de Medellín, 2004).

La administración de Fajardo desarrolló una “autonomización relacional”, en la que se buscaba integrar a la sociedad civil en el proceso de gobernanza. Programas como los Proyectos Urbanos Integrales llevaron al Estado a zonas conflictivas con infraestructuras y servicios públicos, revitalizando la presencia estatal en estas áreas (Leyva, 2010, p. 286).

En este periodo se duplicó la inversión en seguridad con respecto al Gobierno anterior y si bien el enfoque fue cultural, se priorizó la transformación de las mentalidades que pedían el aumento de las fuerzas de seguridad. Por ejemplo, el programa Paz y Reconciliación se centró en apoyar la desmovilización y la reinserción de excombatientes, bajo la lógica de proporcionar herramientas para mantenerse alejados del crimen (Concejo de Medellín, 2004).

El resurgimiento de la violencia durante la administración de Alonso Salazar (2008-2011)

Tras la extradición de *Don Berna* en 2008, Medellín vivió un recrudecimiento de la violencia, con enfrentamientos entre facciones de la Oficina de Envigado, que quedó sin un líder hegemónico. Este periodo fue testigo de un aumento dramático en los homicidios, alcanzando una tasa de 94,4 por cada 100 000 habitantes en 2009 (Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2012, p. 83). En este contexto, el Plan de Desarrollo de Salazar, centrado en el desarrollo humano integral, dio continuidad a los esfuerzos de la administración anterior, con un presupuesto de \$8,5 billones, de los cuales \$182 815 millones se destinaron a seguridad y convivencia, y adoptó el programa “Medellín más segura: juntos sí podemos”, que buscó generar sinergias interinstitucionales y ampliar la participación comunitaria en temas de seguridad (Martín, 2012, p. 535).

En ese escenario de crecimiento de los gastos locales en seguridad (sin contar los gastos nacionales en Fiscalía, Policía y Fuerzas Militares), las estructuras criminales y sus rentas ilegales y el producto de estas se incrementó y diversificó hasta tener mecanismos de regulación social (disciplinamiento y fidelización), que son más sofisticados y efectivos en el largo plazo que el uso de la violencia homicida. El proceso que se ha dado es de crecimiento de los gastos en seguridad, que no se revierten en una disminución ostensible de la capacidad de financiamiento de

las organizaciones criminales, haciendo que una porción cada vez mayor de la fiscalidad local se dedique a políticas que no logran romper la capacidad de quienes compiten en el territorio por la regulación social (Agudelo, 2022).

La crisis de seguridad, originada en un poder hegemónico del control ilegal de la ciudad, llevó a Salazar a confrontar la corrupción en la Policía y la Fiscalía, revelando que la criminalidad había cooptado parte de la cúpula del aparato estatal, en particular la dirección local de fiscalías. Esto expuso la débil coordinación de los organismos de seguridad y justicia, y la dificultad para fortalecer la institucionalidad legal, respecto a poderes criminales hegemónicos en la extracción de rentas ilegales, la regulación social en el territorio y la capacidad de proveerse protección desde los aparatos del Estado.

La Alcaldía mantuvo su enfoque de construcción de gobernanza participativa y de competencia en los territorios, para prevenir el reclutamiento de jóvenes, mediante el programa “Fuerza Joven”, que se amplió, pero careció de una cobertura e infraestructura técnica y humana adecuada, lo que limitó su efectividad en la prevención de carreras criminales. Este periodo también marcó un cambio en la estrategia de seguridad, pasando de la “transformación” a la “acción” en respuesta al incremento de la violencia.

El fortalecimiento administrativo bajo el Gobierno de Aníbal Gaviria (2012-2015)

Para la alcaldía del periodo 2012-2015, es importante señalar que, de entrada, el gobernante asumió funciones con el compromiso de la creación de la Secretaría de Seguridad, y la transformación del Fondo Metropolitano de Seguridad (Metroseguridad) en la Empresa de Seguridad Urbana, como unas estructuras permanentes y especializadas para abordar los problemas de seguridad que persistían desde las administraciones anteriores. Su plan de desarrollo incluyó cinco líneas, siendo la primera, “Ciudad que respeta, valora y protege la vida”, la que abarcaba seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad (Concejo de Medellín, 2012).

El programa “Medellín: más seguridad, más vida” se orientó a fortalecer la capacidad operativa de los organismos de seguridad y a coo-

perar con las políticas nacionales. A partir de 2013, la venta parcial de la empresa de telecomunicaciones UNE permitió la creación del “Fondo Medellín: una ciudad para la vida” y financió el Plan 500, que dotó a la ciudad de 500 cuadrantes policiales adicionales a los existentes (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 42), todo ello con el fin de fortalecer una estrategia de policía de cercanía en el marco de un enfoque de seguridad ciudadana.

Si bien para este periodo la creación de la Secretaría de Seguridad mejoró la coordinación con las fuerzas de seguridad, los resultados fueron limitados, debido a la inestabilidad en los cargos directivos y el proceso de construcción de capacidades del personal. La Secretaría se enfocó en fortalecer el Plan Cuadrantes de la Policía, que expandió la cobertura policial en la ciudad, pero dejó obsoletas inversiones previas en centros de atención inmediata, lo que generó una infraestructura subutilizada. Este Gobierno también promovió la formulación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la Política Pública de Seguridad, desarrollada con el acompañamiento técnico de la Universidad EAFIT, pero su implementación fue limitada. La falta de continuidad en los equipos técnicos y la alta rotación de contratistas afectaron el progreso en la gobernanza de la seguridad y la convivencia.

En este sentido, entre 2002 y 2015, Medellín experimentó avances significativos en la presencia estatal y en la reducción de la violencia, pero los retos en la consolidación de la seguridad persistieron. Aunque la “autonomización relacional” (Leyva, 2010) permitió que la Alcaldía fortaleciera su vínculo con la sociedad civil y mejorara la provisión de servicios públicos en zonas conflictivas, esta no fue suficiente para erradicar el crimen organizado.

Estos esfuerzos enfrentaron importantes desafíos; por ejemplo, las estructuras criminales, lejos de ser desmanteladas, se adaptaron al entorno de un Estado más presente, mediante la cooptación de instituciones y la diversificación de sus actividades ilegales. Aunque las inversiones en seguridad aumentaron, la falta de continuidad administrativa y la débil coordinación interinstitucional limitaron la efectividad de las políticas. Muestra de ello fue el proceso de desmovilización paramilitar y la re-inserción de excombatientes que transformaron la dinámica criminal, con las organizaciones criminales adaptándose a un Estado más fuerte y cooptando partes del sistema de justicia.

Aunque la creación de la Secretaría de Seguridad durante la administración de 2012-2015 representó un avance en la institucionalización de la seguridad, las limitaciones administrativas y la falta de continuidad en las políticas de seguridad dificultaron la consolidación del Estado local como el actor dominante en el territorio, sobre todo en la búsqueda de limitar las capacidades financieras de las organizaciones criminales, que siguieron estando más o menos intactas.

Continuidades en la consolidación de la protección violenta (2016-2023)

Para este periodo se identifica una continuidad en el aumento generalizado de la acción del Estado, respaldado en el incremento del presupuesto, la cercanía con el ciudadano y la transversalización del problema de la seguridad, sumado a los esfuerzos para seguir posicionando a la Alcaldía de Medellín como el actor central para gobernar la seguridad en la ciudad.

A pesar de los avances tecnológicos y la disminución de los homicidios en Medellín, se observa una continuidad en un modelo de protección violenta, ya que estos datos no permiten dar cuenta de la magnitud de la influencia de las organizaciones criminales en la institucionalidad.

Gobernanza criminal y desafíos en la seguridad de Medellín: el Gobierno de Federico Gutiérrez (2016-2019)

El periodo de 2016-2019 afrontó los desafíos de la contradicción entre el fortalecimiento del Estado local en la seguridad y el aprovechamiento de las oportunidades para el control territorial por parte de los grupos delincuenciales en Medellín. Todo esto en un contexto en el que se llevaban a cabo las negociaciones de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, en las cuales surgieron tensiones entre la postura del alcalde de Medellín y la presidencia, especialmente tras la victoria del NO en el plebiscito, lo que afectó la implementación local del Acuerdo de Paz.

En este periodo, la inversión pública en seguridad y justicia ocupó el 4,9 % promedio anual, destinando la cifra de \$240 341 millones de media

al año, lo que la convierte en la inversión más alta en valores absolutos y porcentuales con relación a los dos periodos de gobierno anteriores (Medellín cómo vamos, 2020, pp. 170-172). Sin embargo, solo el 27 % de las metas del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana se cumplieron, reflejando grandes retos en la efectividad de las estrategias (pp. 304-305).

Los dos pilares discursivos de la seguridad en el Gobierno de Federico Gutiérrez fueron la desarticulación de grupos delincuenciales —una estrategia frontal contra la criminalidad— y el fortalecimiento de la justicia cercana al ciudadano —una estrategia de recuperación de la confianza en las instituciones— (Ruiz y Cerón, 2019). La misma Alcaldía destacó en su momento logros como la construcción de un inventario criminal unificado, la captura de 160 cabecillas de alto valor (siendo este el centro de la estrategia operativa), la instalación de 2887 cámaras públicas y la mejora en la atención del Número Único de Emergencias 123 (Alcaldía de Medellín, 2019).

En el mismo periodo, Medellín lanzó el proyecto Pactos y Actos, una colaboración entre la Universidad EAFIT y la Alcaldía, que buscaba integrar la corresponsabilidad ciudadana en la seguridad y convivencia. Intervino en 40 barrios afectados por violencia y bandas delictivas, facilitando la toma de decisiones comunitarias mediante foros deliberativos de autogobierno. El proyecto promovió la colaboración entre la ciudadanía y la Administración Municipal, lo que mejoró la interacción y fortaleció las capacidades locales en políticas públicas de seguridad (Centro de Análisis Político, s. f.).

Muestra del paralelo entre la retórica frontal de recuperación de la seguridad y la confianza en las instituciones¹¹ se puede ver en los resultados de indicadores relacionados, como el aumento sostenido de los homicidios en la ciudad. Según Medellín cómo vamos (2020), la ciudad experimentó un aumento en homicidios y robos, aunque posteriormente

¹¹ La desconfianza en las instituciones, sobre todo en lo que atañe a la seguridad, se vio afectada también por el caso del primer secretario de seguridad, quien fue capturado y condenado por la Fiscalía en 2017 por los delitos de concierto para delinquir agravado y abuso de autoridad por omisión de denuncia (Restrepo, 2018). La autoría es de Vanesa Restrepo y tiene otra fecha diferente a la dada en las referencias (sí es el año).

los primeros disminuyeron. A pesar de una percepción de mayor seguridad, los grupos delincuenciales mantuvieron su control territorial, por lo que este periodo se caracterizó por enfrentar desafíos complejos en materia de seguridad, donde la consolidación estatal y el crecimiento económico siguieron coexistiendo con la protección violenta y el control territorial de grupos delincuenciales.

El Gobierno de Daniel Quintero (2020-2023)

Con grandes desafíos en materia de gobernanza y los efectos al corto y mediano plazo de la pandemia por COVID-19, el Gobierno de Daniel Quintero se caracterizó por la construcción de un proyecto político con una visión declarada con enfoque conceptual de seguridad humana para Medellín, que no logró frenar la continuidad hacia la consolidación de la protección violenta. Lo anterior se materializó en dos elementos respectivamente: la ruptura que representó su gobierno con respecto al enfoque de seguridad en lo discursivo y la concentración en el desarrollo tecnológico en vigilancia en la ciudad. Se usaron instrumentos tradicionales para un enfoque conceptual de avanzada, el contraste entre el discurso de seguridad humana y las acciones de gobierno (vallas como mecanismo de seguridad, uso de antidisturbios al interior del campus de la Universidad de Antioquia, toques de queda para menores y cámaras móviles) más propias de enfoques de seguridad del Estado.

Para 2020-2023 se invirtieron 862 180 millones de pesos, lo equivalente a una participación del 4,15 % del presupuesto en el componente de seguridades de la línea estratégica Gobernanza y gobernabilidad. La misma Alcaldía destacó la disminución de la violencia homicida, cuya tasa por cada 100 000 habitantes fue, para 2022, de 14,96, además de alcanzar 480 días no continuos sin homicidios durante su periodo¹² (Alcaldía de Medellín, 2023). Lo anterior terminó por reforzar la continuidad respecto al Gobierno anterior, ya que la ciudad siguió apostando por el fortalecimiento tecnológico.

¹² Además, cabe resaltar que en este periodo se dio la creación de la Secretaría de la Noviolencia y se posicionaron otros esfuerzos para la construcción de paz y la implementación de los acuerdos en lo territorial.

En el mandato de Daniel Quintero se establecieron varias herramientas documentales para potenciar la seguridad y la convivencia en la ciudad. Entre estas se encuentra el Plan Maestro de Inversión y Tecnología, que intentó robustecer los dispositivos electrónicos de seguridad, como las cámaras y el uso de drones de vigilancia en zonas estratégicas, con el objetivo de aumentar la supervisión y la prevención del crimen (Alcaldía de Medellín, 2023). Igualmente, se elaboró el Plan de Zonas Seguras, con el propósito de establecer zonas concretas con medidas de seguridad reforzadas. El Programa Parceros fue otro elemento relevante, creado para evitar el reclutamiento y la instrumentalización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos armados (Alcaldía de Medellín, 2023).

Uno de los efectos mencionados fue el que derivó de la relación entre seguridad y urbanización en Medellín, que ha sido clave en la transformación de la ciudad, especialmente en términos del tránsito a un enfoque de seguridad ciudadana (Ruiz *et al.*, 2023). Esta estrategia se basó en la premisa de que la mejora de los espacios urbanos y la inclusión social pueden contribuir significativamente a la reducción de la violencia y la delincuencia.¹³

Sin embargo, la necesidad de una visión cada vez más integral (propia del enfoque de seguridad humana) de la seguridad se hizo más evidente con los efectos tanto de la pandemia como de otros fenómenos por los que Medellín atraviesa hace varios años. Además, esta necesidad fue respaldada por el marco construido a nivel nacional a propósito de la Ley 2272 del 4 de noviembre de 2022 (Colombia, Congreso de la República, 2022), que sentó las bases de la política de paz como política de Estado, definiendo, entre otras cosas, el concepto de *seguridad humana*. Aunque esta ley pretendía ser el marco de un proceso de desmovilización multiactor a gran escala que significara la concreción del concepto de *seguridad humana*, su alcance terminó siendo esencialmente discursivo y no ha producido un marco penal con incentivos suficientes para garantizar la desmovilización de todos los actores involucrados.

¹³ Proyectos como los parques biblioteca, las escaleras eléctricas en la Comuna 13 y el Metrocable han sido fundamentales para conectar comunidades aisladas con el resto de la ciudad, facilitando el acceso a oportunidades educativas, laborales y recreativas, proyectos que en su inmensa mayoría fueron construidos o diseñados en la primera década del siglo XXI y a los que en este periodo no se les dio continuidad.

Según Medellín cómo vamos (2024), la ciudad enfrentó retrocesos sociales: aumentaron indicadores como el bajo peso al nacer, la desnutrición infantil, la deserción escolar y el desempleo juvenil, especialmente entre mujeres. A esto se le suma que los grupos criminales fortalecieron su control en comunidades vulnerables, estableciendo lo que autores como Blattman *et al.* (2020) denominan “gobernanza criminal”, que sustituye el papel inexistente del Estado en los territorios donde hay más vulnerabilidad. En últimas, aunque se planteó un cambio de enfoque para atender los problemas de seguridad hacia una visión más integral, varias coyunturas revelaron precisamente la falta de atención respecto a las dimensiones sociales que rodean la preocupación genuina por la seguridad humana. El camino entre los propósitos y los instrumentos y las formas de implementar las políticas estuvo muy distanciado, y el costo fue la pérdida de confianza inédita en la alcaldía de la ciudad.

Lecciones para la construcción de estatalidad local en el marco de la seguridad humana

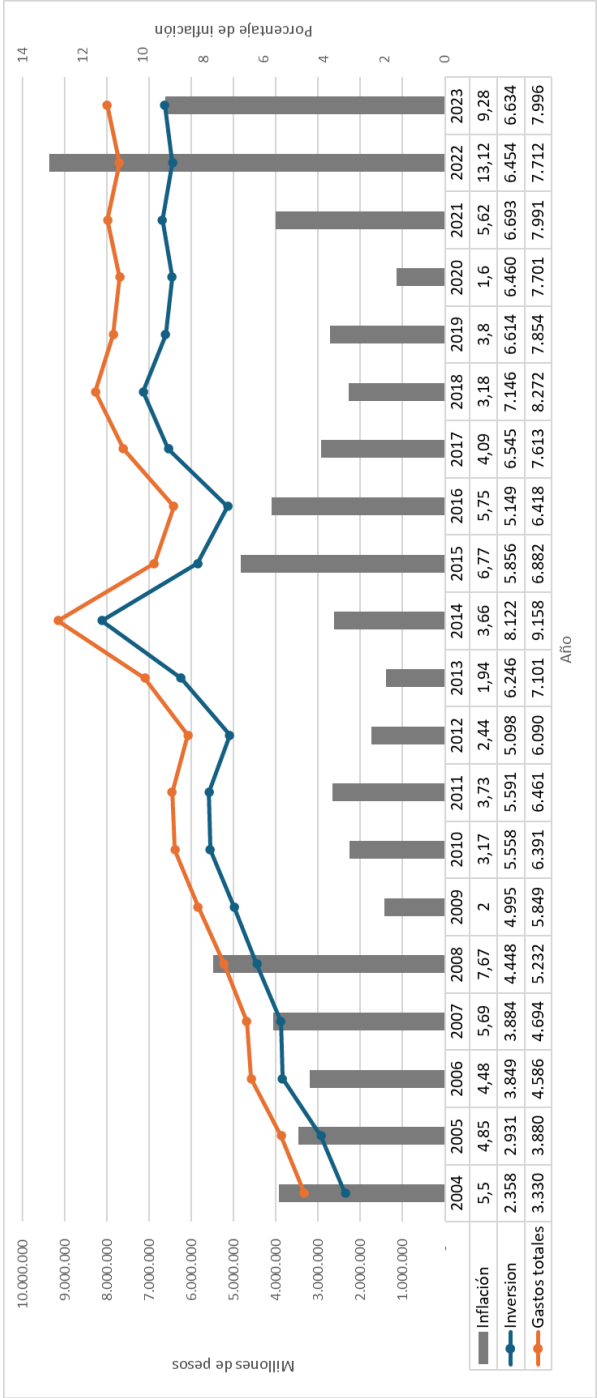
Comprender la evolución de la construcción de la estatalidad local en Colombia, específicamente en la ciudad de Medellín, implica pensar las políticas públicas en clave de las dinámicas territoriales. Medellín, con su historia marcada por la violencia y el control territorial de grupos delincuenciales, ha sido un laboratorio de gobernanza en el que el Estado ha enfrentado desafíos únicos en su intento por recuperar el control y fortalecer la seguridad.

La evolución de la estatalidad local en Medellín evidencia que, en términos de lecciones aprendidas, construir un Estado sólido requiere articular esfuerzos entre niveles de gobierno, asegurar continuidad en políticas exitosas y priorizar enfoques integrales que combinen seguridad, desarrollo social y fortalecimiento institucional. En la crisis urbana (1988-1995), la fragmentación institucional y la desconexión entre niveles de gobierno limitaron el alcance de la descentralización; en la etapa transaccional (1995-2002), los pactos temporales destacaron la necesidad de estrategias integrales y sostenibles, y durante la estatalidad ganada (2002-2015), los avances en presencia estatal demostraron que, sin

debilitar las capacidades económicas del crimen organizado, la consolidación de la seguridad es limitada. Finalmente, el periodo de 2020-2023 subrayó que un enfoque de seguridad humana debe ser coherente en su discurso y acción, atendiendo las raíces estructurales de la inseguridad para causar un impacto duradero.

En esta trayectoria, los Gobiernos locales han hecho un esfuerzo muy importante en poder competir efectivamente por mejorar su capacidad de imponer una visión de orden de manera más o menos hegemónica. El aumento de la capacidad de gasto general, y en especial el aumento de la capacidad de gasto en gobierno, seguridad y justicia cercana al ciudadano le permitió a la ciudad, entre 2004 y 2019, casi doblar los recursos invertidos en esos rubros en cada cuatrienio. De hecho, la ciudad vivió un incremento de su capacidad de gasto e inversión muy notable entre 2004 y 2011, sobre la base de unas utilidades inéditas de las Empresas Públicas de Medellín y de una presión fiscal en el impuesto de industria y comercio y, sobre todo, en el impuesto predial, que le permitió a la ciudad destacarse a nivel nacional. Sin embargo, la ciudad vive desde el año 2018 un proceso de estancamiento en su capacidad de inversión, que la obliga a mejorar sus capacidades ya no por la vía del aumento del tamaño de gasto, sino por la vía del aumento de la eficiencia (Agudelo y Leyva, 2024) (Ver gráfica 3. 1).

Gráfica 3.1 Distrito de Medellín: inversión y gasto total en millones de pesos (reales de 2023) e inflación, 2004-2023



Fuente: Agudelo y Leyva (2024).

Este fenómeno de aumento de la presión sobre el gasto de seguridad crea una paradoja presupuestal en el largo plazo, dado que, si se sigue elevando el gasto en seguridad y regulación, sin capturar al menos parte de la carga a actividades informales e ilegales, el proceso de incremento seguirá dándose sobre el aumento del esfuerzo fiscal de la formalidad (Agudelo, 2022). Esta paradoja está ilustrada en el capítulo 1 de este trabajo, dado que la existencia de un poder político ilegal por medio de economías criminales hace que el camino a la construcción de un Estado formal que proteja la acumulación mercantil dentro de la ley se vuelva muy cuesta arriba.

Blattman *et al.* (2020) sugieren que la concentración del Estado en funciones específicas ha fortalecido las estructuras de oportunidad para que los grupos delincuenciales aprovechen vacíos en la prestación de servicios en los territorios.¹⁴ Esto fue evidente en los Gobiernos donde, a pesar de sus esfuerzos por desarticular estos grupos y fortalecer la justicia cercana al ciudadano, enfrentaron el reto del incremento de la influencia y el control de estos en ciertas áreas. La creciente demanda ciudadana hacia estos grupos, percibidos como una alternativa eficiente para resolver problemas locales, hizo evidentes las brechas en la capacidad estatal.

En este contexto, la limitada efectividad en el control territorial y la implementación de medidas de seguridad pública pusieron de manifiesto un retraso en la comprensión de un enfoque más integral de seguridad (más próximo a la seguridad humana) en la ciudad (Gallego *et al.*, 2018).

Martínez y Saldarriaga (2021) argumentan que la mayoría de los instrumentos en materia de seguridad en la ciudad han sido de gobierno directo y de regulación social, siguiendo la clasificación de Salamon

¹⁴ De acuerdo con Blattman *et al.* (2020), pese a los esfuerzos para aumentar el gobierno del Estado, como la inversión en seguridad ciudadana y la implementación de intervenciones contra el crimen organizado, la relación entre el gobierno del Estado y el gobierno criminal es compleja. Aumentar la provisión de funciones estatales no necesariamente reduce la provisión de dichas funciones por parte de los combos. Por lo tanto, el control territorial de grupos armados se puede ver como una forma de gobernanza criminal, porque ejercen funciones de gobierno que deberían ser responsabilidad del Estado y utilizan su poder para extraer rentas ilegales y mantener el control sobre la población.

(2002). En teoría, esto debería haber reforzado la legitimidad y el control estatal en los territorios, pero en la práctica ocurrió lo contrario. Esta situación también se vio exacerbada por factores como el narcotráfico, la limitación de recursos estatales y la parálisis del modelo clientelista (Agudelo, 2022), creando un entorno favorable para que los grupos delincuenciales impusieran su dominio.

La incapacidad para coordinarse con los actores tradicionales de poder y su fracaso en integrar a los actores sociales históricamente marginados limitó la capacidad de los Gobiernos locales para ejecutar sus políticas. Si bien Medellín logró avances en la reducción de la violencia, los problemas estructurales de desigualdad y exclusión social siguieron siendo obstáculos importantes. La instalación de los enfoques de seguridad ciudadana como contexto teórico de las políticas ha sido evidente; sin embargo, todavía quedan impulsos de actuaciones propias de un enfoque de seguridad del Estado.

Además, como lo planteó Caroline Doyle (2016), el rápido crecimiento urbano, las desigualdades sociales y la violencia están intrínsecamente relacionados, y esto resalta la necesidad de intervenciones específicas en lo local. La experiencia de Medellín ofrece lecciones sobre la importancia de la colaboración entre actores sociales y políticos para abordar los problemas más urgentes. En este sentido, el urbanismo social se presenta como una herramienta poderosa para construir ciudades más seguras y equitativas. Sin embargo, para que estas intervenciones sean sostenibles en el tiempo, deben adaptarse a las necesidades cambiantes de la población y combinar políticas de seguridad ciudadana con desarrollo social y económico. Abordar las desigualdades, a la vez que se moviliza a la ciudadanía para construir políticas de seguridad local es vital. El llamado es para pasar del activismo programático en múltiples proyectos de baja cobertura a servicios sociales que se concentren en lograr la integración social efectiva.

Si bien la evolución de la construcción de estatalidad en Medellín ha estado marcada, sobre todo en la historia reciente, por una tensión constante entre continuidades que presentan las políticas de seguridad y los desafíos territoriales que exhiben los grupos delincuenciales, las lecciones aprendidas de la experiencia de Medellín sugieren que el urbanismo social, combinado con el fortalecimiento de las coberturas de

los grandes servicios sociales y la prevención del reclutamiento pueden ser una herramienta poderosa en la construcción de ciudades más seguras y equitativas. La clave radica en una planificación urbana que esté orientada hacia la inclusión social, el fortalecimiento de la presencia institucional en lo territorial y la promoción de una cultura de paz. Sin embargo, es crucial que estas intervenciones sean sostenibles en el tiempo y se adapten a las necesidades cambiantes de la población para mantener los avances en seguridad.

Los principales aprendizajes que quedan para otras ciudades colombianas y de América Latina son: 1) la institucionalidad puede superar de forma muy notable la presencia y el control que tienen los carteles de narcotráfico; 2) los Gobiernos locales necesitan la articulación con políticas nacionales e internacionales de recuperación de las capacidades coercitivas en todos los niveles; 3) los Gobiernos locales precisan repensarse para ser flexibles e innovadores, requieren recursos para comprender las necesidades sociales y atenderlas (Alta Consejería para Medellín); 4) el sector privado y las organizaciones no gubernamentales son esenciales y, en caso de grandes crisis de seguridad, deberían contener las diferencias políticas e ideológicas en la medida de lo posible; y 5) fortalecer el Gobierno local, mejorar la atención social, no asegura que las organizaciones criminales sean eliminadas del territorio; estas organizaciones tienen por definición una flexibilidad, adherencia, capacidad de ejercer violencia y control que las hace muy difíciles de controlar, y pueden adaptarse hasta capturar parte de los recursos destinados a los ciudadanos como una fuente de financiamiento.

La dificultad del contexto es evidente. El poder de control territorial y económico que tienen las organizaciones criminales genera capacidades formidables en el territorio. Es allí donde la combinación de políticas sociales y urbanas más universalistas debe tener un componente de fortalecimiento de la fiscalidad y de control que permita capturar las rentas y los patrimonios de las organizaciones criminales; de lo contrario, siempre existirá la paradoja de una cobija corta que, por un lado, generará presión en gastos de operatividad de la seguridad y, por otro, restringirá la posibilidad de invertir en programas sociales de más amplio espectro que hagan pasar al enfoque de la seguridad humana del *marketing* político a la realidad.

Conclusiones

El análisis de la evolución de la estatalidad local en Medellín entre 1980 y 2023 muestra que la construcción de gobernanza en la ciudad ha estado marcada por una compleja interacción entre políticas de seguridad, desarrollo social y control territorial por parte de actores criminales. La historia reciente de Medellín refleja tanto avances significativos en la consolidación del Estado local como la persistencia de dinámicas de protección violenta por parte de organizaciones ilegales.

A lo largo de las diferentes etapas analizadas, se identifican aprendizajes clave que pueden servir como referencia para otras ciudades con contextos similares. En primer lugar, la descentralización administrativa y el fortalecimiento de la Alcaldía han permitido mejorar la provisión de servicios y la gobernanza local. Sin embargo, la fragmentación institucional y la falta de continuidad en las políticas han limitado la consolidación efectiva del control estatal sobre el territorio.

En segundo lugar, las estrategias de seguridad han variado desde enfoques asistencialistas y transaccionales, basados en pactos con actores armados, hasta modelos más estructurados de seguridad ciudadana. No obstante, la persistencia de economías criminales y su capacidad de adaptación han impedido que el Estado logre una hegemonía total en la regulación social y económica de la ciudad.

El incremento del gasto público en seguridad ha sido una constante en los últimos años, con un énfasis en la inversión en tecnología de vigilancia y en el fortalecimiento de la Policía. A pesar de estos esfuerzos, la influencia de estructuras criminales en algunos sectores de la ciudad sigue siendo significativa, lo que da cuenta de la necesidad de complementar las estrategias de seguridad con una mayor inversión en desarrollo social y oportunidades económicas.

El enfoque de seguridad humana, aunque discursivamente presente en las administraciones recientes, no ha logrado traducirse en una transformación sustancial en la política pública. Las condiciones de desigualdad, exclusión social y desempleo juvenil siguen siendo factores que alimentan la presencia de actores criminales en los territorios más vulnerables.

Para consolidar la estatalidad local en contextos de alta criminalidad, es fundamental articular esfuerzos entre niveles de gobierno, fortalecer la institucionalidad con enfoque flexible e innovador, y garantizar recursos suficientes para atender las necesidades sociales. Además, la cooperación con el sector privado y las organizaciones no gubernamentales resulta clave para enfrentar crisis de seguridad sin que las diferencias políticas obstaculicen la acción conjunta. Sin embargo, mejorar la atención social y el control estatal sobre el territorio no garantiza la eliminación de los grupos criminales, pues estos poseen gran capacidad de adaptación y pueden cooptar parte de los recursos públicos.

Finalmente, la construcción de estatalidad en Medellín no es un proceso lineal ni exento de desafíos. A pesar de los avances en reducción de homicidios y fortalecimiento institucional, el modelo de protección violenta sigue presente y plantea la necesidad de seguir innovando en la formulación de políticas públicas. La experiencia de Medellín demuestra que la seguridad y la convivencia no pueden depender únicamente de la acción coercitiva del Estado, sino que requieren una transformación profunda en las condiciones estructurales que permiten la persistencia del crimen organizado.

Referencias

Agudelo, L. F. (2022) *Economía política y fiscalidad. La relación Estado y mercado: de los clásicos a la economía institucional*. Universidad de Medellín.

Agudelo, L. F. y Leyva, S. (2024). Gestión pública. En Medellín cómo vamos, *Informe de calidad de vida, 2020-2023*. (pp 5-49). <https://www.medellincomovamos.org/informe-calidad-de-vida-medellin-2020-2023>

Alcaldía de Medellín. (2019). Informe de Gestión Plan de Desarrollo 2016-2019 “Medellín cuenta con vos”. <https://bit.ly/4joODOg>

Alcaldía de Medellín. (2001). Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, “Medellín competitiva”. <https://repositoriocdim.esap.edu.co/handle/20.500.14471/9670>

Alcaldía de Medellín. (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, “Medellín, un hogar para la vida”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KIT-OT/Plan-de-Desarrollo-Medellin-2012-2015.pdf>

Alcaldía de Medellín. (2023). Acta de informe de gestión 2023. <https://bit.ly/4joOBWE>

Alonso, M., Giraldo, J. y Sierra, D. (2006). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En C. d. Gamboa (Ed. académica), *Justicia transicional: teoría y praxis* (pp. 435-465). Universidad del Rosario.

Blair, A., Grisales-Hernández, M. y Muñoz-Guzmán, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. “guerra” urbana: otra “clave” para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanística*, 67(67), 29-54. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2128>

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., Tobón, S. y Mesa, J. P. (2020, octubre 21). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo. Nota de Política CIEF, (01), 1-30. <https://hdl.handle.net/10784/24352>

Ceballos, R. (2000). Violencia reciente en Medellín: una aproximación a los actores. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 29(3), 381-401. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12629306>

Centro de Análisis Político. (s. f.). *Estrategia de corresponsabilidad ciudadana pactos y actos (Parte tres)*. Universidad EAFIT. <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/noticias/paginas/pactos-actos-corresponsabilidad.aspx>

Colombia, Congreso de la República. (2022). Ley 2272, por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz y se dictan otras

disposiciones (noviembre 4). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2272_2022.html

Concejo de Medellín. (1995). Acuerdo 19, por el cual se adopta el Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio de Medellín. (julio 24). https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0019_1995.htm

Concejo de Medellín. (1998). Acuerdo 14, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 1998-2000 por una ciudad más humana. (julio 8). https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0014_1998.htm

Concejo de Medellín. (2001). Acuerdo 012 de 2001: Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2001-2003 Medellín Competitiva. (julio 6). https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0012_2001.htm

Concejo de Medellín. (2004). Acuerdo 3, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. (junio 8). https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0003_2004.htm

Concejo de Medellín. (2012). Acuerdo 7, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”. (junio 22). https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0007_2012.htm

Dapena, L. (2006). *Núcleos de vida ciudadana: racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/9619>

Doyle, C. (2016). Explaining patterns of urban violence in Medellín, Colombia. *Laws*, 5(1), 3. <https://doi.org/10.3390/laws5010003>

Duncan, G. (2013). Una lectura política de Pablo Escobar. *Co-herencia*, 10(19), 207-234. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.10.19.9>

Gallego, L. Leyva, S. y Quintero, S. (2018). Hacia una gobernanza policéntrica de la seguridad y la convivencia: retos y soluciones. En L. Gallego, S. Leyva, y J. Mesa (Coords. académicos), *Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana. El caso del Valle de Aburrá* (pp. 100-118). Editorial EAFIT, Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <https://bit.ly/3FYGeT8>

Giraldo, J. (2012, noviembre 29). *Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades* [Ponencia]. Successful Citizen Security Initiatives in Bogotá, Medellín, and Cali, Colombia: Are They Sustainable and Replicable? Woodrow Wilson International Center for Scholars. https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Jorge%20Giraldo%20Ram%C3%ADrez_paper_2012.pdf

Giraldo, J. y Mesa, J. (2013). Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín. *Colombia Internacional*, (77), 217-239. <https://doi.org/10.7440/colombiaint77.2013.08>

Jaramillo, J. y Barajas, D. (2012). Dinámicas del conflicto en el Valle de Aburrá. En D. Barajas, D. Herrera y A. Restrepo (Ed.), *Conflicto y formas expresivas de la violencia en contextos situados: aproximación a cuatro territorios de Antioquia. Informe de Derechos Humanos 2012* (pp. 85-138). Instituto Popular de Capacitación. https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ipc/20170809043503/pdf_524.pdf

Leyva, S. (2010). *Towards a Cultural Political Economy (CPE) Reading of Medellín's Governance: Rebuilding and Rescaling Economic Hegemony at the Urban Level in an Age of Neoliberalism* [Tesis inédita de doctorado]. Lancaster: Universidad de Lancaster.

Leyva, S. (2014). ¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. *Estudios Políticos*, (44), 115-138. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.19537>

Martin, G. (2012). *Medellín, tragedia y resurrección: mafias, ciudad y Estado 1975-2012*. Planeta.

Martínez, J. P. y Saldarriaga, A. (2021). *Discontinuidad de instrumentos públicos y gobernanza criminal en Medellín* [Trabajo de grado]. Universi-

dad EAFIT. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/c3cab812-48f1-4a95-bf32-b86bf0324b90/content>

Medellín cómo vamos. (2020). *Informe de calidad de vida de Medellín, 2016-2019*. <https://www.medellincomovamos.org/informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2016-2019>

Medellín cómo vamos. (2024). *Informe de calidad de vida, 2020-2023*. <https://www.medellincomovamos.org/informe-calidad-de-vida-medellin-2020-2023>

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. (2012). *Control territorial y resistencia*. Universidad de Antioquia.

Pollitt, C. (2013). Context: What kind of missing link? En: C. Pollitt (Ed.), *Context in public policy and management. The missing link?* (pp. 415-422). Edward Elgar.

Restrepo, V. (2018, mayo 9). En firme condena contra exsecretario de Seguridad de Medellín. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/gustavo-villegas-en-firme-condena-contr-exsecretario-de-seguridad-de-medellin-AC8675013>

Ruiz, J., Cerón, K., Otálora, J., Cortés, L. y Rodríguez, M. (2023). Medellín, lecciones de un cambio en seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 65(3), 47-64. <https://doi.org/10.47741/17943108.509>

Ruiz, J. C. y Cerón, K. N. (2019). La encrucijada de la seguridad ciudadana en Medellín: entre la reactividad y la inclusión social. En Alcaldía de Medellín, *Medellín, construcción de ciudad. Un proyecto de todos* (pp. 105-125). Universidad del Rosario. <https://doi.org/doi.org/10.12804/pm9789587843859>

Salamon, L. (2002). The new governance and the tools of public action: an introduction. En: L. Salamon, *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 1-47). Oxford University Press.

Sánchez, L. A., Villa, M. y Riaño, P. (2011). *La huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la Comuna 13*. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación – Grupo de Memoria Histórica, Semana, Taurus. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/la-huella-invisible-de-la-guerra-desplazamiento-forzado-en-la-comuna-13/>

Sepúlveda, J. G. (1996a, mayo 4). Oficina de paz de Medellín pide más recursos. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-289280>

Tavera, E. (2017). La campaña Soy Comuna 13 exige que las operaciones militares no se repitan. *Hacemos Memoria*. <https://hacemosmemoria.org/2017/08/22/la-campana-soy-comuna-13-exige-que-las-operaciones-militares-no-se-repitan/>

Tilly, C. (1985). War making and State making as organized crime. En P. B. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.), *Bringing the State back in* (pp. 169-191). Cambridge University Press.

Uribe, M. T. (2001). *Nación, ciudadano y soberano*. Corporación Región. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/248911/1/Nacion-ciudadano-soberano.pdf>

Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. (2001). El Programa de Convivencia Ciudadana. Municipio de Medellín - Banco Interamericano de Desarrollo. Comunicado público, febrero. Actualización del Pronunciamiento público No. 8 septiembre de 2000 (pp. 20-22). <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/9646/2407-4.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Vélez, J. C. (2001). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. En M. A. Alonso Espinal, W. F. Pérez Toro, y J. C. Vélez Rendón (Eds.), *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad en Medellín, 1997-2007* (pp. 273-303). Instituto de Estudios Políticos.

PARTE II

PROBLEMATIZACIÓN

Capítulo 4

Política pública de seguridad y convivencia en Medellín: el enfoque de la seguridad ciudadana y la influencia del centro Valor Público

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch4

*Yohan Ríos Agudelo, David Ricardo Murcia, Luis Fernando Agudelo
y Daniel Gallego Congote*

Introducción. De las ideas a la realidad: la evolución del contexto en la conformación de la agenda de seguridad y convivencia de Medellín

Las políticas públicas de seguridad responden a agendas que han ido ampliando su alcance. A la tradicional visión de seguridad del Estado, control de espacio público y de la imposición de un marco excluyente de armonía social, se ha sumado una preocupación, en todo el mundo (Agudelo *et al.*, 2024), por las condiciones estructurales del urbanismo y la sociedad. Además de las preocupaciones por las manifestaciones de criminalidad, a la agenda de seguridad y convivencia se ha ido incorporando la problematización de las causas de los comportamientos que originan los delitos o las conflictividades no tramitadas.

Este proceso de amplificación de la agenda se ha dado tanto por la evolución internacional de los marcos de derechos humanos aceptables para las democracias funcionales (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2016) como por la incorporación de marcos de análisis conceptuales de los problemas que se amplían (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022; Dobles, 2013; Faber, 2008). Las políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad, que ponían el acento solo en asuntos como la debilidad institucional, la corrupción, la disponibilidad de armas de fuego o los problemas de control de fronteras, asociados al tráfico de sustancias estupefacientes, se ponen en cuestión, especialmente en América Latina, por ser insuficientes ante las nuevas preocupaciones sociales, políticas y teóricas.

Fenómenos como el incremento de los grandes flujos migratorios con propósito de permanencia y con necesidades de integración insatisfechas (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2016), las consecuencias del cambio climático (O'Brien *et al.*, 2010), el cambio de la matriz energética, la necesaria humanización del uso de la fuerza y la búsqueda por lograr la tramitación democrática de conflictos sociopolíticos en medio de la inestabilidad geopolítica son grandes movilizadores del cambio de las políticas públicas de seguridad y convivencia.

En ese contexto global, los programas y las políticas de gestión de la seguridad han hecho ese tránsito desde el enfoque conceptual de la seguridad ciudadana hacia el de la seguridad humana después, el cual incorpora las nuevas exigencias a una mirada más integral y descentralizada de la forma como los actores tramitan en la realidad territorial esos cambios sistémicos. Por tanto, se requiere entender que todo este proceso se ha dado en medio de un debilitamiento de la idea de las relaciones entre Estado, Gobierno y sociedad basadas en la jerarquía, y se ha evolucionado a una lógica de redes, en las que se posibilita la existencia de estructuras más horizontales de gobernanza y metagobernanza de la seguridad y la convivencia (Gallego *et al.*, 2018; Jessop, 1999).

Esta necesidad de comprender la estructura de los actores en el territorio y su poder como parte del proceso de diseño e implementación de políticas públicas de seguridad y convivencia es especialmente importante en contextos fácticos como el colombiano, en el que se da la presencia de organizaciones criminales con vocación de control territorial y regulación social. Estas organizaciones delimitan el alcance de los esfuerzos por “legalizar” la regulación social, por modernizarla, en el sentido de lograr cotas de regulación social institucionalizada que permitan generalizar la funcionalidad del Estado de derecho. Sin embargo, las debilidades de la integración socioeconómica de economías duales (formalidad que convive con alta informalidad e ilegalidad) soportan, en términos materiales, la existencia de estructuras de gobernanza duales (Abello y Guarneros-Meza, 2014; Blattman *et al.*, 2021, en las que coexisten instituciones formales y legales con organizaciones criminales con capacidad de control territorial y mantenimiento de mercados criminales (Giraldo *et al.*, 2014).

Estas estructuras de relaciones de actores constituyen subsistemas de política pública (Adam y Krieski, 2007) en torno a: 1) los problemas públicos estructurados y 2) los territorios muy delimitados, que hacen necesario pensar las intervenciones en una escala local. Para ello es necesario ordenar esta constelación de actores en un mapa que dé cuenta de sus interacciones, lo cual permitirá un análisis consciente de los problemas de acción colectiva y de las relaciones de poder que inciden en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas (Agudelo y Garay, 2022).

Existen múltiples metodologías para analizar las interacciones entre actores, como el análisis de las redes de actores (Mesa y Murcia, 2019), el análisis de subsistemas de política pública (Adam y Krieski, 2007) y el análisis de gobernanza (Zurbriggen, 2011). Estos instrumentos permiten comprender la jerarquía de los actores y la influencia en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y posibilitan estructurar su seguimiento (Marsh y Rhodes, 1992).

Del mismo modo, los *policy domains* permiten categorizar una gran variedad de actores que aparecen en los programas o las políticas de gestión local de la seguridad y la convivencia, tomando como base la idea de jerarquización de Zurbriggen (2011). De hecho, para comprender la realidad de Antioquia, y especialmente de Medellín, se construye una respuesta desde la idea de establecimiento de agenda, en la que del contexto de relaciones de gobernanza y conflictividad socioterritorial se pueda entender el rol de algunos actores en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad y convivencia en el territorio.

Este capítulo analiza la forma como la seguridad se configuró como un objeto de interés en la agenda pública de Medellín en respuesta al contexto fáctico y los cambios del contexto teórico. El objetivo de este capítulo es determinar la existencia de elementos de seguridad ciudadana en la política pública de seguridad y convivencia en Medellín en el período 2006-2015, y la influencia del *think tank* Valor Público (vp) como actor relevante en su conformación.

Un marco conceptual para el establecimiento de agendas, análisis de las redes de actores y *think tanks*

El proceso de establecimiento de una agenda en el contexto de las políticas públicas de seguridad y convivencia es un fenómeno complejo, que involucra la interacción entre múltiples actores, problemas percibidos y soluciones propuestas, y en este orden de ideas, el estudio de la *agenda setting* se convierte en una herramienta clave para comprender cómo ciertos temas logran captar la atención de los tomadores de decisiones y alcanzar relevancia en el ámbito gubernamental.

Según Birkland (2007), el *establecimiento de la agenda* consiste en identificar aquellos problemas públicos que son percibidos como prioritarios tanto por la ciudadanía como por los oficiales del Gobierno. Esto se da mediante un proceso de interacción entre tres elementos clave, definidos por Kingdon (1995): los problemas percibidos, las políticas propuestas como soluciones y el contexto político en el que se toman decisiones. Cuando estos tres elementos coinciden, se abre una ventana de oportunidad para incluir temas específicos en la agenda pública.

Como remarcó Jones *et al.* (1983), “quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos para su discusión” (p. 561). Y es que, aunque el uso del ciclo de las políticas públicas por etapas resulta bastante útil para comprender del proceso de políticas públicas, sus fases se superponen con frecuencia. Este fenómeno es evidente en el contexto de Medellín, donde la dinámica de la seguridad local no puede abordarse de manera lineal, sino que depende de un continuo proceso de retroalimentación entre la identificación de problemas, la construcción de soluciones y su implementación.

En el lenguaje del enfoque procesal, las agendas podrían identificarse a lo largo de todo ciclo político; sin embargo, hay algo claro: la agenda se define como el resultado de la expansión de un tema desde un grupo de atención con una preocupación específica hacia un público con gran interés y atención acuciosa (Parsons, 2007, p. 159). Dicha expansión depende de qué tan específico es el tema, cuánto alcance tiene, cuál es su importancia social, qué tan relevante es temporalmente y qué tan complejo es el tema que ingresa en la agenda.

En este sentido, el recurso más importante en los estudios sobre agendas es la *atención* (Kingdon, 1984), el cual es ya de por sí escaso y limitado y, por consiguiente, lo que se agenda termina siendo lo que se prioriza, razón por la que la lucha por la atención es, en últimas, un juego de poder. Como lo señaló Schattschneider (1960), “quien determina de qué se trata la política, gobierna el país, pues la definición de alternativas es la selección de los conflictos” (p. 69). En otras palabras, preguntarse por las agendas implica preguntarse por la atención, la priorización y el poder.

Así pues, hay cuatro niveles de establecimiento de una agenda y estas existen en todos los niveles del cuerpo del Gobierno, desde el Congreso hasta un concejo municipal. Cada nivel tiene una serie de problemas de discusión y disposición sobre lo que debe abarcar sus agendas.

En el primer nivel está el *universo de la agenda*. En este nivel se incluye cualquier tema o problema que puede ser analizado en un contexto democrático. Es un conjunto abierto e infinito de todas las posibles discusiones que se pueden dar en un debate político sin restricciones, es decir, son todas las posibles ideas, quejas, inconformidades, pensamientos o, en general, cualquier posibilidad que afecte o interese a un individuo o comunidad.

En el segundo nivel está la *agenda sistemática*. En este nivel, los temas o problemas públicos ya se encuentran en una jurisdicción gubernamental; esto significa que a nivel local o nacional, el público y los políticos consideran relevante discutirlos o tomarlos en cuenta. Este es un subconjunto cerrado del universo de agenda; es acotado, y la permanencia del tema para pasar al otro nivel o salir depende de la presión social y la importancia o relevancia que den los políticos (Brasil y Jones, 2020).

En el tercer nivel se encuentra la *agenda institucional*. En este subconjunto, los temas o problemas públicos son restringidos y son tenidos en cuenta por los actores y gobernantes públicos, debido a la importancia de ser atendidos institucionalmente en los debates políticos (Jones y Baumgartner, 2004).

En el cuarto nivel se halla la *decisión de agenda*. Es el subconjunto más acotado y particular, que contiene los temas que son debatidos por los actores y los políticos de manera formal en sus programas y debates públicos. Esta etapa de la agenda es la que determina las decisiones que se

toman específicamente, definiendo acciones y hojas de ruta de trabajo. En este punto surgen pujas entre actores políticos y sociedad para implementar soluciones particulares (Baumgartner y Jones, 1991).

Como ya se mencionó, el establecimiento de los niveles de la agenda depende mucho de la importancia social que tenga un tema o problema público (Cobb y Elder, 1972), y esta relevancia suele ser presionada por medio de las redes de los actores y los grupos de interés. Así, para comprender cómo los actores influyen en la agenda política, es necesario hacerlo desde la perspectiva del análisis de las redes de actores, con el fin de identificar la interacción entre los actores y su influencia en el establecimiento de la agenda.

Los temas o los problemas públicos no solo los define el Estado como único actor. La formulación, la ejecución y la evaluación de las soluciones que dan lugar a la política pública dependen de las relaciones entre diversos actores privados y públicos que interactúan en diferentes niveles (opinión pública, debates, presión social, etc.) y en distintas dimensiones (educación, salud, seguridad, etc.). De ahí que un elemento fundamental en este proceso es el papel que desempeñan las redes de actores.

Las redes de actores permiten, en política pública, por un lado, articular a los actores para que confluyan sus potencialidades en función de las posibles soluciones a los problemas públicos; y, por otro, dan cuenta de la importancia de la participación de múltiples de actores (sobre todo aquellas acciones de política llevadas a cabo intersectorialmente), en concreto, en la hechura de una política pública (Klijn, 2008).

Bajo esta mirada, el análisis de las redes de actores posibilita comprender estas interacciones y cómo influyen en la definición de los problemas y la formulación de soluciones (Mesa y Murcia, 2019). Sin embargo, estas redes pueden generar tanto cooperación como tensiones entre los diferentes actores, y afectar la efectividad del proceso de toma de decisiones. Knoke (2011) destaca que dichas redes facilitan la transferencia de información, el equilibrio de poder y la participación política, todos ellos elementos cruciales para el establecimiento de la agenda pública.

Ahora bien, uno de los pilares fundamentales para los estudios de la *agenda setting* es el surgimiento de los *think tanks*, como grupos de pensamiento que entran a nutrir la discusión en la lucha por la atención, con el

fin de influir en la agenda de las políticas públicas. Los *think tanks* no son un actor nuevo dentro de la política, pues han acompañado la propia idea de gobierno desde su misma existencia, pero sería hasta la década de los setenta del siglo xx que los *think tanks* se desligarían de la estructura jerárquica Estado céntrica y se convertirían en actores externos, aportando un factor novedoso en el entramado de las redes de política pública (Parsons, 2007, p. 191).

Dentro de estas redes, los *think tanks* emergen como actores particularmente relevantes en el proceso, ofreciendo su análisis y experticia en la elaboración de la política pública de los países. Según McGann y Johnson (2005), la importancia de los *think tanks* en la agenda política es el aporte en ideas, experticia e innovación, agregando confiabilidad en el acompañamiento y asesoramiento a los Gobiernos. Adicionalmente, estos tanques de pensamiento pueden servir como espacios de sistemas deliberativos para integrar políticas públicas con participación y resolución de disputas con diferentes actores (Li, 2015).

En este sentido, Rich (2004) argumenta que el impacto de los *think tanks* es positivo y contribuye a construir agendas con mayor confiabilidad, con un carácter técnico y eficaz, por las contribuciones de los expertos que hacen parte de estas instituciones. Por su parte, Gounden y Coning (2021) y Fraussen y Halpin (2017) afirman que estas instituciones apoyan los Gobiernos en aquellas características fundamentales que han permitido el éxito del asesoramiento de las políticas públicas, esto es: alta capacidad de investigación, autonomía organizativa y formulación de políticas públicas de largo plazo.

Abelson y Rastrick (2021) demuestran que estas instituciones se relacionan con diferentes actores políticos y sociales — políticos de profesión, medios de comunicación y empresarios—, para influir en las políticas públicas. Adicionalmente, los *think tanks* construyen narrativas con los diferentes actores para influir con ideas en la elaboración de políticas y estas dan información para la construcción de los sistemas de gobernanza (Landry, 2021).

En definitiva, estudiar las agendas implica pensar desde la perspectiva del establecimiento de agenda, que destaca cómo la atención, juzgada el recurso más importante, es en realidad una manifestación del poder a través de la priorización de temas. Este enfoque subraya

la importancia de los actores en la configuración de la agenda pública, en la medida en que la confluencia de estos determina qué problemas capturan la atención de los tomadores de decisiones. Por lo tanto, las redes de actores en política pública son esenciales para entender cómo se construye la agenda, ya que su interacción influye directamente en la selección de los temas que se priorizan. En este orden de ideas, los *think tanks* emergen como actores fundamentales en la lucha por la atención que, por medio de su análisis experto y capacidad de influencia, cumplen un papel crucial en las políticas públicas, acompañando el proceso desde una perspectiva técnica y estratégica.

De los enfoques nacionales a los locales: idas y vueltas. Construcción de las agendas de seguridad en Colombia

La política pública de seguridad en Colombia es parte crucial de las agendas gubernamentales a nivel local y nacional. VP se ha consolidado como *think tank* desde su formación y ha contribuido significativamente en la configuración de políticas más inclusivas y efectivas, adaptadas a las dinámicas y necesidades específicas de la comunidad local. En este análisis que se introduce a continuación se demuestra cómo el papel de VP fue clave en la formulación de la política de seguridad y convivencia, resaltando su rol en el diseño de dicha política.

Esta sección relaciona el establecimiento de la agenda política con los enfoques de seguridad identificados en el período 2001-2015, tomando 4 períodos de gobierno que evidenciaron explícitamente la política pública de seguridad, con objetivos y estrategias de implementación directa.

En la tabla 4.1 se presentan algunos hitos de la gestión gubernamental nacional y local de Colombia, inspirados por los tres enfoques clásicos de la seguridad: pública, ciudadana y humana.

Tabla 4.1 Gobierno nacional y gobiernos locales, y las agendas de seguridad

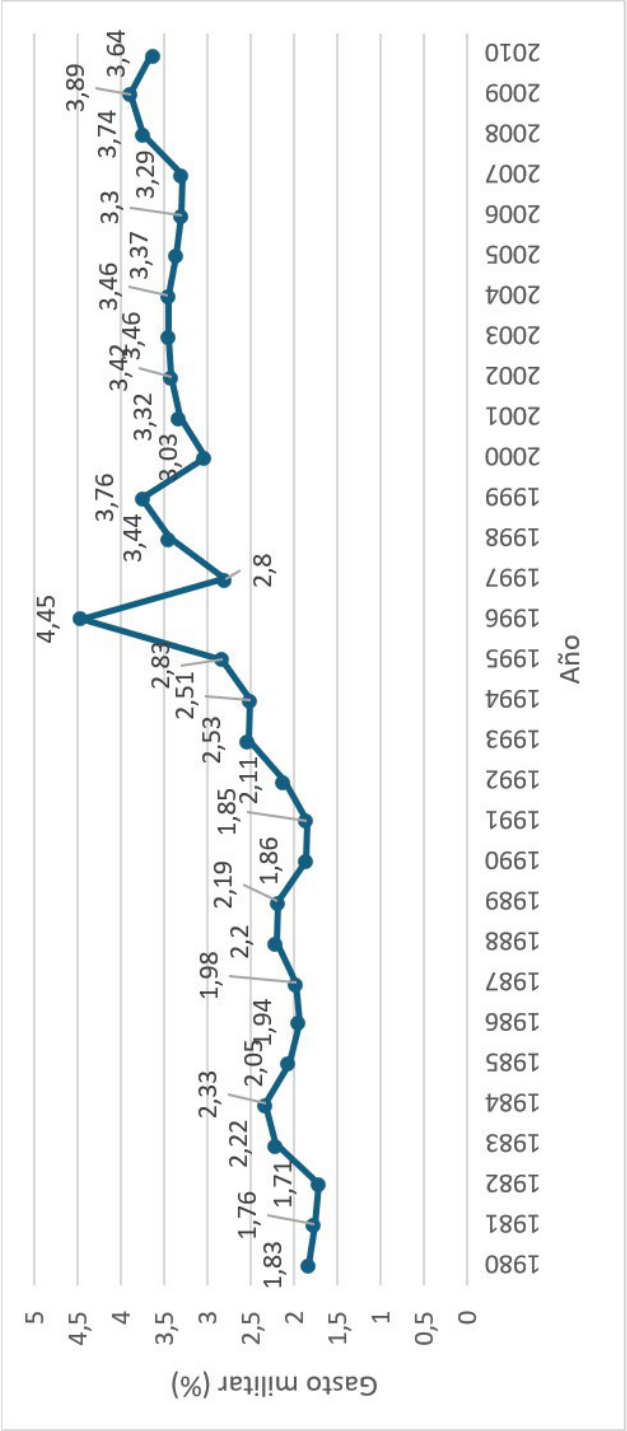
Período de gobierno	Enfoque conceptual de seguridad	Plan o política de seguridad	Estrategias	Objetivos o estrategias de implementación
Presidencia. Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)	Seguridad estatal	Seguridad democrática	Decreto 1837 de 2002	Medidas excepcionales, modificación de los gastos reservados e intervención directa del Estado
			Decreto 2767 de 2004	
			Ley 1097 de 2006	
			Decreto 3360 de 2003	Facilidad para la judicialización de combatientes al margen de la ley, mediante la desmovilización
			Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz)	
			Ley 1106 de 2006	
Alcaldía. Luis Pérez (2001-2003)		Medellín competitiva	Convivencia y seguridad	Mejorar el control social, la gobernabilidad y el poder perdido por el Estado
				Neutralizar los fenómenos de violencia generados por los actores ilegales
				Prevenir el delito
Alcaldía. Sergio Fajardo (2004-2007)	Seguridad ciudadana	Medellín, compromiso de toda la ciudadanía	Medellín gobernable y participativa	Fomento de la cultura ciudadana
				Promoción y garantía de la organización
				Mecanismos de transparencia, desarrollo, eficiencia y de la gestión municipal
				Seguridad y convivencia preventiva
Alcaldía. Gustavo Petro (2012-2015)	Seguridad Humana	Bogotá Humana	Bogotá Humana	El ser humano como eje fundamental del desarrollo
				Territorio para enfrentar el cambio climático, y acceso y cuidado del agua
				Gestión y fortalecimiento de lo público

Fuente: Elaboración propia con base en González Úsuga y Mejía Betancur (2020).

El Gobierno de Álvaro Uribe Vélez aplicó la seguridad estatal como modelo de seguridad bajo la Política de Seguridad Democrática, implementada en su mandato 2002-2010. La aplicación de esta política fue la respuesta a la crisis de seguridad nacional del país, generada por los grupos armados guerrilleros y los paramilitares. El objetivo de esta política era la confrontación directa para recuperar el territorio nacional mediante el fortalecimiento de las fuerzas armadas.

Para lograr el “éxito” de esta política, Uribe Vélez implementó una serie de medidas institucionales en seguridad. Una de ellas fue el aumento del gasto de seguridad y defensa, el cual, en promedio, en su período de gobierno 2002-2010, representó el 3,51 % del producto interno bruto, mientras que, en la década de los noventa, el promedio de gasto nacional en este mismo rubro fue 2,8 %, aumentando más de medio punto porcentual del gasto como porcentaje del producto interno bruto (véase gráfica 4.1).

Gráfica 4.1 Colombia: gasto militar como porcentaje del producto interno bruto, 1980-2010



Fuente: Elaboración propia con base en Stockholm International Peace Research Institute (2025).

Otro dato que refleja la relevancia que Uribe Vélez dio a la seguridad es que al analizar los planes nacionales de desarrollo en su periodo de gobierno 2002-2006, la palabra “seguridad” se repite 185 veces, mientras que la misma palabra, en el período de Belisario Betancur (1982-1986), se repite 67 veces (Cadena, 2005).

La consolidación de la seguridad democrática se dio por medio de algunos decretos y leyes que permitieron la ejecución del control territorial y confrontación de manera inmediata. El Decreto 1837 de 2002, el Decreto 2767 de 2004 y la Ley 1097 de 2006 declararon medidas excepcionales, modificación de los gastos reservados y permitieron la intervención directa del Estado para hacerles frente a los grupos guerrilleros por la acción militar y el despliegue policial. El Decreto 3360 de 2003, la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y la Ley 1106 de 2006 facilitaron la judicialización de combatientes al margen de ley, mediante la desmovilización. Estas leyes, decretos y planes de intervención fueron ejemplos que institucionalizaron la Política de Seguridad Democrática.

A nivel local, el Gobierno de Luis Pérez, como alcalde de Medellín 2001-2003, compartió el establecimiento de la agenda política de Uribe Vélez en seguridad (Giraldo y Preciado, 2015). Pérez implementó un modelo de confrontación directa contra los grupos guerrilleros y paramilitares que tenían presencia en la ciudad. Esta confrontación se hizo mediante la intervención directa policial y militar, con el objetivo de recuperar el control en los barrios dominados por los grupos armados.

Pérez utilizó estrategias de presencia policial en las calles y operativos en conjunto con los militares, para ingresar a las zonas más conflictivas o de alta presencia de guerrilleros, además de cooperación con actores privados y comunitarios para combatir la inseguridad. Una de las estrategias de intervención directa fueron las 12 operaciones realizadas en el 2002 en la Comuna 13, en la que a cada operación se le asignaba la primera letra del mes en la que era realizada —Mariscal en mayo y Orión en octubre— (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, 2023).

Sergio Fajardo Valderrama, como alcalde de Medellín 2004-2007, puso en práctica la seguridad ciudadana en el establecimiento de su agenda política. Dicha política fue implementada en el Plan de Desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, en la línea estratégica 1, llamada “Medellín gobernable y participativa” (Palacios, 2012).

Esta estrategia tuvo cuatro ejes para prevenir la violencia mediante la participación ciudadana y la intervención municipal: 1) fomento de la cultura ciudadana; 2) promoción y garantía del ejercicio de la organización; 3) mecanismos de transparencia, desarrollo, eficacia y eficiencia de la gestión municipal, y 4) una estrategia de seguridad y convivencia preventiva de conductas violentas facilitadora de soluciones directas, pacíficas e institucionales de los conflictos (Otálvaro *et al.*, 2012).

El plan de gobierno propuso cinco vías para intervenir los problemas de inseguridad: 1) prevención de la violencia; 2) manejo del espacio público para la convivencia; 3) paz y reconciliación; 4) modernización del sistema judicial, y 5) atención integral a la población carcelaria e infractora. En este sentido, se desarrollaron una serie de programas contenidos en el plan de gobierno: Programa de Reinserción, Programa Jóvenes con Futuro, Red de Prevención y Agresión, Metrojuventud, y otras acciones de urbanismo social (como metroparques o parques biblioteca) e inversión educativa (construcción y renovación de colegios).

Gustavo Petro, en la alcaldía de Bogotá 2012-2015, aplicó la seguridad humana en su agenda política bajo el plan “Bogotá Humana”. Este plan tenía como objetivo garantizar entornos más seguros para reducir la segregación y la inequidad en términos de capacidades personales, situaciones de exclusión y riesgo ambiental, a través de tres ejes estratégicos: 1) el ser humano como eje fundamental del desarrollo; 2) territorios dispuestos para enfrentar el cambio climático y organizados alrededor del agua, y 3) gestión y fortalecimiento de lo público.

La agenda política de Petro buscó la transformación de los barrios mediante la aplicación de programas sociales, como educación, empleo, cultura y deporte, y la reducción de la presencia policial y desmilitarización de la seguridad, con el fin de garantizar los derechos humanos. Durante este Gobierno se diseñó una política para la protección de las víctimas del conflicto armado que llegaban a Bogotá: estas recibían asistencia completa, incluyendo ayuda económica y social. Otros programas fueron diseñados para zonas específicas, en particular aquellas más vulnerables a la violencia y la exclusión social, con el fin de reducir problemas de seguridad y coexistencia. Estos programas dependían de los reportes de crímenes, casos de denuncia por la comunidad o factores de riesgo (Godoy *et al.*, 2018).

Las dinámicas locales en Medellín evolucionaron como respuestas adaptadas a las políticas de seguridad nacional; estas se dieron como respuesta a la presencia de grupos armados y los altos niveles de violencia. La función del Estado en las políticas públicas de seguridad fueron principalmente mejoras estructurales para reducir la violencia, mientras que los Gobiernos locales de Medellín ayudaron a implementar y sostener estos mecanismos (Giraldo y Preciado, 2015).

Esta retroalimentación entre Estado central y Gobierno local de las políticas públicas de seguridad se dio de la siguiente manera. En el período de Luis Pérez (2001-2003), el Estado optó por una política de intervención negociadora desde los territorios bajo su jurisdicción. Pérez implementó la asistencia financiera mediadora con las empresas privadas y las comunidades, aunque esto facilitó la llegada de los grupos paramilitares y guerrilleros a la urbanización de la guerra, fenómeno conocido como “autonomía forzada” (Giraldo y Preciado, 2015). En este Gobierno se dio una transición entre la estrategia de negociación y consolidación (Plan Colombia) y la llegada de la Política de Seguridad Democrática de Uribe. Con esta nueva política en seguridad se dio el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, con intervención directa de confrontación en un escenario urbano, condiciones para las que no estaba preparado.

En las políticas de seguridad de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011) se dio el fenómeno de gestión de la seguridad de “autonomía relacional” (Leyva, 2010). Ambos Gobiernos optaron por una apropiación del manejo de la gobernanza de la seguridad, con una mayor capacidad fiscal y técnica. Esta apropiación aumentó la intervención en seguridad con base en la presencia de las autoridades estatales en los territorios. Como consecuencia de estas implementaciones, se originaron operaciones directas y la desmovilización de los bloques paramilitares en el marco de la seguridad democrática.

Para el período de Aníbal Gaviria (2012-2015), el Estado optó por una política de seguridad urbana amplia, con nuevos mecanismos para mejorar su implementación. Se creó un consejo presidencial, lo cual permitió un relacionamiento más cercano entre el Gobierno central y el municipal de Gaviria, particularmente en tres aspectos: mayor coordinación, aumento de inversión en seguridad y la formulación de políticas

públicas directas del Gobierno municipal. Como consecuencia de esta articulación se derivó la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín. El desarrollo de este marco institucional se dio en los procesos de negociación de paz del Gobierno Santos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, concluyendo con la consolidación de los esfuerzos de los Gobiernos anteriores y con mayor concentración de capacidades de seguridad.

Caso de estudio: la centralidad de la seguridad ciudadana en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín y Valor Público

El centro de estudios VP es un *think tank* regional de la ciudad de Medellín y pertenece a la Universidad EAFIT. Esta institución se crea en octubre de 2022, a partir de la fusión de dos *think tanks*: el Centro de Análisis Político, creado en 2008, y el Centro de Investigaciones Económicas y Financieras, creado en 2012, de la misma universidad. Este *think tank* efectúa investigación y consultorías de alto impacto social. Entre los temas que trabaja se encuentran: gobierno y democracia, seguridad y justicia, inclusión y diversidad, ambiente y desarrollo sostenible, mercados y territorios (Universidad EAFIT, 2023).

Para demostrar cómo VP fue un actor relevante en la construcción de la política de seguridad y convivencia de Medellín de 2015, se realizaron: 1) entrevistas semiestructuradas a colaboradores y excolaboradores, con el fin de capturar la percepción de su participación y producción en VP relacionados con la seguridad y la convivencia; 2) una revisión de los productos elaborados, investigaciones y consultorías por VP en temas de seguridad y convivencia desde el año 2006 al 2021, fecha hasta la que se tiene información recopilada, y 3) un análisis de triangulación y métodos mixtos para relacionar el diseño de la política pública con el ejercicio llevado a cabo por VP.

En la tabla 4.2 se presenta la categorización de las entrevistas. Esta tabla contiene los grupos de categorías identificadas en las que trabajó cada colaborador y excolaborador entrevistado. Estas categorías tienen asociado un concepto o tema específico, con su respectiva definición.

Tabla 4.2 Categorización por concepto

Categoría	Concepto	Definición
Rentas criminales	Cooptación de mercados ilegales	Se refiere a todas las actividades delictivas asociadas a mercados ilegales con el fin de extraer recursos físicos y financieros por fuera de la ley. En esta se pueden encontrar actividades como minería ilegal, deforestación no controlada, etc.
	Estructuras	En este concepto están integradas todas las formas asociadas a la capacidad de las estructuras criminales para organizar, controlar o dirigir actividades criminales, tales como crimen organizado, poder criminal y político, riesgo político, etc.
	Narcotráfico	Define todo lo realizado a la producción, comercialización y distribución de sustancias psicoactivas y estupefacientes. Las organizaciones criminales ejercen el control del territorio en todas las etapas de producción, desde pequeños grupos organizados (micro) hasta carteles internacionales (supranacional).
Conflicto armado	Paz	Identifica los factores asociados a la armonía social y resolución pacífica de conflictos. Examina la percepción que de la paz tienen individuos, comunidades y grupos en un contexto determinado.
	Negociaciones	Es el proceso mediante el cual el Gobierno colombiano y los grupos al margen de la ley, mediante acuerdos legales, determinan el fin del conflicto, reduciendo la confrontación y fin de la violencia armada.
	Implementación	Se refiere al cumplimiento de los acuerdos pactados en el proceso de negociación. En este se ejecutan los acuerdos y los mecanismos definidos para gestionar y supervisar el cumplimiento de los acuerdos.
	Desmovilización	Es la entrega de las armas de los actores del conflicto, para abandonar la vida militar y pasar a una vida civil.
	Justicia	Es el conjunto de acciones, mecanismos y procesos para asegurar la rendición de cuentas, la reparación de víctimas y la verdad en el marco del conflicto armado.
	Reinserción	Este proceso es el momento posterior a la entrega de armas, en el cual los excombatientes se reintegran a la vida civil de tal modo que ejecuten un plan de adaptabilidad en procesos económicos, políticos, sociales y culturales.

Seguridad urbana	Homicidio	Es el acto delictivo en el que se priva de la vida de otra persona de manera premeditada.
	Delincuencia	Es el acto delictivo que comprende actividades irregulares que son ejecutadas de forma sistematizada, como hurto, vandalismo, tráfico de drogas, etc.
	Crimen	Es el acto o conducta que está por fuera de la ley y que comprende actividades contra personas, organizaciones, propiedades, etc.
	Violencia	Es la acción de daño físico, psicológico o social en un contexto urbano. Esta puede ser ejecutada por individuos o grupos organizados con fines lucrativos, de poder, entre otros factores, para fomentar la presencia o incidencia para tener control territorial o fomentar el miedo.
Política pública	Diagnóstico	Es la comprensión sistemática de un fenómeno a través de la implementación de una política, con el fin de entender un problema, causas, consecuencias y su impacto.
	Diseño	Es el desarrollo de estrategias de acción para implementar soluciones a las problemáticas identificadas en el diagnóstico y la planificación de la política pública.
	Instrumentos	Son los mecanismos para abordar la implementación de la política pública y llevar a la práctica su ejecución.
Cultura ciudadana	Instituciones	Se refiere a los valores, las creencias, las normas, las prácticas y las organizaciones formales e informales que determinan el comportamiento de las personas en una sociedad, tanto de manera individual como grupal.
	Deliberación	Es la discusión reflexiva y colectiva sobre un problema en particular, en la que se establecen acuerdos mutuos de solución.
	Convivencia	Es la capacidad grupal de vivir armónicamente por medio de la interacción de valores, creencias, percepciones y objetivos de vida.
	Comportamiento	Son las acciones de valores y normas que define la interacción de las personas en el marco de una convivencia.
Explotación sexual	Prevención	Son las estrategias dirigidas a evitar y reducir la explotación sexual en cualquier manifestación.
	Trata de personas	Es la reclusión y el transporte forzado de personas con el fin de explotarlas sexualmente, enajenando su capacidad de libertad.
	Explotación sexual de infancia y adolescencia	Es la explotación de niñas, niños y adolescentes en actividades sexuales.

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 4.3 se muestra el número de investigaciones y consultorías realizadas por VP sobre temas de seguridad entre el año 2006 y 2021. Hay un total de 153 productos, 84 consultorías y 69 investigaciones. De este total, en temas de seguridad y convivencia, VP produjo 51 consultorías y 26 investigaciones académicas.

Tabla 4.3 Cantidad de productos del centro Valor Público por categoría, concepto y tipo de producto, 2006-2021

Categoría	Concepto	Tipo de producto		Total
		Consultoría	Investigación	
Rentas criminales	Cooptación de mercados ilegales	0	4	4
	Estructuras	1	1	2
	Narcotráfico	0	2	2
	Total	1	7	8
Conflicto armado	Paz	3	4	7
	Negociaciones	0	0	0
	Implementación	0	0	0
	Desmovilización	0	1	1
	Justicia	0	0	0
	Reinserción	1	2	3
	Total	4	7	11
Seguridad urbana	Homicidio	0	0	0
	Delincuencia	0	0	0
	Crimen	9	5	14
	Violencia	0	0	1
	Total	9	5	15
Política pública	Diagnóstico	2	3	5
	Diseño	8	1	9
	Instituciones	0	1	1
	Instrumentos	9	0	9
	Total	19	5	24

Cultura ciudadana	Instituciones	7	1	8
	Deliberación	4	0	4
	Convivencia	6	0	6
	Comportamiento	0	0	0
	Total	17	1	18
Explotación sexual	Prevención	0	0	0
	Trata de personas	1	0	1
	Explotación sexual de infancia y adolescencia	0	0	0
	Total	1	0	1
Otros		33	43	76
Total		84	69	153

Fuente: Elaboración propia con base en Ríos y Murcia (en preparación).

Los productos realizados por VP entre el año 2006 y el 2021 tienen la siguiente distribución: política pública, 15,69 %; cultura ciudadana, 11,76 %; seguridad urbana, 9,8 %; conflicto armado, 7,19 %; rentas criminales, 5,23 %; explotación sexual, 0,65 %, y otros, 49,67 %. Al analizar los productos en seguridad y convivencia, la vocación de VP fue principalmente consultorías realizadas para el municipio de Medellín, lo cual es un indicador de la importancia de este *think tank* como mesa de expertos que asesoraban a la Alcaldía en temas de seguridad y convivencia, lo cual se puede ver en los conceptos de *política pública*, *cultura ciudadana* y *seguridad urbana*.

Esta vocación aplicada influyó la política pública de seguridad y convivencia de Medellín, particularmente por los productos realizados entre 2007 y 2015 (Ver tabla 4.4). Estas primeras investigaciones tuvieron enfoque de seguridad ciudadana, buscando proponer una nueva manera de abordar los problemas de seguridad en la ciudad, ya que otros *think tank*, como el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, abordaba la seguridad estatal aplicada en el conflicto armado colombiano.

Tabla 4.4. Resumen de investigaciones del centro Valor Público, período 2007-2015

Categoría	Concepto	Cantidad de investigaciones	Total
Conflicto armado	Paz	4	7
	Violencia	1	
	Desmovilización	1	
	Reinserción	1	
Rentas criminales	Cooptación de mercados ilegales	3	5
	Narcotráfico	2	
Política pública	Diagnóstico	3	3

Fuente: Elaboración propia con base en Ríos y Murcia (en preparación).

A continuación se presentan los documentos que contienen la fundamentación de vp en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín, con enfoque de seguridad ciudadana:

- *Seguridad y convivencia en Medellín* (Casas-Casas y Giraldo, 2015). En este libro se presenta el sustento teórico y estadístico necesario para afrontar las problemáticas de seguridad y convivencia de la ciudad desde una perspectiva microterritorial, para servir como fundamento a la posterior construcción de la política pública actualmente vigente en Medellín, mediante el Acuerdo 21 de 2015.
- Lecciones y desafíos para la transición hacia la paz. Reporte ejecutivo. Es un estudio prospectivo en el que se analizan los retos que el conflicto armado, las rentas criminales y la cultura ciudadana representan para la transición hacia un posconflicto pacífico y sostenible (Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, 2015).
- Modelo integral de gestión local de la seguridad y convivencia. Diagnóstico que sustenta la política pública de seguridad y convivencia vigente en Medellín (Concejo de Medellín, 2015). Este fue realizado por vp y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, en el que se concluye que los fenómenos de violencia en Medellín persisten por causa de: violencia homicida y control territorial, rentas criminales, derechos humanos, violencia y convivencia, delitos contra el patrimonio e inseguridad, y hurto.

Estos fenómenos se relacionan directamente con las tres categorías presentadas en la Tabla 4.4. Estas categorías son incluidas en los enfoques de seguridad ciudadana porque, como se presentó con anterioridad, garantizan y protegen los derechos económicos, sociales y humanos, generando una cultura para la solución de conflictos que limita la reproducción de la violencia y el crimen.

Es importante resaltar que, pese a que Fajardo y otros exalcaldes de Medellín tenían un enfoque de seguridad ciudadana en sus Gobiernos, *vp* es una institución que colaboró con una consultoría con el Gobierno de Aníbal Gaviria en 2015 para fundamentar e institucionalizar la política pública de seguridad y convivencia, siendo un actor determinante en la formalización y en el asesoramiento técnico de dicha política.

El centro *vp* se enfocó no solo en los límites de Medellín alrededor de los problemas de seguridad, dado que el alcance de los problemas públicos y los actores involucrados van más allá de los límites políticos-administrativos de una ciudad y están más relacionados con la jerarquía urbana y regional. Asimismo, participó en la estructuración del Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016 del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) (Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, 2016), consolidando una apuesta por abordar los problemas públicos relacionados con la seguridad y la convivencia como fenómenos que superan las divisiones jurisdiccionales en territorios conurbados.

En este contexto, se aboga por la construcción de alternativas de solución articuladas entre las entidades territoriales. En esta época se brindó apoyo técnico y jurídico para la promulgación del acuerdo mencionado, así como para la formulación de los dos primeros planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana del esquema asociativo (primeros del país en su tipo) para los periodos 2016-2019 y 2020-2023 (Alcaldía de Medellín, 2020; Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia, 2017).

El fundamento conceptual presentado para la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia estuvo centrado en la necesidad de desarrollar un sistema coordinado de planificación estratégica, gestión de la información y operatividad en el esquema asociativo, que articulase las políticas municipales y de los organismos de seguridad y justicia (Gallego *et al.*, 2019). La justificación para el involucramiento en una entidad

supramunicipal como el AMVA, que estaba originalmente dedicada al medio ambiente, planeación y transporte, se debe a que:

Los fenómenos criminales, en especial el accionar de las organizaciones al margen de la ley, superan las limitaciones jurisdiccionales de los municipios conurbados.

Existen fenómenos sociales y administrativos, ajenos a los asuntos criminales, que afectan la capacidad operativa de los organismos de seguridad y justicia para atender las demandas de servicios de seguridad y convivencia de las entidades territoriales.

El trabajo a escala metropolitana se justificó con la necesidad de nivelar las capacidades de gestión gubernamental de los municipios asociados, con el fin de mejorar la efectividad en la atención a las problemáticas de seguridad y convivencia en el esquema asociativo. Sin embargo, en el proceso de implementación y cambios de Gobierno, la distancia existente entre la conceptualización del rol de seguridad del AMVA y sus capacidades reales de influencia e implementación de instrumentos ha sido muy grande. Muestra de ello es el bajo nivel en el organigrama de la oficina dedicada a los temas de seguridad en el AMVA y las limitaciones de liderazgo frente a la Policía Metropolitana de Medellín y al distrito de Medellín, o a municipios con capacidades importantes, como Envigado, Sabaneta o Itagüí.

El rol de Valor Público en el tránsito de las agendas generales a las agendas decisionales

Visto desde los niveles de la agenda, VP tuvo la capacidad de influir en la inclusión de temas que si bien no eran nuevos en la agenda, como rentas criminales, guerra urbana, seguridad urbana o cultura ciudadana, sí tuvieron un tratamiento novedoso desde la expansión de la idea de seguridad ciudadana y la aplicación de metodologías innovadoras que permitieron conectar los resultados de investigación con políticas públicas diseñadas de manera más técnica que lo que había sido costumbre en la ciudad. Es el caso de los trabajos de *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana* (Eslava, 2014), *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico* (Giraldo, 2011), y *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín* (Giraldo et al., 2014), de la mano del

liderazgo de Jorge Giraldo, que desde su conocimiento del conflicto, y la llegada de una camada de académicos jóvenes a vp, incorporó metodologías de investigación destinadas al diseño de la Política Pública de Seguridad y Convivencia, por la vía de la consultoría directa con los Gobiernos locales, y no solo pensando los resultados como producto de investigación para la reflexión.

Eso significó que vp pudo establecer suficiente capacidad de interlocución con las administraciones locales, para que de la agenda general se pudiera pasar a la agenda sistemática, es decir, en un espacio donde los tomadores de decisiones políticos estimaron valioso discutir e incorporar análisis y metodologías nuevos a las políticas públicas. Esto fue posible porque el sistema político local generó el espacio para las tercerías políticas en el liderazgo de la Alcaldía Municipal, que tradicionalmente había tramitado el diseño de políticas con cuadros provenientes de los partidos y colaboraciones puntuales con instituciones locales y recursos de cooperación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Naciones Unidas).

Estas tercerías, que además no tenían capacidades técnicas propias en muchos sectores de la administración, combinaron los crecientes recursos fiscales (aumento de la presión fiscal y utilidades de las Empresas Públicas de Medellín), en un proceso de apertura creativa a nuevas formas de política pública. La ciudad pudo capitalizar el conocimiento que venía de las organizaciones no gubernamentales (Corporación Región, Escuela Nacional Sindical, Instituto Popular de Capacitación), el activismo social y los centros de pensamiento locales (Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, la Escuela de Hábitat de la Universidad Nacional) que se fraguaron en los peores años de la violencia homicida con sus propios recursos, con recursos de cooperación y con otros de la Alta Consejería para Medellín.

En adelante, una buena cantidad de los productos de investigación aplicada y de las innovaciones metodológicas para entender los nuevos enfoques de las categorías estudiadas (conflicto armado, políticas públicas, seguridad urbana, rentas criminales, o explotación sexual) se fueron convirtiendo en agenda institucional, en documentos autoritativos que, con el apoyo de vp, se fueron convirtiendo en formas de aplicar el poder y los recursos, a través de documentos como el *Libro blanco de la seguridad*

y la convivencia de Medellín (ONU-HABITAT y Universidad EAFIT, 2011) , Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín (Concejo de Medellín, 2018) o la Política Pública de Juventud (Concejo de Medellín, 2014).

Estos documentos autoritativos alimentaron en ocasiones las bases de los planes de desarrollo y de los presupuestos públicos, y fueron posibles por las reflexiones académicas previas como las mencionadas en este trabajo: *Seguridad y convivencia en Medellín* (Casas-Casas y Giraldo, 2014), *Lecciones y desafíos para la transición hacia la paz. Reporte ejecutivo* (Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, 2015) o el *Modelo integral de gestión local de la seguridad y convivencia* (Concejo de Medellín, 2015). Estos trabajos académicos reflejan como VP pudo aprovechar una ventana de oportunidad única de relacionamiento con el sector público al ampliar la mirada conceptual y metodológica y orientar su acción a resolver problemas públicos y construir instituciones, con las dificultades y los costos que eso implica.

Los aprendizajes en términos del pluralismo ideológico y teórico en el desarrollo de posturas para construir respuestas prácticas, la profundización de la interlocución con la sociedad civil, la interlocución con políticos y funcionarios de carrera, la apertura a trabajos con instituciones de referencia en seguridad, paz y derechos humanos (Centro Nacional de Memoria Histórica, Basta Ya, Policía Nacional) han permitido aportar a la construcción de una visión de seguridad ciudadana y, sobre todo, construir capacidades de reflexión y acción para la sociedad de Medellín y Antioquia.

Quedan en el proceso asuntos por poner en cuestión, como la diversidad de las organizaciones que efectivamente podían influir en el proceso de diseño de las políticas, y el impacto que esa marginación de actores pudo tener en los resultados finales de implementación. Sin embargo, las condiciones de los procesos de implementación, si bien pueden responder a errores de cálculo en el diseño, suelen estar más asociados a imprevistos del sistema político, a la dinámica administrativa o fiscal, y a los cambios de enfoque de quien implementa.

Además, surge también el señalamiento de no ocuparse, en el diseño de políticas, de cuestiones más allá de los problemas de seguridad que afectan directamente a los resultados de seguridad y convivencia:

asuntos como el modelo económico o las condiciones de desigualdad estructurales que sirven de caldo de cultivo para la permanencia de factores objetivos que generan problemas de convivencia y seguridad. Allí es donde la renovación conceptual y metodológica que significa la reflexión por la seguridad humana puede establecer nuevos caminos para los *think tanks* y para la ciudad.

En definitiva, el vp ha sido un actor clave en el diseño y la formulación de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín. El aporte de este think tank ha sido técnico principalmente, consolidando la seguridad ciudadana como el modelo referente de política local.

Referencias

Abello, A. y Guarneros-Meza, V. (2014). The role of criminal actors in local governance. *Urban Studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>

Abelson, D. y Rastrick, C. (2021). *Handbook on think tanks in public policy*. Edward Elgar Publishing Limited.

Adam, K. y Krieski, H. (2007). The network approach. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the public process* (2.a ed., pp. 39-62). Westview Press.

Agudelo, L. F. y Garay, N. (2022). Capítulo 5: La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas* (MADPP) (pp. 119-149). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch5>

Agudelo, L., Gallego, D. y Leyva, S. (2025). Del dicho al hecho: marcos de políticas públicas para la gestión local de la seguridad y convivencia: Un análisis desde los actores e instrumentos. *Gobierno y Administración Pública*, 8(8), 65-82. <https://revistas.udec.cl/index.php/gypap/article/view/18170>

Alcaldía de Medellín. (2020). Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Medellín 2020-2023. <https://bit.ly/3RGw5S>

Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia. (2017). Plan Integral de Seguridad y Convivencia —PISC— 2016/2019. <https://bit.ly/43M4zWf>

Andersen-Rogers, D. y Crawford, K. (2022). *Human security. Theory and action*. (2.a ed.). Rowman & Littlefield.

Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1044-1074. <https://www.jstor.org/stable/2131866>

Birkland, T. (2007). Agenda setting in public policy. En F. Fischer, G. Miller y M. Sinden, *Handbook of public policy analysis. Theory, politics, and methods* (pp. 63-78). Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781315093192>

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B. y Tobón, S. (2021). Gang rule: An experiment in countering criminal governance. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28458/w28458.pdf

Brasil, F. G. y Jones, B. D. (2020). Agenda setting: Policy change and policy dynamics. A brief introduction. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1486-1497. <https://www.scielo.br/j/rap/a/d8QPfzwc8Bfgvq9Gf59Qczf/?lang=en>

Cadena, X. (2005). Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 35(1), 9-29. <http://hdl.handle.net/11445/964>

Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT. (2015). Lecciones y desafíos para la transición hacia la paz. Reporte ejecutivo. *Cuadernos de Trabajo en Gobierno y Ciencias Políticas*, núm. 1. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/ff2257d8-89d2-4cdd-bc80-1c558a044ea6/content>

Cobb, R. y Elder C. (1972). *Participation in American politics: The dynamics of agenda building*. The John Hopkins University Press.

Colombia, Congreso de la República. (2005). Ley 975, por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios (julio 25). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>

Colombia, Congreso de la República. (2006a). Ley 1097, por la cual se regulan los gastos reservados (noviembre 2). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1097_2006.html

Colombia, Congreso de la República. (2006b). Ley 1106, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones (diciembre 22). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=22629>

Colombia, Presidencia de la República. (2002). Decreto 1837, por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior (agosto 11). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1837_2002.html

Colombia, Presidencia de la República. (2003). Decreto 3360, por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y por la Ley 782 de 2002 (noviembre 21). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=10798>

Colombia, Presidencia de la República. (2004). Decreto 2767, por el cual se reglamenta la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y la Ley 782 de 2002 en materia de reincorporación a la vida civil (agosto 31). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14690>

Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2023, mayo 21). Operación Mariscal. <https://www.justiciaypazcolombia.com/operacion-mariscal/>

Concejo de Medellín. (2014). Acuerdo 019, por el cual se actualiza y adopta la Política Pública de Juventud de Medellín (julio 31). <https://>

www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/10/Poli%CC%81tica-de-juventud-_0019_2014.pdf

Concejo de Medellín. (2015). Acuerdo 21, por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín (septiembre 4). En Alcaldía de Medellín y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín* (pp. 22-23). <https://bit.ly/42tOjXJ>

Concejo de Medellín. (2018). Proyecto de Acuerdo por el cual se crea la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín. <https://bit.ly/3RF2vYL>

Dobles, P. (2013). Pensar en una política criminal para la seguridad humana. En C. Barreira, J. V. Tavares dos Santos, J. Zuluaga Nieto, R. González Arana y F. González Ortiz (Coords.), *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana*. (pp. 65-75). CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131007104153/ConflictosSociales.pdf>

Eslava, A. (Ed.). (2014). *Oro como fortuna. Instituciones, capital social y gobernanza de la minería aurífera colombiana*. Fondo Editorial Universidad de EAFIT.

Faber, M. (2008). Human security from below: Freedom from fear and lifeline operations. En M. den Boer y J. de Wilde (Eds.), *The viability of human security* (pp. 149-178). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt>

Fraussen, B. y Halpin, D. (2017). Think tanks and strategic policy-making: The contribution of think tanks to policy advisory systems. *Policy Sciences*, 50, 105-124. <https://doi.org/10.1007/s11077-016-9246-0>

Gallego, L. Leyva, S. y Mesa, J. (Coords. académicos). (2018). *Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana. El caso del Valle de Aburrá*. Editorial EAFIT, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Giraldo, J. (Ed). (2011). *Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Fondo Editorial Universidad EAFIT, Fundación Proantioquia y Empresa de

Seguridad Urbana <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/proyectos-investigacion/Documents/libro%20Economia%20Criminal.pdf>

Giraldo, J., Rendón, A. J. y Duncan, G. (Coords. académicos). (2014). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Empresa de Seguridad Urbana, Universidad EAFIT, Alcaldía de Medellín. <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/2013%20Rentas%20ilegales%20en%20Medell%C3%ADn.pdf>

Giraldo Ramírez, J. y Preciado Restrepo, A. (2015). Medellín, from theater of war to security laboratory. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1), 1-14. <https://doi.org/10.5334/sta.fy>

Godoy, J. F., Rodríguez, C. y Zuleta, H. (2018). *Security and sustainable development in Bogotá, Colombia. A case study for the DCAF Policy and Research Division Project: SSR for Safer Cities - Supporting States to Achieve SDG 11*. Center of Studies on Security and Drugs (Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas-CESED), Universidad de Los Andes. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/SSR%20for%20Safer%20Cities_Bogota.pdf

González Úsuga, J. y Mejía Betancur, E. (2020). La seguridad humana y la seguridad en Medellín: visiones desde los planes de gobierno de la Alcaldía de Medellín y desde el Observatorio de Seguridad Humana de la Universidad de Antioquia. *Diálogos de Derecho y Política*, (26), 85-112. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/343638>

Gounden, V. y Coning, C. de. (2021). The future of think tanks in Africa. En J. McGann (Ed.), *The future of think tanks and policy advice around the world* (pp. 21-26). Palgrave Macmillan.

Jessop, B. (1999). The governance of complexity and complexity of governance: Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. Lancaster University. <https://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-of-complexity.pdf>

Jones, B. D. y Baumgartner, F. R. (2004). Representation and agenda setting. *Policy Studies Journal*, 32(1), 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.0190-292X.2004.00050.x>

Jones, B., Gallagher, B. y McFalls, J. (1983). *Social problems: Issues opinions and solutions*. McGraw-Hill College.

Junta Metropolitana del Valle de Aburrá. (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 (abril 8). <https://www.metro-pol.gov.co/acuerdosmetropolitanos/2016/Acuerdo%20N%202.pdf>

Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins College Publishers.

Klijn, E. H. (2008). Networks as perspective on policy and implementation. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham y P. Ring (Eds.), *Handbook of inter-organizational relations* (pp. 118-146). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199282944.001.0001>

Knoke, D. (2011). Policy networks. En J. Scott y P. J. Carrington (Eds.), *The SAGE handbook of social network analysis* (pp. 210-222). sage Publications Ltd.

Landry, J. (2021). *Critical perspectives on think tanks*. Edward Elgar Publishing Limited.

Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿la clave para entender el cambio de Medellín? En M. Hermelin, A. Echeverri y J. Giraldo (Eds.), *Medellín: medio ambiente, urbanismo y sociedad* (pp. 271-293). Fondo Editorial Universidad EAFIT, urbam. Centro de Estudios Urbanos y Ambientales <https://www.eafit.edu.co/centros/urbam/articulos-publicaciones/Paginas/med-medio-ambiente.aspx>

Li, Y. (2015). Think tank 2.0 for deliberative policy analysis. *Policy Sciences*, 48(1), 25-50. <https://doi.org/10.1007/s11077-014-9207-4>

Marsh, D. y Rhodes, R. (Eds.). (1992). Policy communities and issue networks: Beyond typology. En Marsh, D. y Rhodes, R. *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.003.0011>

Martínez, L. y Lee, K. (2022). Community-Oriented Public Safety: A Review of the Literature. *Journal of Safety Studies*, 28(4), 456-478.

McGann, J. y Johnson, E. (2006). *Comparative think tanks, politics and public policy*. Edward Elgar Publishing.

Mesa Betancur, X. y Murcia, J. A. (2019). El análisis de redes sociales —ARS— como recurso metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas. *Espacio Abierto*, 28(3), 109-126. <https://www.redalyc.org/journal/122/12264369007/>

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos. (2016). *Report of the Human Rights Council on its thirty-first session* (Informe del 31° período del Consejo de Derechos Humanos (a/hrc/31/2)). H.E. Mr. Bertrand de Crombrugghe. <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session31/regular-session>

O'Brien, K. St. Clair, A. L. y Kristoffersen. B. (Eds.). (2010). *Climate change, ethics and human security*. Cambridge University Press.

ONU-HABITAT y Universidad EAFIT. (2011). *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*. <https://bit.ly/4jbAlAP>

Otálvaro, M. A., García, A., Angarita, P. E., Londoño, H., Gómez, H. C., Jaramillo, J. E. y Sierra, J. (2012). *Control territorial y resistencias. Una lectura desde la seguridad humana*. Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.

Palacios, J. (2012). *Análisis de la política pública de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín, durante la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007)* [Trabajo de grado]. Biblioteca Universidad de Antioquia.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO, Miño y Dávila. <https://igualdad.cepal.org/es/digital-library/politicas-publicas-una-introduccion-la-teoria-y-la-practica-del-analisis-de-las>

Rich, A. (2004). *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511509889>

Ríos, Y. y Murcia, D. (en preparación). Centros de pensamiento y políticas públicas locales: el caso de la influencia de Valor Público de EAFIT en la Política de Seguridad y Convivencia de Medellín (2006-2021).

Schattschneider, E. (1960). *The semisovereign people: A realist's view of democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston.

Stockholm International Peace Research Institute. (2025). *Military expenditure database*. <https://milex.sipri.org/sipri>

Universidad EAFIT. (2023). *Valor Público: centro de estudios e incidencia*. <https://www.eafit.edu.co/valorpublico>

Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 44(66), 181-209. <https://argumentos.xoc.uam.mx/index.php/argumentos/article/view/293>

Capítulo 5

Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia en Antioquia: una propuesta metodológica para medirlas

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch5

David Ricardo Murcia, Yohan Ríos Agudelo y Mariana Pinzón-Villa

Introducción. La medición de la participación de las organizaciones comunitarias en la gobernanza local de la seguridad y la convivencia

La participación de la ciudadanía en la gestión pública es una demanda normativa y funcional. Es normativa, por cuanto atiende los problemas de legitimación y representatividad de los que adolecen los sistemas democráticos de gobierno desde finales del siglo xx (Estévez y Messina, 2015). El presupuesto normativo, que es lo mismo que un interés prescriptivo sobre la realidad social, se puede sintetizar de la siguiente forma: un Gobierno democrático debe constituirse y actuar con una participación continua de las comunidades que integran el Estado, mediante estrategias deliberativas, comunitarias, racializadas, decoloniales, entre otras propuestas de reformulación, no solo mediante el ejercicio discreto de la participación electoral (democracia liberal).

Por otro lado, la perspectiva funcional, más allá de la delegación electoral, la toma de decisiones y la ejecución de las políticas públicas se optimizan al integrar los *inputs* que la población objeto de los bienes y servicios públicos puede brindar a la estructura técnica del aparato gubernamental desde su conocimiento microterritorial, con lo que se aumenta la eficiencia del Gobierno en red que implica la gobernanza (Duncan y Eslava, 2015; Eslava, 2017). En este sentido, la integración de la ciudadanía en el ejercicio de gobierno no solo es un deber, sino que además puede implicar una mejora en la eficacia y la pertinencia para la provisión de bienes y servicios públicos.

En este capítulo se presenta una metodología para medir la percepción ciudadana sobre las capacidades que las organizaciones comunitarias tienen como gestoras de la seguridad y la convivencia en la gobernanza local de este sector para Colombia, ya que 1) aunque la ciudadanía tiene el conocimiento más preciso sobre las problemáticas que vive en su cotidianidad, esto no significa que las organizaciones comunitarias tengan las condiciones idóneas para introducir y asumir este aporte al gobierno en red (gobernanza); y 2) la ventaja que estas organizaciones pueden aportar para la provisión de bienes y servicios públicos requiere capacidades reales para que dicho aporte se concrete.

Pese a que el enfoque del instrumento tiene una perspectiva gerencialista (gestión pública), es importante remarcar que el trasfondo sigue siendo la discusión ética sobre la justicia y la participación, que se encuentra imbricada en las problemáticas de legitimidad señaladas. Sobre todo, porque los sistemas democráticos estructurados con alguna versión de los sistemas económicos de libre mercado tienen la tendencia a esquivar la discusión humanista en aras del logro de la eficiencia gerencial. En este sentido, el contexto de desigualdad económica llevó a la filosofía política y a la teoría económica a buscar mecanismos prácticos para equilibrar la optimización de las preferencias individuales con las preferencias colectivas, ya que el acceso al bienestar de los individuos difiere estructuralmente por las relaciones de poder asociadas a la tenencia del capital (Arrow, 1950; Mejía Quintana, 2005; Rawls, 1979).

Para atender las demandas de justicia, aunque no solo las concernientes a la idea de justicia social anteriormente referidas, las políticas públicas se sirven de las estructuras de gobernanza existentes y, en el fondo, de la motivación moral de los actores para actuar, ya que las políticas públicas modelan la conducta individual, con el fin de generar entornos institucionales funcionales según la escogencia de un cuerpo más o menos coherente de valores (Cohen, 2015; Darwall, 2012; Guisan, 1995). Tal funcionalidad es entendida como la capacidad que el entramado institucional tiene para tramitar los conflictos entre intereses individuales, entre el interés colectivo y los individuales, y frente a los restos de las externalidades que puedan suceder.

Regresando a la implementación y la perspectiva gerencial, es necesario remarcar que en el sector de la seguridad y la convivencia se han

presentado cambios que han empujado a los Estados a mejorar sus estándares de justicia, democratización y derechos humanos, mediante la incorporación de las organizaciones sociales y comunitarias en el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas (Jessop, 2021). Ejemplo de ello lo tenemos con la reconceptualización del crimen y la irrupción del terrorismo como fenómeno globalizado (Giraldo, 2014; Zelik, 2015).

Inclusive, buena parte de los esfuerzos internacionales por mejorar las capacidades del Estado para enfrentar los problemas de política pública pasan por el involucramiento de las comunidades no solo en la participación en el diseño, sino también en la ejecución directa de iniciativas de integración social y dinamización territorial, como lo demuestran experiencias de Kyoto en Japón (Matzukawa y Tatsuki, 2018), del sureste de Inglaterra (McConville y Shepherd, 1992), de localidades rurales de Nigeria (Arisukwu *et al.*, 2020) y múltiples localidades de Australia (Fleming, 2005).

De ahí que la gestión gubernamental en red requiere cuantificar las capacidades que tienen las organizaciones comunitarias para aportar a los esquemas de gobernanza. Con ello, 1) la confianza que la ciudadanía tiene en estas organizaciones puede aumentar, sumando no solo un factor identitario, sino también uno de rendición de cuentas, 2) pues, según se determinen las capacidades que tienen (consolidadas o con necesidad de fortalecer) se les puede exigir resultados de gestión, y 3) asignar funciones según la lógica de funcionamiento del esquema de gobernanza en el que se integran.

El instrumento propuesto se dedica a medir la confianza que la ciudadanía tiene en las organizaciones comunitarias (centrándose en las juntas de acción comunal —JAC— como queda clarificado más adelante), como entidades de gestión pública. Asimismo, a través del ejercicio perceptual, se podrá identificar cuáles capacidades están consolidadas o necesitan fortalecimiento. Teniendo en cuenta que la ciudadanía es el cliente objetivo de la gestión pública (aquí sin distinción de verticalidad o red), su percepción es indicador válido de gestión: si el cliente está satisfecho con los servicios recibidos, el oferente es validado como gestor. Por ello, la metodología determina, mediante una encuesta de percepción, las capacidades de las organizaciones comunitarias como gestoras

de la seguridad y la convivencia en el nivel local (municipal/distrital para el caso de Colombia).

Este texto se divide en tres secciones: primero, se hace una contextualización sobre las capacidades de gestión en los contextos gobernanza para la inclusión de los actores no gubernamentales; segundo, se presenta la metodología para medir las capacidades de gestión de las organizaciones comunitarias sobre la seguridad y la convivencia y en la sección final se presentan los resultados del pilotaje de validación del instrumento.

Las organizaciones comunitarias como eje de la construcción de capacidades de los sistemas de gobernanza: una respuesta a la debilidad estatal

Al entender las *capacidades* como la habilidad con la que cuenta un actor para lograr su cometido (Akbar y Ostermann, 2015; Chatwin y Arku, 2018; Hanson, 2014; Loh, 2015), es necesario reconocer que toda capacidad adquiere sentido en su función: “capacidad para...”, esto es, la asignación de un objetivo o misión a la organización gubernamental (institución) de la cual se necesite dar cuenta. En este sentido, solo se puede hablar de capacidades de una organización dentro de los límites que le instituyen. Al respecto, se pueden rescatar de la literatura dos limitaciones: la primera, respecto de la naturaleza sectorial que dejan algunos objetivos gubernamentales; y la segunda, en cuanto a la distribución de misiones dentro de la arquitectura institucional del Gobierno.

Perry *et al.* (2014) anotan que las capacidades institucionales de los Gobiernos locales solo pueden definirse en concordancia con la función gubernamental que se quiera analizar; en este sentido, es distinto hablar de las capacidades para brindar el servicio de infraestructura para la movilidad, que las capacidades necesarias para la provisión del servicio de salud a la ciudadanía. En este sentido, se demarcan las diferencias entre lo que significan las capacidades gubernamentales según el sector de la gestión pública a la que se refiera.

Por su parte, Chatwin y Arku (2018) remarcan que los aparatos de gobierno tienen problemas para el cumplimiento de sus objetivos en

los casos en que la estructura gubernamental divide sus competencias (objetivos) entre muchas organizaciones administrativamente independientes entre sí, pero sin distribuir de forma adecuada los recursos para que cada unidad logre cumplir con las responsabilidades que le son asignadas. De este modo, se rescata la función que las redes de gobernanza tienen dentro de las organizaciones gubernamentales desde una lógica horizontal (frente a agencias del mismo nivel dentro de la estructura del Estado) y desde una lógica vertical (una organización menor o mayor en la jerarquía administrativa) (Akbar y Ostermann, 2015; Chatwin y Arku, 2018), por lo cual las capacidades de una determinada organización no pueden ser identificadas de manera aislada al contexto institucional que las produce.

Profundizando en el último argumento, la relevancia del contexto institucional como elemento definitorio de las capacidades institucionales de una organización permite ampliar el espectro analítico: de las relaciones intra e intergubernamentales a las relaciones que vinculan a las organizaciones gubernamentales, se pasa a incluir actores del sector productivo y del sector comunitario. Además de Chatwin y Arku (2018), la literatura revisada enfatiza en la necesidad de incluir, junto con las agencias del Estado responsables de cada sector de la gestión pública, a los distintos actores (empresariales, no gubernamentales y comunitarios) imbricados en los problemas públicos, con lo que se logra describir y distribuir de manera eficiente los costos de la gestión del sistema institucional en el que se encuentran involucrados (Cfr. Cremer *et al.*, 2020; Deslatte y Stokan, 2020; Loh, 2015). En resumen, las capacidades institucionales marcan un conjunto de posibilidades de acción efectiva de diversas organizaciones (gubernamentales, empresariales o comunitarias) que se enlazan para atender problemáticas que afectan al conjunto de los actores sociales.

Si se piensa en las capacidades coercitivas y en las políticas públicas de seguridad y la convivencia que desarrollan Agudelo y Leyva en el capítulo 6 de este libro, “Evidencia para construir el problema público de la convivencia: un análisis de las contravenciones en Antioquia 2017-2023”, estos autores muestran la necesidad de aumentar la producción de conocimiento relacionado con la participación ciudadana en el sector de la seguridad y la convivencia, haciendo énfasis en la importancia que

las redes de actores) tienen sobre la gestión pública. Desde la perspectiva de las redes de políticas públicas, se enfatiza en las interacciones entre los actores que conforman el ecosistema de gestión, lo cual permite, además de identificar fallas y problemáticas en los flujos de dicha gestión, operativizar la participación comunitaria en la gestión (Cfr. Mesa y Murcia, 2019).

La perspectiva del instrumento que aquí se presenta no toma en cuenta el entramado completo de relaciones en la gestión pública local de la seguridad y la convivencia, sino que se focaliza en la relación de confianza que tiene la ciudadanía en las organizaciones comunitarias como entidades gestoras. Cercana a la perspectiva que ofrece Giraldo (2022), la encuesta consulta por la confianza que la ciudadanía tiene en que las organizaciones comunitarias asuman un papel vertebral en la resolución de los problemas cotidianos de seguridad y convivencia. En este sentido, se plantea una encuesta direccionada a realizar un diagnóstico de la percepción ciudadana sobre capacidades institucionales de las organizaciones comunitarias como entidades gestoras de las problemáticas de seguridad y convivencia, dirigida a los municipios del departamento de Antioquia, Colombia, pero con posibilidad de escalamiento y replicabilidad.

Es importante aclarar, como se advirtió anteriormente, que cada sector especializado de la gestión pública implica un esquema institucional específico que requiere capacidades especializadas. Por este motivo, el instrumento que se presenta a continuación se estructura para identificar oportunidades de mejora que las organizaciones comunitarias pueden llevar a cabo para aumentar la confianza que la ciudadanía tiene en estas, con el fin de afrontar de manera exitosa las problemáticas cotidianas de convivencia en un esquema de gobernanza (Loh, 2015), sobre todo en un momento en el que el Gobierno nacional determinó, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, en el artículo 101 (Departamento Nacional de Planeación, 2022) que serían las organizaciones sociales uno de los principales instrumentos de implementación de programas de gestión concreta en el territorio.

Para replicar este instrumento en otros sectores de la gestión pública colombiana, es necesario realizar las adaptaciones del caso.

Encuesta “Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia”: propuesta metodológica

La encuesta “Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia” (CCGLSC) tiene como objetivo principal la identificación del nivel de confianza que la ciudadanía tiene con las organizaciones de base comunitaria como gestoras de la seguridad y la convivencia a través de la percepción. Se enfoca principalmente en las JAC, dentro de la lógica de la gobernanza como esquema de gobierno interactivo, ya que permite identificar el nivel de confianza que tiene la ciudadanía en estas organizaciones para resolver las problemáticas cotidianas que se presentan en la convivencia ciudadana. Asimismo, las JAC son la forma organizacional comunitaria con mayor capilaridad e historicidad a lo largo del territorio nacional (Cfr. Castro *et al.*, 2021; Londoño-Botero, 2002; Montoya, 2023; Valencia, 2009), por lo que dan un mayor criterio de inclusión y replicabilidad que construir un instrumento fundamentado principalmente en nuevas formaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, ya que las se encuentran en todo el territorio nacional y tienen legitimidad en la población que agrupan (Lemaitre, 2019, pp. 115-123).

El instrumento presentado se construye mediante la adaptación del cuestionario que la National Civic League (Liga Cívica Nacional, NCL), de origen estadounidense, utiliza para llevar a cabo su medición del capital cívico (Linkhart, 2019; NCL, 2019). Además, para la gestión pública de la seguridad y la convivencia se tomaron preguntas de las encuestas de percepción de seguridad usadas por la Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad y Convivencia (2018, 2019, 2020), y por Medellín cómo vamos (2019, 2020a, 2020b, 2021, s. f.).

En la encuesta, las preguntas se realizan a partir de afirmaciones que presuponen la máxima capacidad de gestión en cada una de las categorías exploradas, presuposición que se contrasta con la conformidad que el encuestado reporte dentro de los parámetros de una escala de Likert de cuatro niveles: completamente de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo, completamente en desacuerdo (Cfr. Linkhart, 2019; NCL,

2019;). Para la sistematización de la información se le asigna un valor entre 1 y 4 a cada escala de valoración, donde 1 corresponde al completo desacuerdo y 4 a la completa conformidad con la afirmación inquirida.

La tabla 5.1 presenta un ejemplo de calificación de la encuesta.

Tabla 5.1 Ejemplo de calificación en la encuesta

Categoría	Criterio	Escala de valor			
		Completa- mente de acuerdo	De acuerdo	En desacu- erdo	Completa- mente en desacuerdo
Administración financiera	La planifi- cación finan- ciera está proyectada para la sos- tenibilidad de largo plazo del municipio	4	3	2	1

Fuente: Elaboración propia.

La encuesta CCGLSC está diseñada para identificar la confianza que tiene la ciudadanía en la capacidad de asunción de cargas en la gestión de problemas de seguridad y convivencia por parte de los colectivos comunitarios en especial de la JAC. De esta manera, se sigue la lógica planteada por Loh (2017), al establecer la necesidad de dar cuenta de las capacidades que los actores gubernamentales tienen como factor central para definir las capacidades de los ecosistemas institucionales en los que se relaciona una pluralidad de actores. En este sentido, se remarca la necesidad de atender las redes de relacionamiento que se estructuran en los esquemas de gobernanza (Cfr. Chatwin y Arku, 2018; Cremer *et al.*, 2020; Deslatte y Stokan, 2020), ya que la organización gubernamental puede tener la máxima capacidad de gestión, pero si los actores con los que interactúa en la red tienen capacidades rezagadas, la red como sistema solo podrá actuar al límite del más limitado de sus nodos.

En la propuesta de la NCL se explora un ejercicio de autoevaluación en el que se juzga la cohesión del colectivo comunitario en términos axiológicos y gerenciales, de manera que se logre determinar si el colec-

tivo tiene la estructura administrativa y objetivos compartidos lo suficientemente claros para lograr cumplir con sus metas y participar de forma activa en la gobernanza de los problemas públicos (Linkhart, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, es fundamental dar cuenta de la estructura de la encuesta CCGLSC. Esta tiene ocho categorías, las cuales describen las capacidades de las organizaciones comunitarias según se expone a continuación:

1. *Comunidad comprometida*: explora el nivel de dedicación de la población local para la gestión de los problemas públicos y la participación de las organizaciones comunitarias en la gobernanza del territorio municipal.
2. *Liderazgo comunitario incluyente*: analiza el nivel de penetración de los líderes y las lideresas comunitarios dentro de la gobernanza de municipio, así como por el tipo de relacionamiento que se da entre los diferentes liderazgos. Inquieta por la existencia de un ambiente hostil o colaborativo entre los líderes que representan las diferentes comunidades.
3. *Articulación*: examina el nivel de cercanía y relacionamiento que las organizaciones comunitarias del municipio tienen entre sí, con otras organizaciones comunitarias del nivel regional y con entidades públicas y privadas.
4. *Inclusividad*: se pregunta por la efectividad de los mecanismos de inclusión de las comunidades marginalizadas y minoritarias dentro de los procesos comunitarios y gubernamentales.
5. *Comunicación efectiva*: indaga por la inclusividad de los mecanismos de comunicación de las entidades gubernamentales y del sector productivo en las comunidades, ante las barreras tecnológicas e idiomáticas que se puedan presentar en dichas interacciones.
6. *Cultura participativa*: enfatiza en determinar el liderazgo que las organizaciones comunitarias tienen para establecer las agendas de desarrollo en el municipio.
7. *Valores compartidos*: indaga por la pertenencia de las comunidades al territorio que habitan y por la alineación axiológica que las organizaciones comunitarias tienen con las gubernamentales y empresariales.
8. *Percepción de seguridad*: está dirigida a explorar el nivel de confianza que tiene la población para habitar y desarrollar sus actividades cotidianas

y sus ejercicios de participación social y política en defensa de sus derechos en el territorio del municipio, así como el nivel de confianza que la ciudadanía siente hacia las autoridades gubernamentales (Policía, Alcaldía, Fuerzas Armadas y Rama Jurídica) y hacia las organizaciones al margen de la ley como agentes tramitadores de los conflictos sociales.

En la tabla 5.2 se presenta la encuesta y se sintetizan las categorías o capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia. Los niveles de la tabla se muestran en la tabla 5.1. Teniendo en cuenta la economía de espacio, solo se exponen los factores y las afirmaciones de la encuesta.

Tabla 5.2 Capacidades comunitarias para la gobernanza local de la seguridad y la convivencia

Número	Capacidades comunitarias	Afirmación
1	Comunidad comprometida	Las organizaciones sociales con incidencia en el municipio son lideradas por sus habitantes
2		El municipio cuenta con organizaciones sociales que lideran la solución de problemas colectivos
3		Las organizaciones sociales reflejan la diversidad de la población del municipio
4		Las organizaciones sociales participan en la toma de decisiones gubernamentales
5		Los miembros de las organizaciones sociales tienden a participar en los procesos electorales locales
6	Liderazgo comunitario incluyente	La comunidad cuenta con líderes reconocidos y confiables en diversos sectores económicos y con capacidad gerencial
7		La comunidad cuenta con programas de formación de líderes, con énfasis en las poblaciones más desfavorecidas
8		Los líderes y las lideresas sociales se enfrentan a los retos y las dificultades de manera directa y asertiva (no los ignoran)
9		Los líderes y las lideresas sociales no compiten para la solución de los problemas colectivos que enfrenta el municipio
10		En los mecanismos de rendición de cuentas gubernamentales, las organizaciones sociales tienen poder de decisión

11	Articulación	Las organizaciones sociales trabajan con otras comunidades a nivel subregional o regional para enfrentar riesgos comunes
12		Las organizaciones sociales, gubernamentales y empresariales trabajan de manera articulada para resolver los problemas de la comunidad
13		Las organizaciones sociales colaboran entre ellas
14		Las diferentes organizaciones (públicas, privadas y sociales) que inciden en el municipio cuentan con acceso a información para la toma de decisiones
15	Inclusividad	Los servicios públicos y la oferta de oportunidades del Gobierno son provistos de manera equitativa a lo largo del territorio municipal
16		En el municipio existen y funcionan las políticas contra la discriminación
17		La población inmigrante y los grupos menos favorecidos participan de manera activa en los eventos y las discusiones municipales
18		En el municipio se resalta, valora y dignifica la diversidad que tiene la comunidad
19		Existen mecanismos para combatir la falta de acceso a la participación, la inclusión y el empleo
20	Comunicación efectiva	Existen varios medios de comunicación comunitarios confiables
21		El Gobierno local y otras organizaciones en el municipio entregan información de fácil acceso y entendimiento
22		La comunicación entre el Gobierno, las comunidades y otras instituciones es útil para enfrentar los problemas del municipio
23	Cultura participativa	Las organizaciones sociales quieren liderar los procesos de toma de decisiones con el Gobierno y otras organizaciones
24		El Gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones consultan y acuerdan con la comunidad la construcción de programas o proyectos nuevos
25		Los escenarios de participación comunitaria son programados teniendo en cuenta que los residentes puedan asistir
26		Las organizaciones gubernamentales y otras organizaciones abren los escenarios de participación comunitaria de forma continua, no solo en periodos electorales, momentos de crisis o como mecanismos de validación
27		En el municipio se habla públicamente sobre la raza, la inmigración, el consumo de drogas y otros temas complejos

28	Valores compartidos	Las comunidades tienen un fuerte sentido de pertenencia con sus barrios e identidades
29		La planificación estratégica (Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento) del municipio se construye desde valores compartidos por la comunidad
30		La población tiene claridad sobre su identidad y sus aspiraciones
31		El Gobierno local y las ONG comparten los valores y las aspiraciones de las comunidades
32	Percepción de seguridad	La población se siente segura en el municipio para realizar sus actividades económicas cotidianas (mercar, ir a estudiar, ir a trabajar)
33		La población se siente segura en el municipio para defender los derechos medioambientales
34		Las comunidades cuentan con garantías para defender los usos tradicionales del suelo
35		Las comunidades cuentan con garantías para desarrollar su vida en el municipio (construir una familia, invertir, construir empresa)
36		Las comunidades confían en la Policía para resolver sus conflictos cotidianos
37		Las comunidades confían en las fuerzas armadas para resolver sus conflictos cotidianos
38		Las comunidades confían en actores ilegales para resolver sus conflictos cotidianos
39		Las comunidades confían en los funcionarios de la Alcaldía para resolver sus conflictos cotidianos
40		Las comunidades confían en los funcionarios de la Inspección de Policía, la Comisaría de Familia, la Personería y la Defensoría para resolver sus conflictos cotidianos
41		Las comunidades confían en los jueces para resolver sus conflictos cotidianos

Fuente: Elaboración propia.

Las 41 preguntas y las 8 categorías fueron depuradas usando tres estrategias: 1) llevar a cabo un pilotaje del instrumento, 2) someter el instrumento a un comité técnico con expertos para validar su estructura, y 3) el validar que el proyecto del que se deriva esta medición cumplía con los requisitos planteados por el Comité de Ética de la Universidad

EAFIT¹⁵, teniendo en cuenta que afecta el entorno social y político en el que se implementaría¹⁶.

Piloto de medición de capacidades comunitarias para la gestión de políticas públicas de seguridad y convivencia

El piloto del instrumento se efectuó en el marco de los “Talleres sobre gestión local de seguridad y convivencia”, realizados durante el segundo semestre de 2023 en tres subregiones de Antioquia (suroeste, occidente y Magdalena Medio). En total se obtuvo una muestra de 64 observaciones, distribuidas de la siguiente forma: 19 observaciones para el suroeste y el occidente cada una, y en el caso del Magdalena Medio, 26 observaciones. Se escogió este escenario porque su público objetivo son los miembros de las JAC de los municipios que integran cada subregión referida con anterioridad, de forma en que cumple con los objetivos del instrumento.

A continuación se presenta un análisis estadístico aplicado al piloto del instrumento diagnóstico para el fortalecimiento de capacidades estatales en los municipios de Antioquia. Inicialmente, se realiza una transformación de las respuestas dadas por los encuestados, donde a las respuestas se les asignan un valor específico, con el fin de determinar unos rangos para ubicar el nivel donde se encuentra cada pregunta; es decir, se establece un rango entre 0-1 y se asigna un valor de respuesta a cada pregunta de la siguiente manera: 1 = 0,25; 2 = 0,5; 3 = 0,75; 4 = 1.

La gráfica 5.1 da cuenta del nivel de aceptación que tiene la muestra del piloto sobre cada uno de los factores que intervienen en las capacidades de gestión que tienen las organizaciones comunitarias. Es necesario aclarar que por el tamaño de la muestra y por el carácter de prueba piloto del ejercicio no se pueden hacer generalizaciones ni inferencias

¹⁵ Acta de Aprobación de proyectos de investigación de Comité de ética de La Universidad EAFIT del 05 de noviembre de 2019.

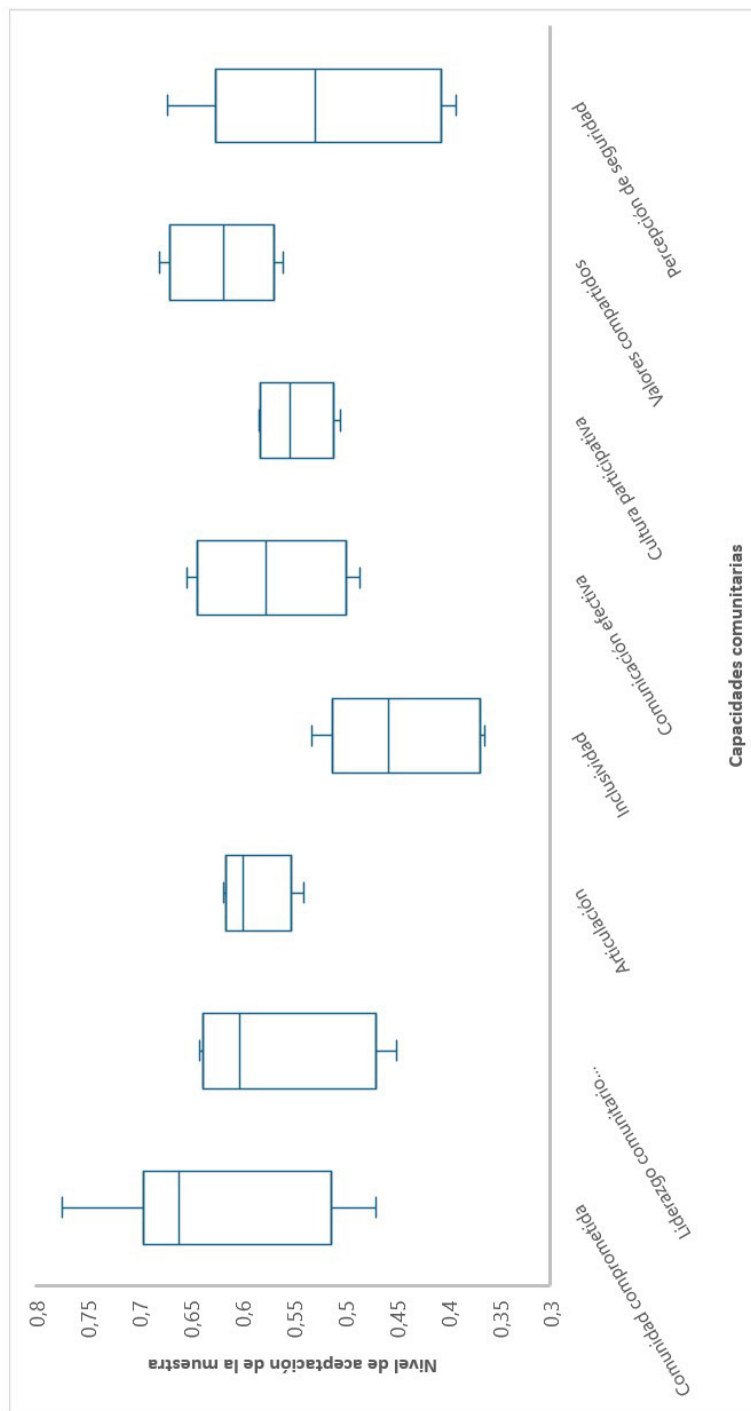
¹⁶ Al realizar encuestas sobre seguridad en zonas con presencia de agrupaciones armadas, los participantes tienen reservas para contestar la encuesta dados las eventuales amenazas a la integridad.

estadísticamente relevantes para Antioquia o para las subregiones en las que se tomó la muestra. No obstante, se puede observar que para 6 de los 8 factores —“comunidad comprometida”, “liderazgo incluyente”, “articulación”, “comunicación”, “cultura participativa” y “valores compartidos”—, la comunidad encuestada muestra un reconocimiento leve de la capacidad de las organizaciones comunitarias para gestionar problemáticas comunitarias, ya que la mayoría de las opiniones se concentran sobre un valor 0,5 (neutro), pero debajo de 0,75 (de acuerdo). Sin embargo, para las categorías de “percepción de seguridad” y de “inclusión”, el análisis de las preferencias muestra una concentración de las respuestas por debajo de 0,5 (neutro), aunque no logra situarse en desacuerdo (0,25).

Con el análisis anterior, se puede evidenciar la opinión de la población encuestada en el piloto de acuerdo con cada factor. Sin embargo, es posible realizar un análisis más profundo para evaluar la sensación de seguridad que tiene esta población en su territorio. A continuación se presenta un índice que valora la sensación de seguridad de los individuos en los territorios.

Este índice se crea para el factor de “percepción de seguridad”, específicamente a partir de la pregunta 32 (Ver tabla 5.2), la cual indaga sobre cuán seguros se sienten los individuos al realizar actividades económicas cotidianas. Con base en este índice, se lleva a cabo un análisis de regresión con cada uno de los factores, como se muestra en las tablas 5.3 a 5.5.

Gráfica 5.1 Nivel de aceptación de la muestra por factor



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.3 Nivel de percepción de seguridad con el factor “cultura participativa”

Número de observaciones	F(6, 12)	Probabilidad > F	R-cuadrada	Adj R-cuadrada	Raíz MSE	
19	1,74	0,1942	0,2313	-0,0659	0,31336	
Variable	Coefficiente	Error estándar	t	P > t	95 % Intervalo de confianza mínimo	95 % Intervalo de confianza máximo
P1	-0,5062791	0,2756646	-1,84	0,091	-1,106901	0,0943426
P2	-0,2478063	0,4900917	-0,51	0,616	-1,313941	0,6435279
P3	0,3752398	0,3692595	1,02	0,33	-0,4293075	1,179787
P4	0,3799767	0,4525434	0,84	0,418	-0,6060307	1,365984
P5	-0,2251905	0,398287	-0,57	0,582	-1,092983	0,6426022
P6	-0,2315302	0,5179289	-0,45	0,663	-1,36305	0,8998944
_cons	1,023609	0,3483692	2,94	0,012	0,2645772	1,782641

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.4 Nivel de percepción de seguridad con el factor “valores compartidos”

Número de observaciones	F(6, 12)	Probabilidad > F	R-cuadrada	Adj R-cuadrada	Raíz MSE	
19	2,86	0,0631	0,3431	0,1819	0,26819	
Variable	Coefficiente	Error estándar	t	P > t	95 % Intervalo de confianza mínimo	95 % Intervalo de confianza máximo
P29	-0,0215641	0,2742663	-0,08	0,938	-0,6098068	0,5667865
P30	-0,1799592	0,4311551	-0,41	0,687	-1,117564	0,7576453
P31	0,2278122	0,272713	0,84	0,418	-0,3570989	0,8127234
P32	0,5753232	0,2125553	2,71	0,017	0,1194374	1,031209
_cons	0,3892335	0,2456548	1,58	0,135	-0,1376437	0,9161108

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5.5 Nivel de percepción de seguridad con el factor de “percepción de seguridad”

Número de observaciones	F(6, 12)	Probabilidad > F	R-cuadrada	Adj R-cuadrada	Raíz MSE	
19	4,08	0,019	0,6247	0,4371	0,22869	
Variable	Coefficiente	Error estándar	t	P > t	95 % Intervalo de confianza mínimo	95 % Intervalo de confianza máximo
P34	0,485004	0,3030188	1,6	0,138	-0,181936	1,151944
P35	0,5631615	0,2215834	2,54	0,027	0,0754597	1,050863
P36	-0,5645772	0,2784259	-2,03	0,068	-1,177388	0,048234
P37	0,1568602	0,2568022	0,61	0,554	-0,4083578	0,7220781
P38	-0,8988128	0,295765	-3,04	0,011	-1,549787	-0,2478385
P39	0,6122399	0,2022859	3,03	0,012	0,1670117	1,057468
P40	0,1374053	0,2590779	0,53	0,606	-0,4328213	0,707632
_cons	0,2949284	0,2265705	1,3	0,22	-0,2037499	0,79366068

Fuente: Elaboración propia.

Al analizar la significancia estadística con un $P < 0,1$, mediante el análisis de regresión lineal de la pregunta 32 con los factores indicados en cada tabla, se observa que los individuos se sienten más seguros cuando las organizaciones comunitarias son lideradas por la comunidad (Ver tabla 5.3). También se encuentra que los individuos se sienten más seguros cuando el Gobierno local y las organizaciones no gubernamentales comparten valores con la comunidad de acogida (véase Tabla 5.4). Finalmente, se evidencia que los individuos se sienten más seguros cuando tienen garantías para defender los usos tradicionales del suelo. Sin embargo, se sienten más inseguros si no hay garantías para desarrollar su vida en el municipio y si tienen que resolver conflictos con el apoyo de terceros, especialmente organismos de seguridad armados (Ver tabla 5.5).

Estos hallazgos iniciales permiten identificar el gran potencial que la implementación de esta encuesta ofrece para formular alternativas específicas y efectivas que mejoren la confianza ciudadana. A través del

análisis detallado de la percepción de seguridad y la actuación de las organizaciones comunitarias, es posible desarrollar estrategias que aborden las preocupaciones de los ciudadanos, fomentando así un entorno más seguro y colaborativo.

La información recabada no solo destaca las áreas donde la percepción de seguridad es más baja, sino que también señala cómo el liderazgo comunitario y la articulación entre organizaciones pueden influir positivamente en la sensación de seguridad de los individuos. Esto subraya la importancia de empoderar a las organizaciones comunitarias no solo como agentes de cambio, sino también como plataformas que facilitan el diálogo y la cooperación entre los diferentes actores locales, incluyendo el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

Por lo tanto, es fundamental considerar estos resultados como un punto de partida para implementar instrumentos de medición en el marco de diseño de políticas y programas que fortalezcan la confianza en las instituciones y promuevan una cultura de seguridad y cohesión social. En este sentido, estas acciones deben orientarse hacia la construcción de un entorno en el que los ciudadanos se sientan seguros para participar activamente en la vida de sus comunidades, lo que, a su vez, contribuirá a una mayor estabilidad social y un desarrollo más sostenible, acciones que requieren un complemento entre presencia de la fuerza pública suficiente y capaz, y respeto por los derechos de los civiles no combatientes en los territorios.

Conclusiones. El rol de las JAC en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia desde el enfoque conceptual de seguridad humana

La encuesta CCGLSC presenta una novedad metodológica en la reflexión acerca de las capacidades institucionales, ya que integra a los análisis de capacidades gubernamentales en redes de gobernanza, las capacidades que tienen las organizaciones de base comunitaria para asumir las cargas y resolver las problemáticas cotidianas de la ciudadanía, complementando con ello los estudios sobre las organizaciones gubernamentales y las privadas.

Por otra parte, la categoría “percepción de seguridad” permite tener un punto de comparabilidad sobre cuál tipo de organización es privile-

giada por la ciudadanía para resolver sus problemas, sean estas comunitarias, gubernamentales o al margen de la ley. De esta manera, se puede dar cuenta de cómo la ciudadanía construye el menú institucional para la resolución de sus problemáticas cotidianas de seguridad y convivencia (Dávila, 2015) y construir alternativas de solución según sea el direccionamiento técnico dado por el formulador de políticas públicas.

La pregunta que queda es: ¿cuál debería ser el rol de las organizaciones comunitarias en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia para con el enfoque conceptual de seguridad humana? La participación de las organizaciones comunitarias, tomando como ejemplo las JAC, ha sido uno de los grandes avances en la transición de seguridad pública a la seguridad ciudadana. Reflejo de ello son los trabajos de bibliometría y revisión sistemática que se preocupan por asuntos como seguridad pública y gobernanza local o seguridad pública orientada a la comunidad (véanse capítulo 7 de este libro y Agudelo *et al.*, 2024).

En los casos de implementación más o menos generalizados de políticas públicas locales de seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano, se muestra cómo las estrategias de seguridad comunitarias no alcanzan, en la mayoría de las circunstancias, los resultados en términos de la disminución de la inseguridad y la conflictividad ciudadana que se esperan (Agudelo *et al.*, 2024; Putra y Salim, 2023;). De hecho, estos mismos trabajos exponen cómo las políticas de mayor involucramiento son útiles más que para lograr mejores resultados operacionales, pues permiten mejorar la confianza en las instituciones y hacer su interlocución más fluida (Alvarado, 2012; Open Society Foundations, 2018).

Otro elemento esencial para avanzar de una perspectiva de seguridad ciudadana hacia una de seguridad humana es evitar que las comunidades sientan que se les responsabiliza por los resultados de delitos de alto impacto, para los cuales no están preparadas. En su lugar, debería promoverse una organización ciudadana motivada por objetivos que trasciendan la seguridad y la convivencia (Matzukawa y Tatsuki, 2018). De hecho, procesos organizativos motivados más allá de la seguridad, que incluyan la prestación efectiva de servicios sociales y comunitarios que cierren brechas sociales, son el verdadero diferencial para estructurar la participación en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia con un enfoque conceptual de seguridad humana. De lo contrario,

el riesgo que se corre es el de hacer muchas reuniones, concentrarse demasiado en las mejoras urbanísticas o el intercambio de información, para que las condiciones socioeconómicas de base que generan muchos conflictos y marginalidad permanezcan iguales. Ese es el sentido de este diseño metodológico: entender la preparación y la confianza en las capacidades de esas organizaciones de base para ampliar el alcance de su presencia comunitaria.

Referencias

Agudelo, L., Gallego, D. y Leyva, S. (2024). Del dicho al hecho: marcos de políticas públicas para la gestión local de la seguridad y convivencia: Un análisis desde los actores e instrumentos. *Gobierno y Administración Pública*, 8(8), 65-82. <https://doi.org/10.29393/GP8-6MPSD30006>

Akbar, N. y Ostermann, S. L. (2015). Understanding, defining, and measuring state capacity in India. Traditional, modern, and everything in between. *Asian Survey*, 55(5), 845-861. <https://online.ucpress.edu/as/issue/55/5>

Alcaldía de Medellín. (2018). Encuesta de percepción sobre seguridad, victimización y convivencia en Medellín 2018. Invamer – Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2019). Encuesta de percepción sobre seguridad, victimización y convivencia en Medellín 2019. Invamer – Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2020). Datos relevantes sobre la percepción de seguridad, Medellín 2020. Invamer – Alcaldía de Medellín.

Alvarado, A. (2012). *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/3b591b62s?locale=es>

Arisukwu, O., Igbolekwu, C., Oye, J., Oyeyipo, E., Asamu, F., Rasak, B. y Oyekola, I. (2020). Community participation in crime prevention and

control in rural Nigeria. *Heliyon*, 6(9), e05015. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2020.e05015>

Arrow, K. (1950). A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of Political Economy*, 58(4), 328-346. <https://doi.org/10.1086/256963>

Castro, L. D., Guerrero Rodríguez, F., Tobón, G. J. y Nina-Baltazar, E. A. (2021). Juntas de acción comunal y gobernanza rural: retos para la participación y organización comunitaria en seis territorios de Nariño, Colombia. *Opera*, (28), 239-259. <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.11>

Chatwin, M. y Arku, G. (2018). Co-creating an open government action plan: The case of Sekondi-Takoradi Metropolitan Assembly, Ghana. *Growth & Change*, 49(2), 374-393. <https://doi.org/10.1111/grow.12234>

Cohen, A. (2015). Philosophy, ethics, and public policy. An Introduction. Routledge.

Cremer, A., Müller, K., Berger, M. y Finkbeiner, M. (2020). A framework for environmental decision support in cities incorporating organizational LCA. *International Journal of Life Cycle Assessment*, 25(11), 2204-2216. <https://doi.org/10.1007/s11367-020-01822-9>

Darwall, S. (2012). Theories of ethics. En A. I. Cohen y C. H. Wellman (Eds.), *Contemporary debates in applied ethics* (pp. 13-32). John Wiley & Sons.

Dávila, L. F. (2015). Más allá de las normas de papel y de sangre: análisis de la incidencia de las reglas formales e informales en la variación del homicidio en los polígonos de Medellín. En G. Duncan y A. Eslava (Eds.), *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*. (pp. 253-308). Open Society Foundations, Universidad EAFIT.

Deslatte, A. y Stokan, E. (2020). Sustainability synergies or silos? The opportunity costs of local government organizational capabilities. *Public Administration Review*, 80(6), 1024-1034. <http://dx.doi.org/10.1111/puar.13237>

Duncan, G. y Eslava, A. (Eds.). (2015). *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*. Open Society Foundations, Universidad EAFIT. <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/proyectos-investigacion/Paginas/territorio-crimenes-comunidad.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2022). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, “Colombia, potencia mundial de vida”. <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Eslava, A. (2017). *Políticos, técnicos y comunidades. Una visión institucionalista del urbanismo social en Medellín*. Universidad EAFIT.

Estévez Araujo, J. A. y Messina, G. (Eds.). (2015). *La democracia en bancarrota*. Trotta.

Fleming, J. (2005). “*Working together*”: *Neighbourhood watch, reassurance policing and the potential of partnerships. Trends & issues in crime and criminal justice*. Australian Institute of Criminology. <https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2020-05/tandi303.pdf>

Giraldo, J. (2014). Guerra civil posmoderna. Siglo del Hombre Editores.

Giraldo, J. (2022). Confianza. En J. Giraldo y J. L. Suárez. *La confianza en el siglo XXI: Conceptos, estrategias y prácticas* (pp. 7-44). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207804lr0>

Guisan, E. (1995). *Introducción a la ética*. Cátedra.

Hanson, J. K. (2014). Forging then taming Leviathan: State capacity, constraints on rulers, and development. *International Studies Quarterly*, 58(2), 380-392. <https://doi.org/10.1111/isqu.12122>

Jessop, B. (2021). The governance of complexity and the complexity of governance: Preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. En A. Amin y J. Hausner (Eds.), *Beyond market and hierarchy: Interactive governance and social complexity* (pp. 95-128). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781035303410>

Lemaitre, J. (2019). *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*. Siglo XXI.

Linkhart, D. (2019). Building and measuring civic capital—The capacity of a community to solve problems and thrive. *National Civic Review*, 107(4), 12-24. <https://www.jstor.org/stable/10.32543/naticivire-vi.107.4.0012>

Loh, C. G. (2015). Conceptualizing and operationalizing planning capacity. *State & Local Government Review*, 47(2), 134-145. <http://www.jstor.org/stable/24639091>

Londoño Botero, R. (2002). Los sindicatos y las juntas de acción comunal. En J. M. Blanquer y C. Gros (Comps.), *Las dos Colombias* (pp. 289-321). Editorial Norma.

Matzukawa, A. y Tatsuki, S. (2018). Crime prevention through community empowerment: An empirical study of social capital in Kyoto, Japan. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 54, 89-101. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2018.03.007>

McConville, M. y Shepperd, D. (1992). *Watching police, watching communities*. Routledge.

Medellín cómo vamos. (2019). Presentación de la Encuesta de percepción ciudadana de Medellín, 2019.

Medellín cómo vamos. (2020a). Seguridad ciudadana. En *Informe de calidad de vida de Medellín, 2016-2019*. (pp. 169-195). Medellín cómo vamos. <https://bit.ly/3R4Eavp>

Medellín cómo vamos. (2020b). Presentación de la Encuesta de percepción ciudadana de Medellín, 2020. <https://shorturl.at/tI3iU>

Medellín cómo vamos. (2021). Presentación de la Encuesta de percepción ciudadana de Medellín, 2021. <https://shorturl.at/CMc5w>

Medellín cómo vamos. (s. f.). Encuesta de percepción ciudadana, 2014-2020. <https://www.medellincomovamos.org/sectores/seguridad-y-convivencia>

Mejía Quintana, O. (2005). La filosofía política de John Rawls [i]: la *Teoría de la justicia*. De la tradición analítica a la tradición radical filosófico-política. En J. J. Botero (Ed.), *Con Rawls y contra Rawls una aproximación a la filosofía política contemporánea* (pp. 29-62). Universidad Nacional de Colombia. <https://bit.ly/4j1RZac>

Mesa Betancur, X. y Murcia, J. A. (2019). El análisis de redes sociales —ARS— como recurso metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas. *Espacio Abierto*, 28(3), 109-126. <https://www.redalyc.org/journal/122/12264369007/>

Montoya, J. P. (2023). Propuesta de mejora a los organismos comunales en Antioquia: breve análisis el trabajo comunitario [sin publicar]. Universidad EAFIT, Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno.

National Civic League (NCL). (2019). *Civic index* (4th ed.). NCL. <https://www.nationalcivicleague.org/resources/civicindex/>

Open Society Foundations. (2018). *La policía y la reducción de daños: ¿cómo pueden contribuir las agencias de orden público a la seguridad, salud y confianza públicas?* <http://www.jstor.org/stable/resrep43009>

Perry, G. E., Garcia E., E. y Jiménez, P. (2014). *State capabilities in Colombian municipalities: Measurement and determinants*. CAF Working Paper N.º 2014/08. Universidad de los Andes, CEDE, CAF. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/762/Paper%20State%20Capacity%20Version%20final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rawls, J. (1979). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica.

Valencia, L. E. (2009). *Historia, realidad y pensamiento de la acción comunal en Colombia: 1958-2008: 50 años construyendo comunidad*. Escuela Superior de Administración Pública.

Widya Putra, D., Salim, W. A., Indradjati, P. N. y Prilandita, N. (2023). Understanding the position of urban spatial configuration on the feeling of insecurity from crime in public spaces. *Frontiers in Built Environment*, 9, 1114968. <https://doi.org/10.3389/fbuil.2023.1114968>

Zelik, R. (2015). “Viejas” y “nuevas” guerras: sinopsis de conceptos y doctrinas militares. En *Paramilitarismo. Violencia y transformación social política y económica en Colombia* (pp. 31-78). Siglo del Hombre Editores. <https://doi.org/10.4000/books.sdh.598>

PARTE III

ESTRUCTURACIÓN

Capítulo 6

Evidencia para construir el problema público de la convivencia: un análisis de las contravenciones en Antioquia 2017-2023

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch6

Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero

Introducción. Formulación del problema de la seguridad y la convivencia local para el contexto de Medellín y Antioquia

El diseño de políticas públicas es un proceso colectivo de priorización y delimitación de problemas públicos, en el que se definen acciones estructuradas de intervención para mejorar la problemática elegida, mediante la determinación técnica de las causas que originaron el problema priorizado. En ese proceso se presenta una tensión permanente entre la percepción de los actores que participan en el contexto del problema público (legitimidad), y los datos y las categorías que dominan la gestión pública basada en evidencia. Por este motivo, determinar la relación adecuada entre legitimidad y técnica es uno de los elementos clave para mejorar la efectividad y la legitimación de las políticas públicas.

El contexto en el que se desarrollan las políticas públicas de seguridad y convivencia locales en Colombia está determinado por la debilidad en la construcción de estatalidad y por un mercado que no logra satisfacer las expectativas materiales de la sociedad. A ello se suma un proceso de desarrollo económico con presencia criminal, que delimita la acción de la institucionalidad legal, en cuanto adquiere suficientes recursos para controlar el territorio, e influye, coopta o participa no solo de las rentas criminales, sino también de la expansión de la actividad de los Estados nacional y locales.

El contexto de Antioquia y Medellín ha sido moldeado por la existencia de actores líderes de la gobernanza local que han influenciado las respuestas de la estatalidad por medio de la administración pública y de las políticas públicas. La problematización de la seguridad estuvo

asociada durante décadas a un diagnóstico unidimensional propio de la seguridad pública, en el que el Estado que no podía generar capacidades coercitivas e infraestructurales básicas para imponer el orden por la vía de la represión. A medida que el país y la ciudad se fueron modernizando y se transformaron los marcos constitucionales mediante la incorporación de visiones más democráticas, aparecieron, en el marco de políticas con enfoques de seguridad ciudadana, las preocupaciones por los derechos y por la necesidad de construir capacidades administrativas y sociales que se centraran en nuevas relaciones causales, como la marginalidad, la falta de oportunidades para los jóvenes o la necesidad de oferta de servicios sociales (Auyero y Lara, 2015).

En uno y otro caso, la trayectoria de las políticas en Medellín estuvo muy determinada por esos enfoques (seguridad pública y seguridad ciudadana), y los actores que participaron en los procesos fueron también muy diferentes, tanto en el diseño como en la implementación. De las definiciones de seguridad del Estado propias de las doctrinas de seguridad nacional de los años setenta y principios de los años ochenta, en las que la Policía Nacional, detectives locales —Seguridad y Control—, secretarías de gobierno, con el apoyo del Ejército Nacional, salvaguardaban el orden público y la seguridad del Estado en contra de criminales y elementos subversivos (Blair *et al.*, 2009; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018a; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b), se pasó a políticas con un enfoque conceptual, al menos en lo discursivo, de seguridad ciudadana a finales de la década de los noventa y las primeras dos décadas del siglo XXI.

De las acciones centradas en fortalecer la fuerza pública como eje de la preocupación gubernamental, la ciudad y el departamento pasaron a la generación de oportunidades, especialmente para los jóvenes en riesgo, como el nuevo elemento para la acción de la seguridad y convivencia. Durante algunos años, la ciudad asistió a políticas que se debatían entre más policía o más becas y apoyos a los ciudadanos, como una falsa dicotomía, la cual estaba fundamentada en una incomprensión de fenómenos como el reclutamiento de jóvenes por parte de las organizaciones criminales (Blattman *et al.*, 2024).

La experiencia internacional y local ha mostrado que las políticas públicas de seguridad ciudadana son una compleja combinación de instrumentos que incluye aquellas dos visiones tradicionalmente usadas en la ciudad, sumadas a factores de participación, movilización ciudadana, confianza pública, calidad urbanística y equidad general de los territorios.

Estas políticas públicas para la gestión local de la seguridad ciudadana fueron moldeadas por una nueva generación de actores, quienes contaban con un nuevo repertorio de estrategias de intervención y de relaciones causales. Los tanques de pensamiento, la sociedad civil y los actores de mercado, y sobre todo los Gobiernos locales, ganaron protagonismo en el proceso.

Los enfoques conceptuales de seguridad ciudadana y seguridad humana han aportado nuevas narrativas, más allá de los uniformes y las sirenas. La tecnología, los grupos de celular, las reuniones comunitarias, los procesos de mejoramiento de barrios, los conflictos socioterritoriales, las estadísticas detalladas o los jóvenes con proyectos de vida que los saquen del riesgo de ser reclutados por grupos armados ilegales son nuevos y poderosos símbolos que los nuevos actores han traído consigo a la formulación e implementación de políticas públicas.

Dado que la formulación de políticas suele ser un proceso de argumentación y persuasión política, los grupos e individuos que promueven determinadas opciones políticas trabajarán para obtener toda la ventaja retórica que puedan en estos debates. Dado que un sello distintivo de una defensa de políticas exitosa es la capacidad de contar una buena historia, los grupos utilizarán recursos retóricos probados por el tiempo, como los símbolos, para presentar sus argumentos. (Birkland, 2015, p. 190)

Este capítulo muestra el sentido que deberían tener los procesos de estructuración de problemas públicos de las políticas públicas de seguridad y convivencia, en medio de un proceso de renovación de los protagonistas y de los conceptos. Estos nuevos actores han puesto la atención en la oferta integral de bienes públicos, más allá de la dualidad tradicional entre acciones focalizadas para poblaciones en riesgo y endurecimiento de la respuesta de fuerza respecto a las organizaciones criminales.

Relaciones causales típicas en las políticas públicas de seguridad y convivencia local en el mundo: del enfoque conceptual de la seguridad a las causas del problema

La capacidad de una política pública de transformar las brechas de bienestar que problematiza está determinada por la calidad del diseño de la formulación de los problemas públicos. Para esto, son requisitos fundamentales: contar con un problema claro y bien definido, con información que permita dar evidencia cierta, con una lógica causal plausible y una estructuración ordenada (Garraud, 2009).

Entender las relaciones causales ya aplicadas en experiencias internacionales es una guía esencial para la comprensión no solo de los enfoques conceptuales, sino también de la información que es necesaria para estructurar dichos problemas, sobre todo en ambientes institucionales como Medellín y Antioquia, donde el uso de los instrumentos de política pública suele tener poca diversidad (Leyva y Mesa, 2023; Leyva y Olaya, 2022).

Como parte del proceso de análisis de las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana de Medellín y Antioquia, el centro Valor Público ha rastreado y sistematizado de forma exploratoria más de 40 estudios de política pública de seguridad y convivencia local en el mundo,¹⁷ con el fin de identificar las relaciones causales típicas que se

¹⁷ El estudio exploratorio se ha centrado en lineamientos de políticas públicas y estudios de caso de política pública de seguridad y convivencia con componente local. Para ello se identificaron las teorías de cambio, separando variables independientes de variables dependientes de los siguientes trabajos comprendidos entre 1980 y 2022: Revisar: Abello y Guarneros-Meza (2014), Adel et al. (2016), Antillano (2012), Ardanaz et al. (2014), Ball et al. (2007), Barahona (2014), Barrera (2021), Becerra (2012), Beliz (2012), Blattman et al. (2019), Boessen y Hipp (2018), Campbell (1993), Chioda (2017), Crawford (1995), Currie (2000), Dammert (2007), Den Boer (2008), Dobles (2013), Doyle (2021), England (2009), Faber (2008), Fischer, F. (2003), Fuentes (2003), Gans (1982), García (2012), Gasper (2010), Gómez (2008), Hierro y Gallego (2018), Hope (1995), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011), International Security Sector Advisory Team (2015), Jeffery (1971), Johnson y Roberts (2021), Kessler (2012), Knoepfel et al. (2007), Leibler y Brand (2012), McConville y Shepherd (1992), Mohor (2017), Nelken (1985), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008), Pfeiffer et al. (2005), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), Putra y Salim (2023), Robins

presentan en diferentes contextos y que se sistematizan a través de la metodología de estructuración de problemas de teoría de cambio. Estas relaciones causales permiten identificar las variables independientes y dependientes que subyacen a las relaciones causales típicas en casos internacionales.

Este análisis exploratorio tomó casos alrededor del mundo de bases de datos que indexan publicaciones académicas, usando como claves de búsqueda: “Políticas públicas de seguridad y convivencia” o “Gobernanza de la seguridad local”. A partir de allí, se seleccionaron trabajos que evaluaran casos de políticas locales, establecieran lineamientos para su diseño e implementación, o evaluaran las políticas. En la gráfica 6.1 se presenta una sistematización de las teorías del cambio de las que se derivaron 185 variables entre dependientes e independientes según la frecuencia con las que se mencionan.

Causas típicas en la literatura (variables independientes)

Las causas más frecuentes de las teorías de cambio de las políticas públicas de seguridad y convivencia local del estudio exploratorio (variables independientes) sitúan más de la mitad de las causas en cabeza de las organizaciones de seguridad y justicia, con “limitadas capacidades y coordinación de la fuerza pública y la justicia”, “limitaciones de la información y la tecnología”, “limitaciones de las capacidades de las fuerzas militares y de seguridad no local” y las “limitaciones de las capacidades del Gobierno local”.

Aparecen también causas como las “limitaciones de las políticas sociales y de inclusión”, el “deterioro urbanístico y del transporte”, las “fallencias en la mediación y la justicia cercana al ciudadano” y el “irrespeto de los derechos humanos”, factores más propios de la seguridad ciudadana y de la seguridad humana. De allí que sea importante identificar las diferencias del tipo de enfoque conceptual aplicado.

(1993), Roché (2002), Roncken (2012), Stanko (1995), Terpstra (2008), Tulumello (2016), Viscardi y Fraiman (2013), Weisburd y Telep (2014) y Yang y Baek (2022). Dar referencias bibliográficas de las referencias resaltadas en verde.

Gráfica 6.1 Teorías del cambio típicas en políticas públicas locales de seguridad y convivencia



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla 6.1 se presentan las frecuencias de las variables independientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados.

Tabla 6.1 Variables independientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados

Clase	Enfoque conceptual de seguridad		
	Seguridad pública (%)	Seguridad ciudadana (%)	Seguridad humana (%)
Capacidades y coordinación fuerza pública y justicia	25	31	29
Participación, capital social e involucramiento ciudadano	17	23	11
Mejoramiento de la información pública y tecnología	4	15	0
Política social de inclusión (mejoramiento urbanístico y transporte)	12	6	37
Mejora de capacidades de las fuerzas militares y de seguridad no locales	20	6	5
Mejorar capacidad gobierno local	6	11	0
Mediación y justicia cercana al ciudadano	0	6	6
Participación de privados en actividades de seguridad	9	3	6
Respeto de derechos humanos y de derecho internacional humanitario	0	1	6
Otros	6	2	0
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, las causas típicas detectadas en los lineamientos y estudios de caso están relacionadas con el tipo de enfoque conceptual de seguridad. De hecho, los casos de políticas con enfoques de seguridad pública se concentran más en falta de capacidades de la fuerza pública y las necesarias mejoras de las capacidades de las fuerzas militares y de

seguridad no local, con el 45 % de las causas de los problemas. La participación comunitaria aparece desde la lógica más cívico-militar o de redes de informantes o cooperación, con el uso de la fuerza monopólica.

En el caso de las políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad ciudadana, aparecen con fuerza las “limitaciones de las capacidades de los Gobiernos locales”, en “coordinación con las no locales y de justicia”, y “las falencias de participación”, con casi una cuarta parte de las causas de los problemas. Es en este grupo de políticas con enfoque de seguridad ciudadana donde aparecen con menos frecuencia, en los casos analizados, causas asociadas a la “insuficiente oferta de bienes públicos”.

Por el lado de las políticas con enfoque de seguridad humana, 2 de cada 5 causas provienen de las brechas de las políticas sociales, pero desde una perspectiva no local, sino nacional. Y existe menos preocupación por los problemas de participación ciudadana que en la seguridad ciudadana y más preocupación por los problemas de coordinación de los organismos de seguridad y justicia nacionales-federales.

Consecuencias típicas en la literatura (variables dependientes)

Lo anterior es el panorama de las causas; ahora es preciso analizar las principales consecuencias identificadas en las teorías de cambio de los casos analizados. En la tabla 6.2 se muestran las variables dependientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados.

Tabla 6.2 Variables dependientes típicas en los lineamientos y estudios de caso de políticas públicas de seguridad y convivencia local investigados

Clase	Enfoque		
	Seguridad pública (%)	Seguridad ciudadana (%)	Seguridad humana (%)
Reducción de delitos y contravenciones	29	17	16
Prevenir ocurrencia de delitos o conflictos de convivencia	21	10	17
Confianza pública en organismos de seguridad y justicia	6	13	11

Sensación y percepción de seguridad	6	12	0
Estándares de prestación del servicio de policía	6	11	10
Estructuras de gobernanza formales de la seguridad	0	12	6
Desplazamiento y ajuste de estructuras criminales: gobernanza criminal	21	9	0
Mejoramiento urbanístico y de barrios y distribución del ingreso y pobreza	0	3	20
Respeto de derechos humanos, derecho internacional humanitario y paz	6	1	12
Capacidades de las fuerzas y cuerpos de seguridad	0	1	6
Comportamientos comunitarios excluyentes	0	6	0
Capital social y participación ciudadana más allá de la seguridad	0	3	0
Proteger al Estado frente a amenazas	0	0	5
Fragmentación de organizaciones criminales	6	0	0
Mediación y justicia cercana al ciudadano	0	2	0
Comportamientos comunitarios prosociales	0	2	0
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Las consecuencias más frecuentes en las políticas públicas analizadas son la reducción de los delitos y las contravenciones, la prevención de la ocurrencia de delitos o conflictos de convivencia, y el desplazamiento y ajuste de cuentas de estructuras criminales. La consecuencia central esperada de las políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad ciudadana es la “reducción del delito”, mientras que en las de seguridad ciudadana es una combinación de “mejora de la prevención”, “mejora de la confianza” y “construcción de gobernanza”. Para las de seguridad humana, el “mejoramiento de los barrios” y la “distribución del ingreso” son las consecuencias esperadas, sumada a la “disminución y prevención del delito”.

Al seguir las características definidas por Garraud (2009) para el *policy cycle* es fundamental se cuente con una lógica causal plausible y con

información que permita dar evidencia cierta del problema público; de allí se derivará una estructuración ordenada y, por tanto, un problema claro y bien definido. De hecho, el repaso por los problemas de estructuración típicos de los casos analizados en el mundo de las políticas públicas de seguridad y convivencia local nos muestra que, tanto en las causas como en las consecuencias, los datos de seguridad son esenciales, sobre todo para los enfoques conceptuales de seguridad pública.

Sin embargo, en la estructuración de los problemas ganan importancia los datos de participación, desigualdad y, sobre todo, los datos que puedan dar cuenta de conflictos de convivencia, garantía de los derechos y confianza en las instituciones de seguridad y justicia. Es allí donde la comprensión del tratamiento institucionalizado de los fenómenos contrarios a la convivencia que derivan en contravenciones al Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC) —Ley 1801 de 2016— (Colombia, Congreso de la República, 2016) se vuelve muy importante para problematizar políticas en los casos de Antioquia y Medellín.

La evolución de los estudios de la violencia en la problematización de las políticas públicas: de los delitos contra la vida y la libertad, a las contravenciones

Las relaciones causales típicas entre la fortaleza del Estado y las manifestaciones delictivas siguen estando en el centro del diseño de políticas públicas locales de seguridad y convivencia en el mundo. La tradición escrita colombiana en ciencias sociales se enfocó, durante décadas, en problemas conexos a esa tendencia global, pero lo hizo con interés especial en la categoría de la Violencia (Cartagena, 2016). De hecho, ha sido el análisis científico de la Violencia en Colombia el telón de fondo historiográfico y científico en medio del que se ha dado la evolución de los enfoques conceptuales de las políticas públicas de seguridad local en Colombia, desde la seguridad del Estado a la seguridad ciudadana. La violentología en Colombia produjo un efecto duradero en el abordaje crítico que las ciencias sociales han hecho de los comportamientos contrarios a cierta idea de “armonía social”, conservadora en lo cultural y excluyente en lo social.

El nivel de violencia, la extensión de su uso por múltiples grupos armados y por el Estado, ha sido de una magnitud tal que esa marca en el abordaje de la seguridad, el conflicto o la justicia persiste, como un ejercicio de cualificación y de memoria esencial que el país ha realizado. Sin embargo, no siempre se hizo del mismo modo ni teniendo como eje los mismos actores ni circunstancias (Ortiz Sarmiento, 1992, 1994). De la narrativa en forma de novelas y crónicas, se pasó al abordaje científico de las macrocausas (Cartagena, 2016), y de la preocupación por criminales y estructuras armadas, se pasó a centrarse en las víctimas.

La concentración permanente en los efectos más brutales de la Violencia y las violencias derivadas llevó a una permanente atención sobre los perpetradores, los facilitadores y la manera en la que se organizaban para articular el poder. Desde los textos acerca de la Violencia en Colombia (Guzmán *et al.*, 1962; Oquist, 1978; Pécaut, 2001; Sánchez y Meertens, 1983), los trabajos del Centro de Investigación y Educación Popular en torno al conflicto colombiano (González, 2014; González *et al.*, 2024), a los textos de análisis de las biografías de los señores de la guerra y capo-mafiosos (Castillo, 1987; Duncan, 2006; Salazar, 2001; Salcedo-Albarán, 2010), el nivel de brutalidad y la extensión de la violencia produjo ese necesario foco en los sucesos y de allí a las causas de la estructura social y política.

Los estudios sobre la Violencia absorbieron la capacidad de las ciencias sociales colombianas durante más de 50 años, pasando de una mirada testimonial y partidista de los años cincuenta a una mirada científica inaugurada por el texto *La violencia en Colombia*, de 1962, de Guzmán Campos *et al.* (1962). De una preocupación narrativa y legalista se pasó a una mirada sociológica y politológica, para ir, después de los años ochenta, nuevamente hacia la historiografía, y luego, hacia un copamiento en el siglo xxi de la mirada economicista de los efectos y las causas que el derecho, la historia, la ciencia política y la sociología habían definido por 40 años (Cartagena, 2016; Pérez Escandón, 2023).

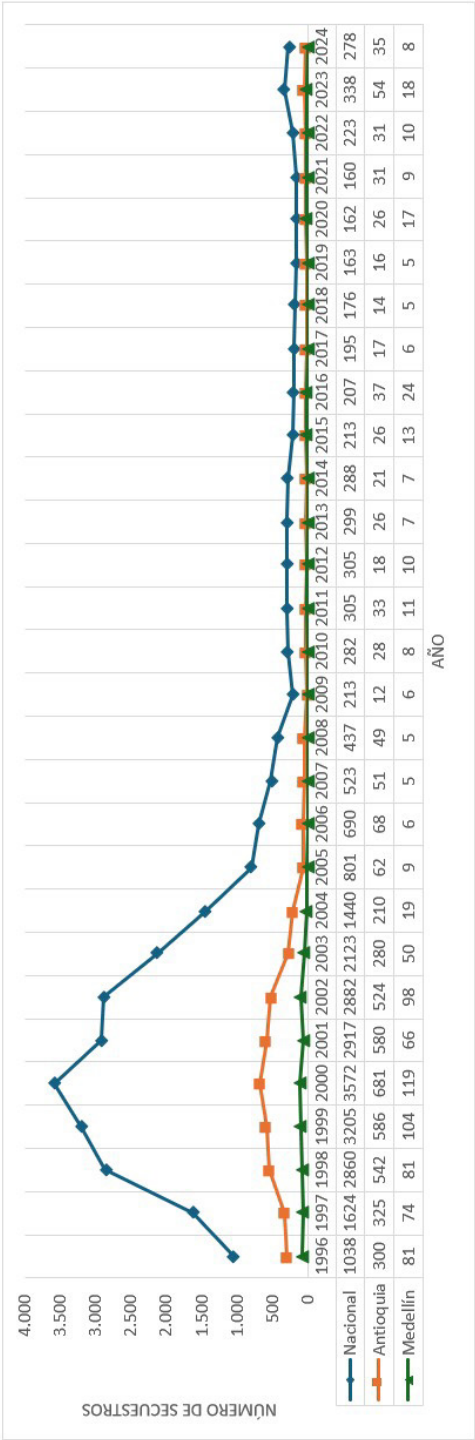
En estos estudios se señala la excesiva centralización en factores como las expresiones de violencia y los grupos que las perpetraban, y una tendencia de los académicos a pensar que estudiar el fenómeno con cierta mirada determinista aportaba a mejorar las condiciones de solución del problema (LeGrand, 1994; Zuleta, 2005). De hecho, Zuleta

(2005) se preguntaba: “¿Es posible suponer que existen relaciones de algún tipo entre la violencia política que ha vivido el país desde hace setenta años y los modos como esa violencia ha sido predominantemente abordada por sus estudiosos?” (p. 283). Esta pregunta gana relevancia al hacer un balance de este siglo, en el que se dio una atención muy importante (y comprensible) a los delitos de alto impacto, en especial al delito del homicidio (Bello, 2008; Norza *et al.*, 2020). Un delito tan complejo y brutal, que estructuró la mayor parte de las respuestas de política criminal del Estado colombiano de las últimas décadas.

El periodo posterior a la implementación de políticas de fortalecimiento de las capacidades coercitivas del Gobierno nacional (Plan Colombia y Política de Seguridad Democrática) ha estado dominado por estudios en los que existe una atención muy importante en la evolución y las causas de fenómenos como la violencia homicida o el secuestro extorsivo, como manifestaciones más agudas de la violencia. Trabajos como el de Bello (2008), Duncan y Eslava (2015), Norza *et al.* (2020), Sánchez (2003), Sánchez *et al.* (2005) y Villaveces (2001) se inscriben en el interés creciente por los efectos específicos ya no de los grupos o las causas, sino de manifestaciones concretas como el homicidio, visto desde una perspectiva más estadística y espacial.

El país vivió, durante los primeros 20 años del siglo XXI, un proceso de “pacificación” (reducción de delitos contra la vida y la libertad personal), en ocasiones ilegítimo, con procesos de consolidación de capacidades estatales, y a veces en connivencia con organizaciones criminales y paramilitares (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018a; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018b; Corporación Nuevo Arco Iris, 2011; Rivera y Duncan, 2018). De forma paralela y dependiendo de las capacidades administrativas y fiscales, también se dieron procesos de modernización y fortalecimiento de las capacidades del Estado nacional y de los Gobiernos locales (Ver el capítulo 3 de este libro). Estos procesos de consolidación de las capacidades estatales y la transición hacia modelos de gobernanza criminal local llevaron, al menos en Medellín, a la reducción significativa de delitos contra la libertad personal (Ver gráfica 6.2) y delitos contra la vida (Ver gráfica 6.3), y se transitó hacia un aumento de los delitos contra el patrimonio.

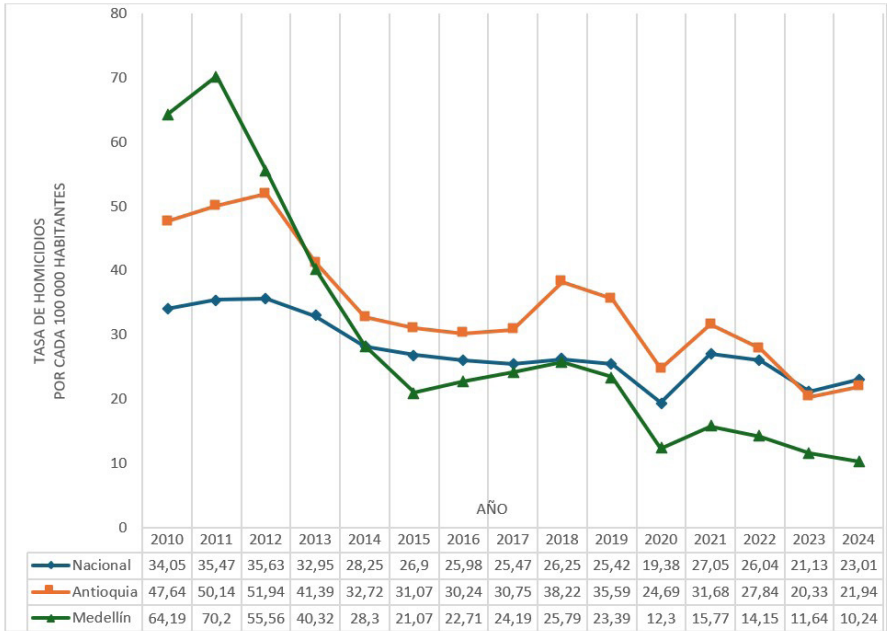
Gráfica 6.2 Colombia, Antioquia y Medellín: cantidad de secuestros por año, 1996-2024



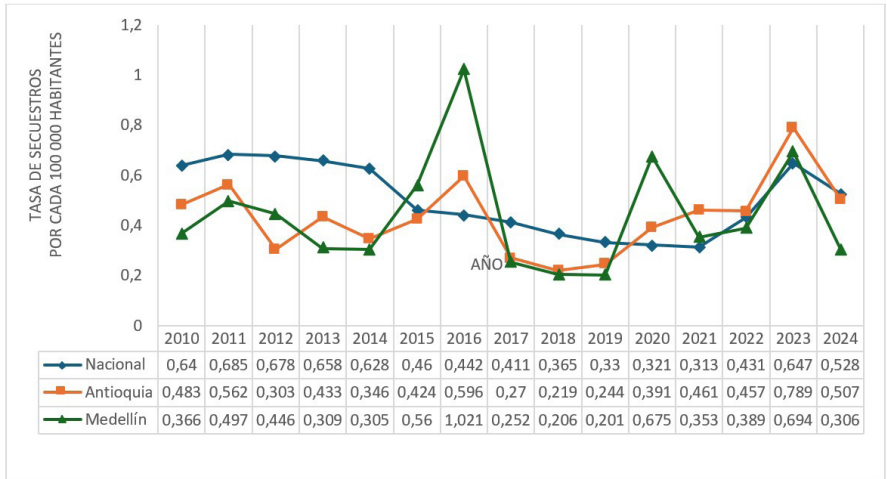
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa:

Gráfica 6.3 Colombia, Antioquia y Medellín: a. tasa de homicidios y b. secuestros por cada 100 000 habitantes, 2010-2024

A



B



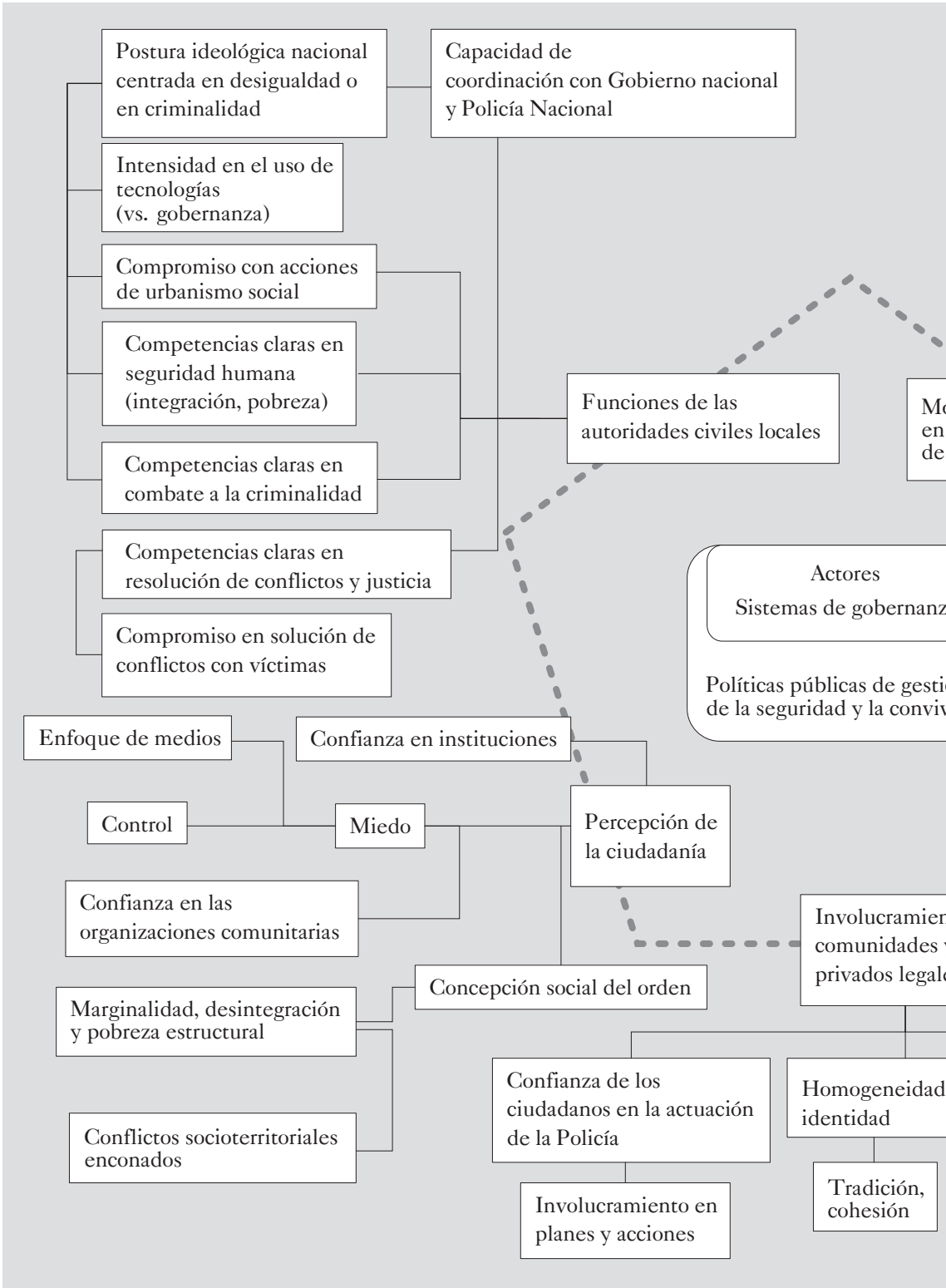
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Justicia.

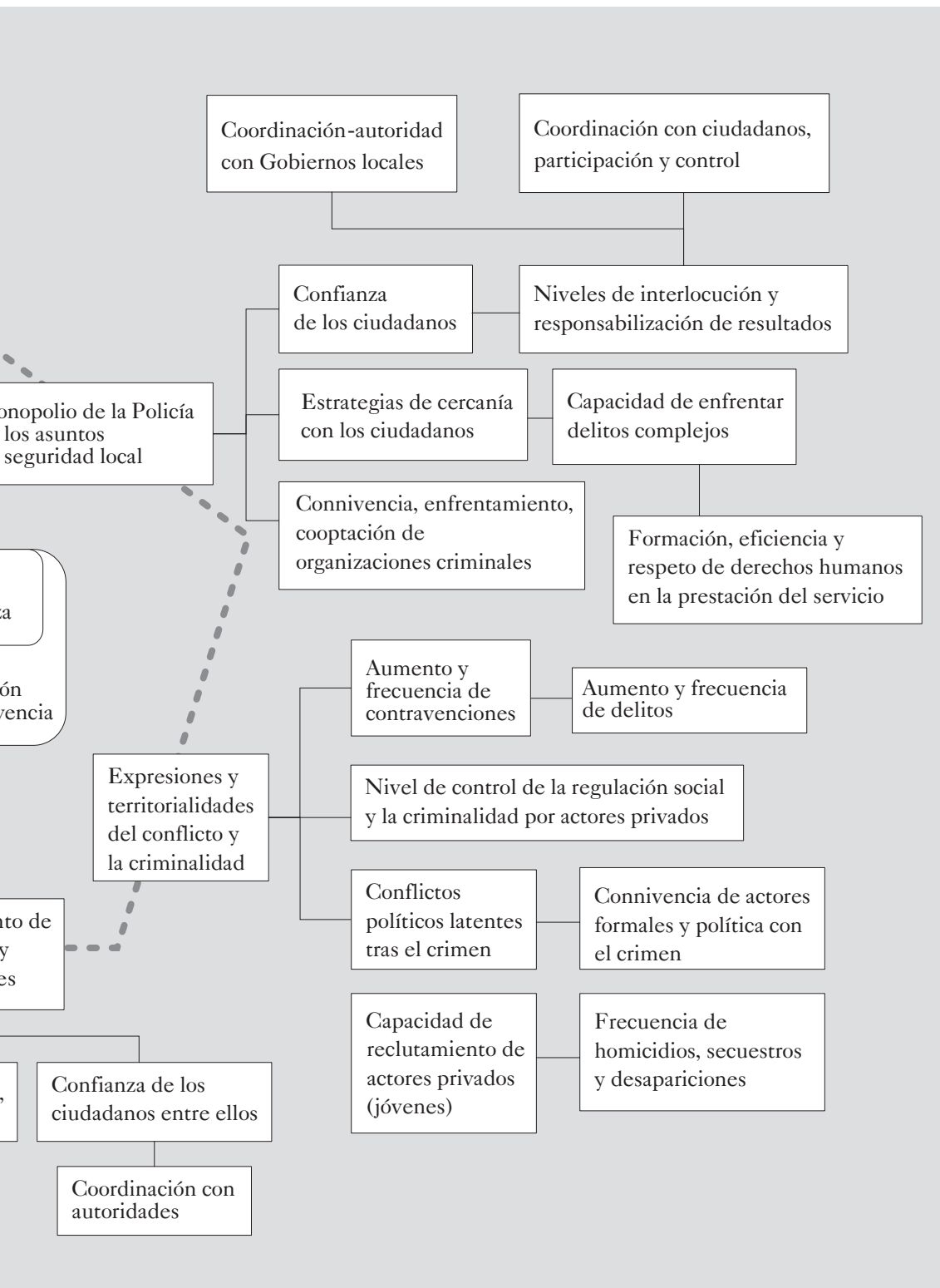
La reducción innegable de los homicidios en Colombia (Ver gráfica 6.3), que se explica en gran parte por la consolidación de una gobernanza dual (criminal y legal) en Medellín y Antioquia, ha permitido, en el caso de Medellín, ocuparse de factores causales relegados por décadas, situaciones relacionadas con la atención social integral, el mejoramiento de condiciones urbanísticas, el fortalecimiento de capacidades organizativas comunitarias y la construcción de legitimidad local de las autoridades para resolver conflictos. Al bajar la marea de los homicidios y secuestros, la sociedad pudo ver las extensas playas de los problemas de convivencia y de equidad social.

En este contexto, diseñar políticas públicas locales de seguridad y convivencia significa reflexionar sobre el foco de atención, sobre todo cuando se está transitando de enfoques conceptuales de seguridad ciudadana a enfoques conceptuales de seguridad humana. Si bien las políticas públicas deben seguir atendiendo las manifestaciones más violentas y agudas de la ausencia de seguridad (como el homicidio), existen ámbitos de problematización que deben complementarse, en particular los relacionados con la convivencia y la justicia cercana al ciudadano.

En la figura 6.1 se representan los principales *issues* o situaciones problemáticas y las relaciones causales para la estructuración de políticas públicas locales de seguridad y justicia con enfoque conceptual de seguridad humana. Esta representación gráfica permite explorar nuevas categorías de relaciones causales que se originan de los casos internacionales y que puede servir para incorporar elementos de la seguridad ciudadana y seguridad humana al proceso de estructuración de problemas públicos.

Figura 6.1 Principales *issues* y las relaciones causales para la estructuración de políticas públicas locales de seguridad convivencia y justicia cercana al ciudadano





Es aquí donde se concentra este capítulo, en tratar de cambiar el foco de la estructuración de problemas de seguridad desde problemas típicos hacia los problemas sociales, urbanísticos y de convivencia (conflictos socioterritoriales locales), sin perder la visión periférica de los delitos contra la vida y la libertad. Se trata de desarrollar una mirada renovada, que construya sobre los aprendizajes institucionales y sociales de las políticas públicas de seguridad y convivencia centradas en la reducción de homicidios y secuestros, que transitaba entre los enfoques de seguridad del Estado y seguridad ciudadana.

Este capítulo no se ocupa directamente de los fenómenos del homicidio y el secuestro (delitos de alto impacto contra la vida y la libertad), no porque niegue su importancia en la problematización para el diseño de políticas públicas de seguridad y convivencia, sino porque existen trabajos mucho más completos y sistemáticos que encuadran estos delitos de una forma consistente en el problema de las políticas públicas locales (Bello, 2008; Duncan y Eslava, 2015; Franco *et al.*, 2012).

Como puede evidenciarse en la evolución de los estudios sobre seguridad, violencia y conflicto (Bello, 2008; Cartagena, 2016; Pérez Escandón, 2023), son los fenómenos de relacionamiento de los ciudadanos asociados a la confianza, la pertenencia, la solidaridad y la legitimidad los que permanecieron menos visibles tras las preocupaciones estructurales de la violentología, los estudios asociados a criminales y perpetradores, y los análisis de las relaciones causales con el instrumental más económico. Se trata de llenar los vacíos que han ido quedando en el análisis de las políticas públicas locales, sobre las manifestaciones más complejas de las organizaciones criminales y los delitos perpetrados por esas estructuras.

El difícil balance de la “armonía social” en una sociedad democrática

Las políticas públicas de seguridad y convivencia local que se acercan conceptualmente a la seguridad humana requieren complementar el análisis de las estadísticas de delitos de alto impacto con nuevas fuentes de datos. De hecho, las políticas con enfoque de seguridad ciudadana ya incorporaban indicadores de percepción de seguridad, victimización

y construcción de redes de participación de comunidades y colectivos como rasgos definitorios de una política pública local sólida.

Sin embargo, la seguridad humana ya impone nuevas fronteras en términos de participación efectiva de las comunidades, que supere a la participación solo motivada por la seguridad y la convivencia (Matzukawa y Tatsuki, 2018; Terpstra, 2008). También exige nuevos esfuerzos en incorporación de variables, como cambios en el progreso o la desigualdad social y la marginalidad (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022; Faber, 2008), los niveles efectivos de participación en la toma de decisiones (Fukuda-Parr y Messineo, 2012), elementos de justicia climática (Gasper, 2010) y, por supuesto, la profundización de la comprensión de los fenómenos que ocasionan conflictividad en la convivencia (Liotta y Owen, 2006).

La seguridad humana exige además que se ponga en cuestión la lógica que tienen muchas políticas de seguridad y convivencia (con independencia del enfoque conceptual), según la cual se debe buscar una “sociedad armónica”, una sociedad en la que se remueven todos los obstáculos que producen los conflictos (Fukuda-Parr y Messineo, 2012). Esta armonía deseable surge de un marco valorativo que suele ser excluyente o de limitada aplicación a realidades socioterritoriales muy variadas y estructuralmente conflictivas, originadas en factores identitarios, largas experiencias de marginalidad, ruptura de tejido comunitario y familiar, limitaciones de la capacidad de contención de las instituciones sociales o, inclusive, de actuaciones de rebeldía que son legítimas. De hecho, lo democrático de una sociedad tiene que ver con la capacidad de tolerar un nivel de conflictividad no violenta permanente, propia de la deliberación, de la pluralidad ideológica y de la expresión de insatisfacción que generan las brechas de bienestar.

A ello se suma que para sociedades que salieron de la pandemia de COVID-19 con crecientes niveles de desigualdad y de costo de vida, con fenómenos de migración desintegrada, con una sensación de inseguridad inédita frente al futuro y una tendencia a construir una imagen del mundo distorsionada y sectaria por las nuevas formas de comunicarse e informarse, es irreal plantearse una sociedad “liberada” del conflicto, que elimine por completo comportamientos considerados como “antisociales” o “contrarios a la convivencia”.

De allí que la búsqueda que se le exige a las políticas públicas de seguridad y convivencia en el marco de la seguridad humana, es la búsqueda por la tramitación funcional de los conflictos existentes en las sociedades democráticas actuales, además de la exigencia de entender los problemas de seguridad en transversalidad con las políticas de provisión de bienes públicos, prevención del crimen, urbanismo social e integración socioeconómica. Todo ello sin renunciar a la conservación de un orden social justo, con un uso de la fuerza que respete los derechos humanos y garantice la legitimidad democrática (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022).

Los comportamientos contrarios a la convivencia en Antioquia en el periodo 2017-2023

El CNPC estableció que “Las disposiciones [de] este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas” (Colombia, Congreso de la República, 2016). Este carácter preventivo se asienta sobre la definición de un rol específico del servicio de policía y de las autoridades civiles (inspectores de policía), como moduladores de las conductas que se consideran peligrosas o lesivas de quienes son objeto de ellas o de quienes las llevan a cabo.

En dicho código, en su artículo 5º, se define la *convivencia* “como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico” (Colombia, Congreso de la República, 2016). En esa lógica, lo que aquel busca es prevenir conductas que atenten contra la seguridad, la tranquilidad, el medio ambiente y la salud pública. En la medida en que las acciones de las personas afecten esos bienes jurídicos, aparece la labor preventiva, pedagógica y, en último caso, sancionatoria en los términos del código.

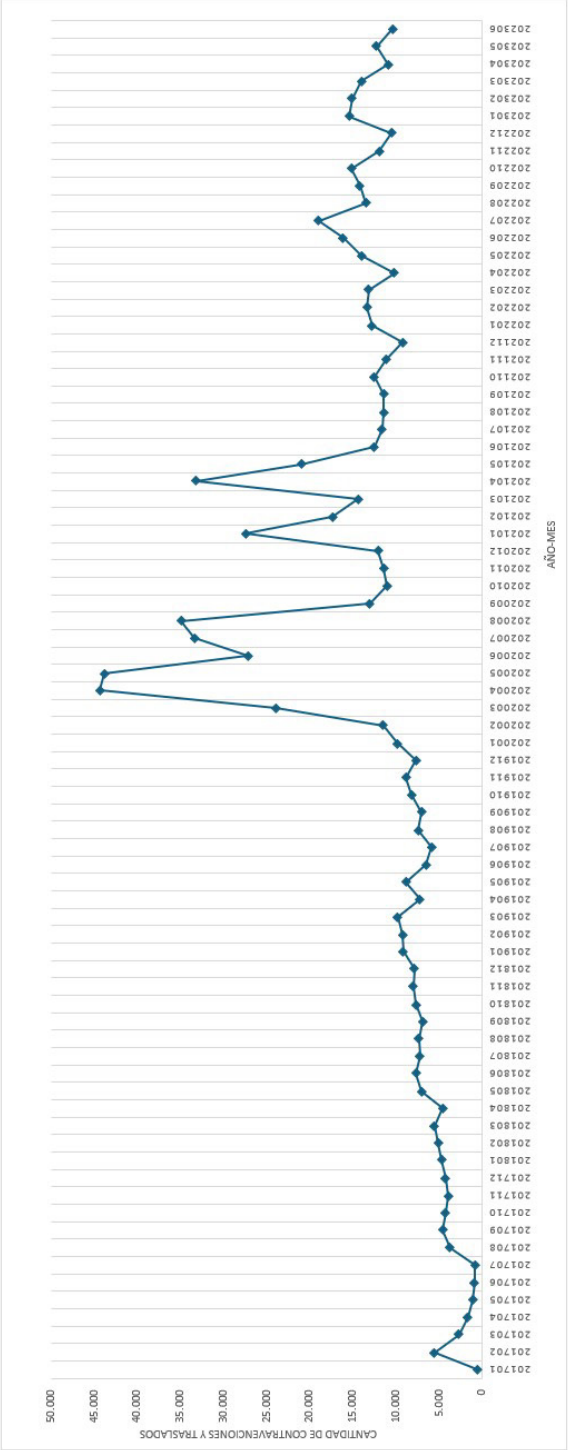
En el caso de Antioquia, después de 7 años de funcionamiento, se registraron, entre el año 2017 (cuando se desarrolló una operación pedagógica de 6 meses) y el año 2023 (junio), 919 000 casos de personas

con registros de contravenciones (Policía Nacional, 2024)¹⁸ o medidas de protección (Ver gráfica 6.4). Lo que se puede observar es un incremento sostenido del número de contravenciones, aun dejando por fuera los años de la pandemia.

De hecho, en el año 2017 se registraron 33 570 casos de comportamientos considerados contrarios a la convivencia; en el 2018, 79 000; 95 000 en el 2019; 163 000 en el 2022, y solo en el primer semestre de 2023, 78 000 registros. El periodo comprendido entre marzo de 2020 y mayo de 2021 existe un crecimiento atípico, esencialmente por las medidas asociadas a la clasificación de “Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía”, relacionado con comportamientos derivados de no cumplir las restricciones de movilidad establecidos en los decretos de emergencia promulgados con motivo de la pandemia de COVID-19.

¹⁸ La base de datos de contravenciones que se utiliza para este trabajo se origina del Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas de la Policía Nacional de Colombia. Registro público que fue consultado el 23 de enero de 2024 (<https://www.policia.gov.co/contenido/estadistica-comportamientos-contrarios-convivencia-ley-1801-2016>), pero que ya no aparece disponible para su recuperación en esa ubicación de web de la Policía Nacional de Colombia.

Gráfica 6.4 Antioquia: cantidad de contravenciones y traslados registrados por medidas de protección, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

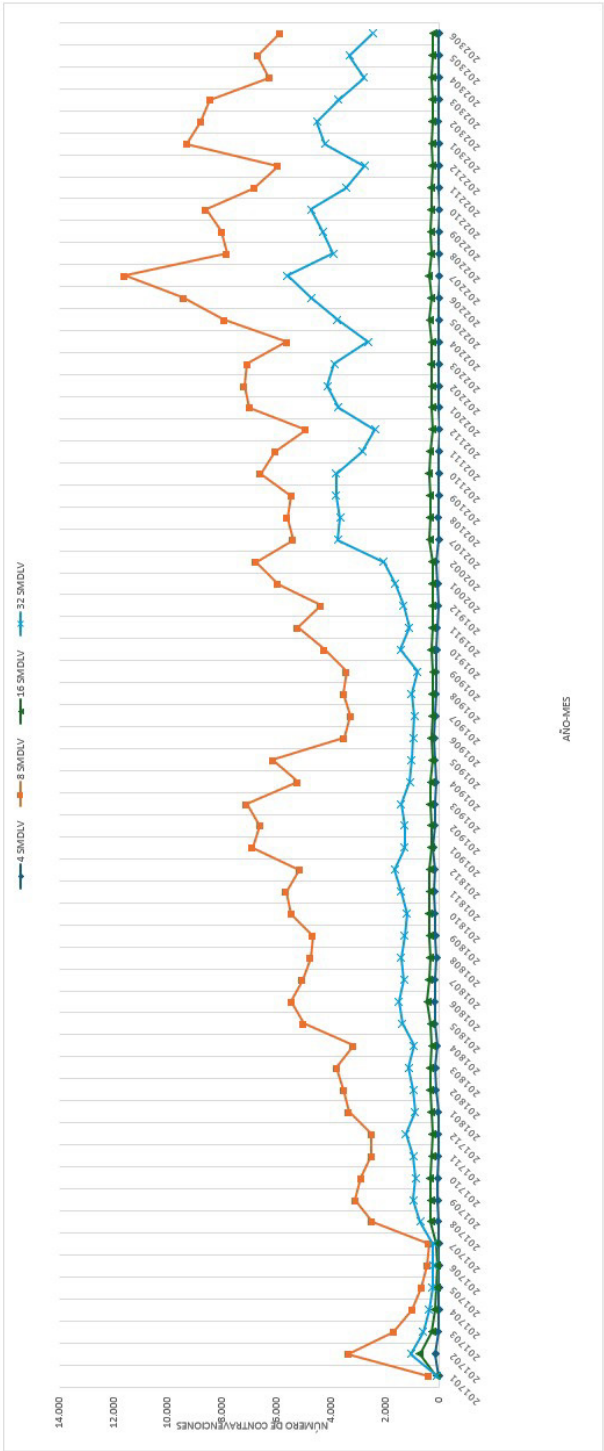
En la gráfica 6.5 se muestran las contravenciones en Antioquia, clasificadas por tipo de multa que podría recibir de ser aplicada la sanción, entre 2017 y 2023.

En efecto, al clasificar las conductas consideradas como lesivas de la convivencia en Antioquia por el tipo de sanción pecuniaria que debería aplicarse en virtud de lo establecido en el CNPC, aparecen las sanciones tipo 2 (8 SMDLV) como las más frecuentes, seguidas de las sanciones tipo 4 (32 SMDLV), que son las más gravosas en lo pecuniario, mientras que aquellas que están más relacionadas con algún tipo de proceso pedagógico o de participación en trabajo social son mucho menos frecuentes (Ver gráfica 6.6). Debe tenerse en cuenta que no se contaba con la información de las contravenciones que efectivamente se cobraron.

Al analizar la serie de datos desde 2017 hasta junio de 2023, sin tener en cuenta el periodo de marzo de 2020 a mayo de 2021, la tendencia del uso de sanciones pecuniarias y no pecuniarias es que las primeras, para todo el periodo analizado, se aplicaron en promedio para el 90 % del total de los comportamientos contrarios a la convivencia, mientras que las segundas son de cerca del 9 %, y el de las medidas pedagógicas o de trabajo social es de menos del 1% (Ver gráfica 6.6).

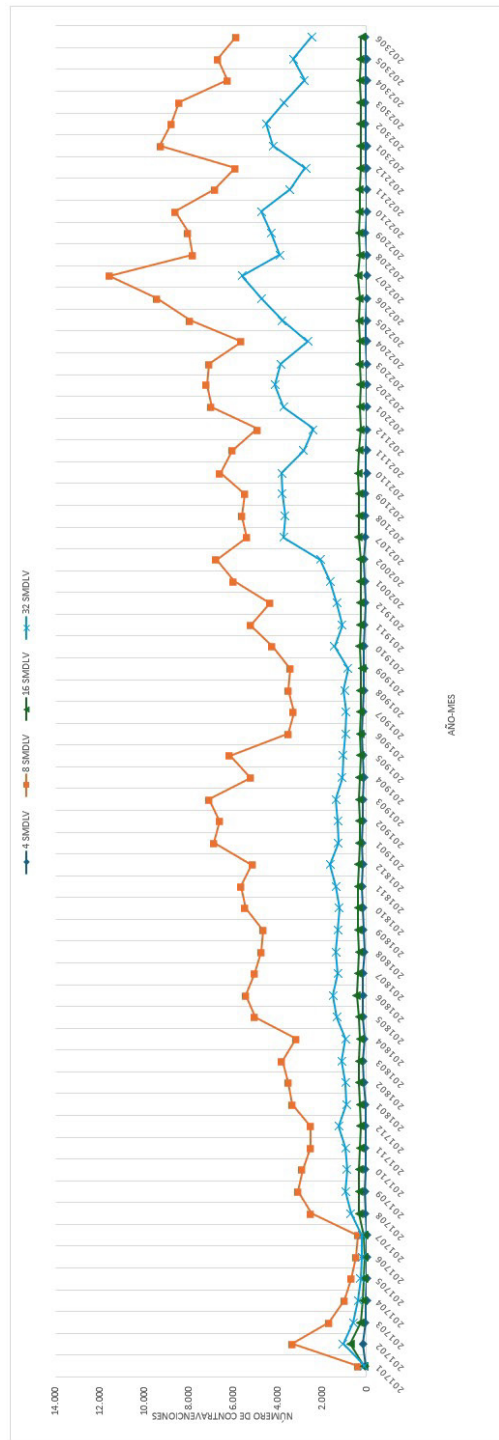
Gráfica 6.5 Antioquia: contravenciones clasificadas por tipo de multa que podría recibir de ser aplicada la sanción, 2017-2023.

SMDLV: salario mínimo diario legal vigente.



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Gráfica 6.6 Antioquia: contravenciones clasificadas por tipo de multa que podría recibir de ser aplicada la sanción, 2017-2023
(sin los meses de la pandemia)



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Esto refleja que 7 años después de la implementación del CNPC en Colombia, y específicamente en Antioquia, la tendencia ha sido a tratar las problemáticas de convivencia con un sentido más punitivo. Además, si se entiende el aumento de la frecuencia de comportamientos atendidos por la Policía y las inspecciones como indicador del nivel de conflictividad social, podría comprenderse la presencia de una sociedad estructuralmente más conflictiva. A ello se suma que para aplicar un enfoque con una actitud más pedagógica, que resuelva los problemas por la mediación o se lleven adelante compensaciones en los que la reparación no sea pecuniaria (por ejemplo, trabajo social), se requiere un aparato administrativo permanente que, aun en ciudades más grandes y con mayores recursos económicos en el departamento y el país, no ha sido activado para aplicar sanciones alternativas a las pecuniarias.

La difícil situación económica y operativa por la que atravesaron los inspectores en la ciudad de Medellín en el periodo 2020-2022 estuvo asociada a que existían solo 58 funcionarios para atender a 2,5 millones de habitantes, que generaron en ese periodo más de 379 000 registros contravencionales (157 000 en 2020, 117 000 en 2021 y 104 000 en 2022). Además, se presentaron, en el año 2023, 38 cargos vacantes de secretarios y auxiliares de esos despachos, que hacían que su operatividad en el territorio fuera casi nula.

Los comportamientos más frecuentes contemplados como contravenciones en Antioquia

La clasificación de la base de datos de comportamientos considerados contravenciones en Antioquia abarca información para 310 categorías. De estas, 10 concentran el 89 % de todas las contravenciones registradas entre 2017 y 2023. En la tabla 6.3 se presentan las contravenciones totales del departamento.

Debe tenerse en cuenta que el código de policía clasifica las contravenciones en artículos, y la mayoría de los artículos detalla los comportamientos contravencionales en numerales, por tanto un solo artículo puede tener varios numerales o no tener ninguno. Esto nos lleva a que existan dos maneras de ver las contravenciones por “Artículo” o por “Numeral” de un artículo. En este trabajo se utilizan ambas maneras de presentar los datos.

Tabla 6.3 Antioquia: principales contravenciones clasificadas por artículo del Código Nacional de Policía y Convivencia (tasa por cada 100 000 habitantes), 2017-2023

Actuación contravencional	Año						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	67	189	174	2871	1105	166	73
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	99	215	321	504	829	1122	529
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	213	602	538	396	463	708	325
Artículo 155. Traslado por protección	2	37	253	225	333	271	No disponible
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas	38	39	25	37	32	31	13
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	32	41	30	32	24	22	12
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	2	6	30	28	26	42	23
Artículo 146. Afectar los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros	7	31	30	14	17	11	10
Artículo 124. Arriesgar la convivencia por la tenencia de animales	18	16	10	8	5	4	2
Artículo 30. Afectar la seguridad e integridad de las personas en materia de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas	9	9	8	11	9	9	1
Artículo 34. Afectar la convivencia en los establecimientos educativos - consumo de sustancias	8	12	12	3	3	3	1
Artículo 111. Evitar la limpieza y recolección de residuos y escombros, y actuar con malas prácticas habitacionales	4	8	6	7	5	6	3

Artículo 38. Afectar la integridad de niños, niñas y adolescentes	7	8	5	2	4	4	2
Artículo 100. No preservar el agua	9	7	4	4	2	2	1
Artículo 93. Afectar la seguridad y la tranquilidad de las actividades económicas	5	6	3	3	3	4	1
Artículo 105. Incumplimiento de requisitos en el desarrollo de la minería	1	1	1	2	4	1	3
Artículo 134. Tener caninos potencialmente peligrosos que afectan la seguridad de las personas y la convivencia	5	3	2	1	1	1	0
Artículo 101. Afectar las especies de flora o la fauna silvestre	1	2	1	3	1	1	0

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Visto desde la perspectiva de los artículos del CNPC, las riñas, las contravenciones relacionadas con sustancias psicoactivas en el espacio público y el desacato o la obstaculización de la actividad de la Policía son los tres artículos que ocupan las primeras posiciones de la clasificación de las contravenciones en el departamento. A ello se suma el uso del “traslado por medidas de protección”, que es la potestad que tiene la Policía Nacional de trasladar a una persona, a los centros de traslado por protección, que pueda estar poniendo en riesgo a terceros o a sí mismo, por condiciones de salud mental, riñas o situaciones que le impidan valerse por sí solo en el espacio público.

Estas medidas de traslado por protección han tenido especial atención por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-081 de 2023, en el entendido de que existe el riesgo de que la fuerza pública pudiera abusar de ellas como un mecanismo de privación de la libertad velado o terminar tratando de manera punitiva a personas con dificultades de salud mental. El tribunal fue explícito en limitar su uso a un máximo de 12 horas (Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, 2023), que se cuentan a partir del momento en el que la Policía Nacional se haga cargo de quien sería trasladado.

Estas medidas de traslado por protección no pueden interpretarse de modo automático como producto de un comportamiento antisocial merecedor de sanción, sino como una forma de salvaguardar la vida e integridad del trasladado y de quienes lo rodean. Esta es una medida que se utiliza principalmente en el Valle de Aburrá, y tuvo 84 000 casos en el periodo 2017-2023, y 16 000 casos en 2019, 15 000 en 2020, 22 000 en 2021, 18 000 en 2022 y 9 000 a junio de 2023. En la tabla 6.4 se puede ver el detalle de las principales conductas contravencionales en Antioquia, clasificadas por subregión. Debe tenerse en cuenta que los artículos de la Ley 1801 tienen numerales y párrafos; en la tabla no se presenta la información de las contravenciones a nivel de artículo, sino a nivel de numeral, partiendo de la base de que hay artículos que tienen múltiples numerales y hay artículos que no tienen ninguno.

En el caso del Valle de Aburrá, y analizado en tasas por cada 100 000 habitantes, el desacato a las autoridades, los comportamientos relacionados con uso o porte de sustancias psicoactivas y las riñas tienen tasas más altas, y alcanzaron picos de 3592 casos por 100 000 habitantes en 2020 para irrespeto o desacato a las autoridades, o de 1557 por 100 000 habitantes por año para las riñas en el 2022 (Ver tabla 6.5).

Preocupan casos como las riñas y las contravenciones relacionadas con sustancias psicoactivas que, en general, se incrementaron en todo el departamento. Las riñas pasaron de 99 casos por 100 000 habitantes en 2017, a 1122 casos por 100 000 habitantes en 2022. Este incremento se ve explicado esencialmente por los casos de riñas en el oriente (626 en 2023) y el suroeste (764 en 2023), que son las subregiones con las tasas más altas y tendencias crecientes.

Son entonces las riñas, el consumo y la distribución caótica y sin estandarización o control de las sustancias psicoactivas en espacios restringidos y el porte de armas las principales preocupaciones a la hora de poder construir espacios públicos, si bien no carentes de conflictos, sí, por lo menos, más seguros. Existen, además, otras contravenciones con cifras y tendencias preocupantes, como realizar necesidades fisiológicas en la vía pública o perturbar los sitios de habitación con el alto ruido. El primero tiene que ver con el deterioro de la salud mental y el aumento de las personas en situación de calle o en calle, y la segunda, con el aumento de la densidad habitacional, la mezcla desordenada de usos del suelo y la falta de cultura ciudadana a la hora de consumir licor y controlar los niveles de ruido.

Las contravenciones relacionadas con sustancias psicoactivas alcanzaron 143 000 casos en 7 años, y en el 2022 llegaron a un pico de 682 casos por cada 100 000 en todo el departamento, además de 1009 por cada 100 000 en el Valle de Aburrá. El caso del oriente antioqueño merece especial atención en este tipo de contravenciones, debido a que en el 2017 la tasa era de 105 casos por cada 100 000 habitantes (30 % más de la del Valle de Aburrá), y para el 2022 tenía una tasa de 366 casos por cada 100 000 en 2022 y representaba el 36 % más de la tasa del Valle de Aburrá para ese año.

Tabla 6.4 Antioquia: principales contravenciones clasificadas por subregión, 2017-2023

Numeral	Subregión								Total
	Bajo Cauca	Magdalena Medio	Nordeste	Norte	Occidente	Oriente	Suroeste	Urabá	Valle de Aburrá
Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía	5499	2658	4288	4947	5057	17 316	10 440	10 874	207 130
Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas	1050	1025	1766	2563	1671	12 143	6932	2053	116 373
Traslado por protección									84 223
Reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas	1044	917	1379	1930	1106	5723	4245	1613	65 100
Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, en el perímetro de centros educativos	173	156	123	174	72	2213	318	749	71 959
									75 937

Consumir sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y, en general, en el espacio público, excepto en las actividades autorizadas por la autoridad competente	259	610	167	371	200	1608	738	875	57 096	61 924
Portar sustancias prohibidas en el espacio público	596	676	970	1354	1025	5521	2465	990	41 938	55 535
Irrespetar a las autoridades de policía	645	443	796	1082	584	2788	1828	1056	17 201	26 423
Comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto o extravío	462	173	265	431	512	1579	978	690	4408	9498
Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público	82	58	69	127	93	451	257	201	7147	8485
Total	9823	6721	9826	13 001	10 331	49 386	28 219	19 145	672 415	818 867

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Tabla 6.5 Antioquia: principales contravenciones clasificadas por subregión (tasa por 100 000 habitantes), 2017-2023

Subregión / Comportamiento contravencional	Año						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Valle de Aburrá	465	1449	1843	5142	3743	3280	1335
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	72	234	207	3592	1419	183	84
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	295	888	791	547	651	1046	482
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	55	214	395	589	1081	1557	749
Artículo 155. Traslado por protección	2	61	417	371	550	447	
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas	42	51	33	42	42	46	20
Total Antioquia	419	1081	1311	4032	2762	2297	940
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	67	189	174	2871	1105	166	73
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	99	215	321	504	829	1122	529
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	213	602	538	396	463	708	325
Artículo 155. Traslado por protección	2	37	253	225	333	271	
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas	38	39	25	37	32	31	13
Suroeste	569	761	844	3045	1817	1007	442
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	84	138	159	2063	876	172	61
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	319	371	379	690	691	626	292
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	118	220	210	180	170	143	71
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	1	2	74	71	60	53	12
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas	48	30	21	42	21	13	6

Oriente	416	591	597	2709	1576	1414	599
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	58	123	112	1828	659	215	84
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	194	234	211	501	608	764	313
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	128	189	182	260	238	382	178
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	0	6	70	84	38	29	15
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	35	39	22	34	34	25	8
Magdalena Medio	269	694	778	2557	1499	1039	185
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	48	159	211	1926	645	108	25
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	125	231	266	302	497	566	122
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	65	264	259	254	262	301	28
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	30	39	34	23	36	25	0
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	1	2	9	51	59	40	9
Norte	386	608	655	2073	1070	660	554
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	67	140	187	1515	532	147	115
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	217	273	237	324	377	374	289
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	72	168	151	157	89	86	131
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	3	1	60	33	44	34	9
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	27	25	22	45	29	19	10
Occidente	334	469	498	2311	1356	554	181
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	75	130	96	1742	644	123	43
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	150	161	171	275	410	251	93
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	69	131	146	171	215	121	29

Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	1	1	62	71	55	42	13
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	38	46	23	53	32	17	3
Nordeste	258	535	533	2003	1395	635	327
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	42	129	163	1505	725	151	59
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	124	230	239	352	417	356	175
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	52	134	111	105	127	107	46
Artículo 105. Actividades que son objeto de control en el desarrollo de la minería	4	6	5	4	109	15	39
Artículo 33. Afectar la tranquilidad y las relaciones respetuosas de las personas	36	37	15	37	18	6	8
Urabá	175	439	384	1998	795	365	85
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	36	97	91	1720	430	52	12
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	59	139	131	145	183	174	37
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	48	150	111	93	152	93	24
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	2	26	33	17	15	41	10
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	29	27	19	23	15	5	2
Bajo Cauca	293	210	250	1944	935	422	93
Artículo 35. Afectar las relaciones entre las personas y las autoridades	70	77	59	1659	528	73	20
Artículo 27. Poner en riesgo la vida y la integridad	97	57	55	201	256	198	51
Artículo 140. Descuidar la integridad del espacio público	96	54	42	33	104	99	16
Artículo 95. Afectar la seguridad de las personas y sus bienes (móviles)	0	1	80	39	34	35	2
Artículo 92. Incumplir la normatividad que afectan la actividad económica	30	21	14	12	13	16	4

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

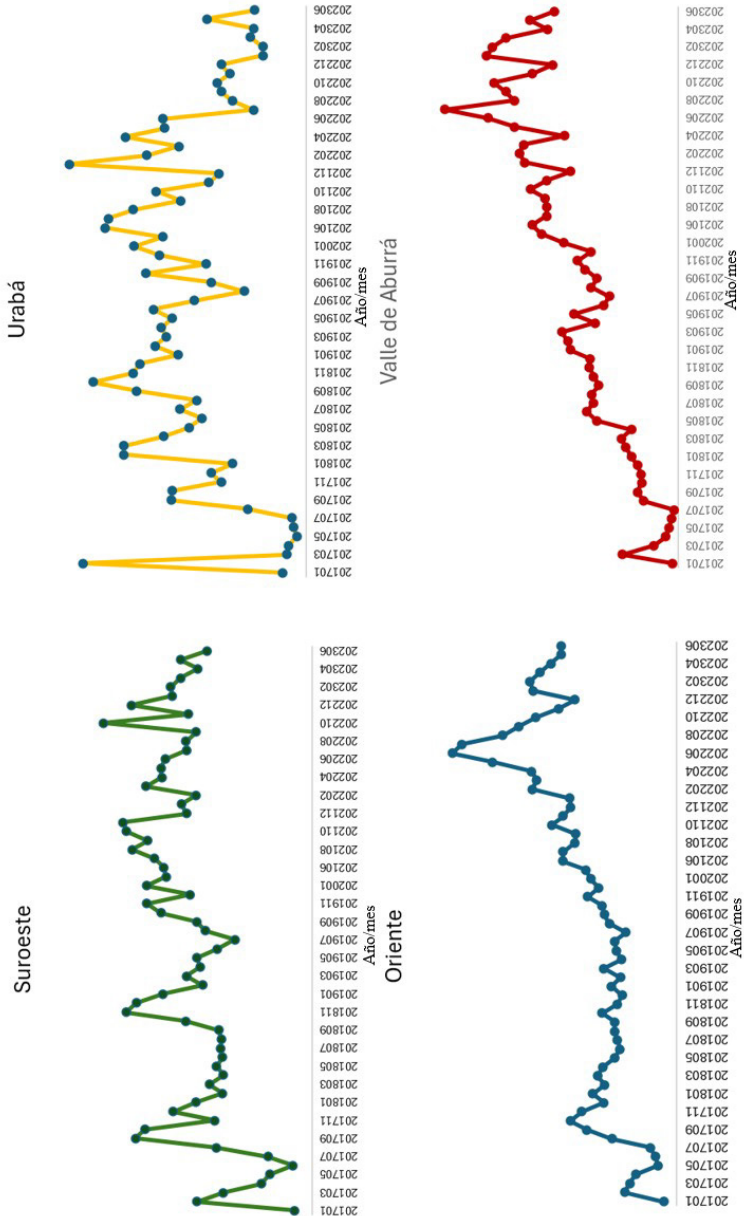
Heterogeneidad de las conductas clasificadas como contravenciones en las subregiones

En la medida en que las dinámicas urbano-regionales, los usos del suelo, la presencia de organizaciones criminales que dinamizan los mercados ilegales de psicoactivos, la dinámica económica, los factores culturales específicos o las experiencias colectivas en la relación con la fuerza pública moldean de manera diferencial el comportamiento territorial, este se refleja en la distribución de las contravenciones. A continuación se presenta la evolución de las contravenciones para las cuatro subregiones del departamento con mayor número de casos, visto desde una perspectiva mensual para el periodo 2017-2013, sin tener en cuenta el periodo de pandemia (Ver gráfica 6.7).

Puede verse de forma muy clara que existe una gran diferencia de las tendencias y dinámicas de las contravenciones en cada subregión del departamento, fenómenos que puede surgir de los incentivos locales para aplicar el código de policía o de las tendencias diferenciales de comportamientos que las autoridades califican como contrarios a la convivencia. De hecho, si se analizan las correlaciones de cada subregión del departamento, al comparar el oriente y el Valle de Aburrá tienen una correlación alta de 0,93, mientras con el Magdalena Medio es una correlación más baja de 0,76, y para el Urabá, es de 0,84. Las dinámicas poblacionales y de relacionamiento institucional más autónomas del Urabá o el Magdalena Medio, con respecto al resto del departamento, generan condiciones diferentes de aplicación de la regulación y de la conflictividad ciudadana percibida e intervenida por la institucionalidad de policía.

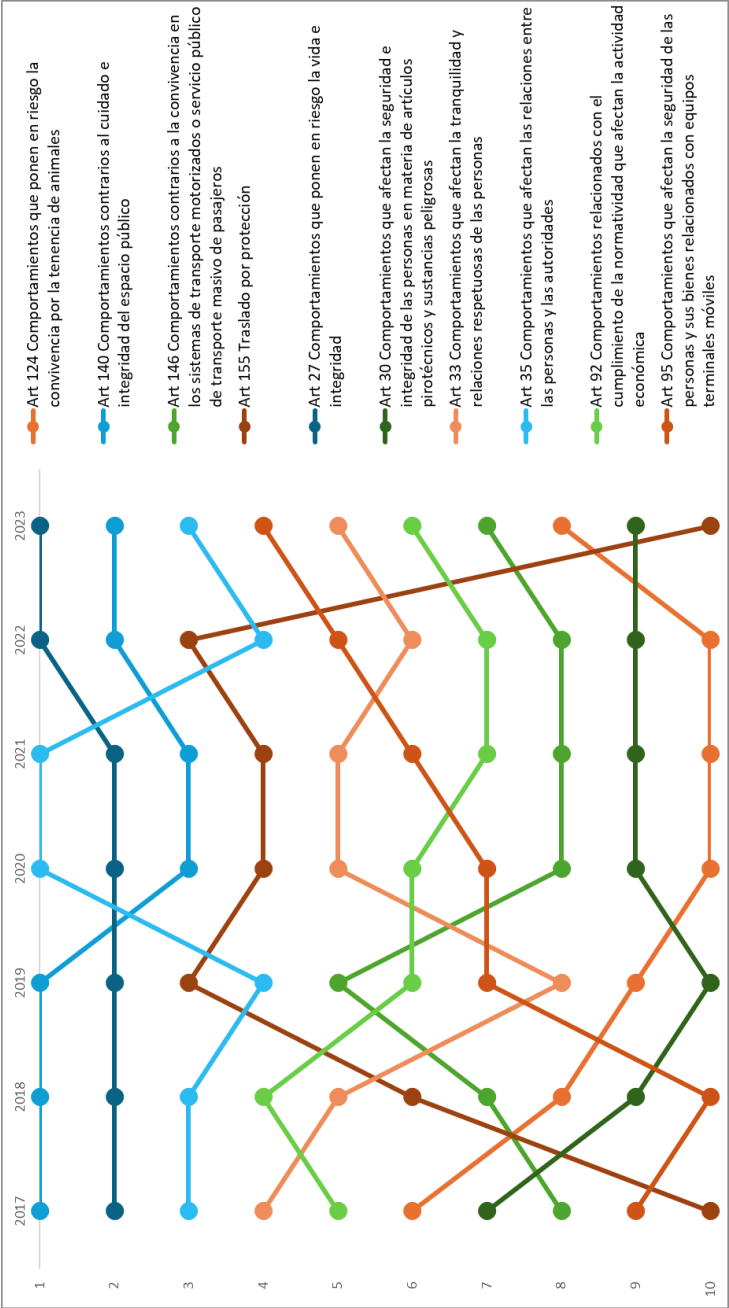
De hecho, la incidencia por subregiones cambia de forma importante. Por ejemplo, entre el total del departamento y una subregión como Bajo Cauca, el orden de los principales comportamientos contravencionales está marcado por el tipo de actividades económicas y la menor capacidad operativa de la fuerza pública para llevar adelante, por ejemplo, “Traslados como medidas de protección” (Ver gráficas 6.8 y 6.9). El Bajo Cauca y el nordeste son las dos subregiones donde las contravenciones por “Actividades que son objeto de control por la minería” alcanzan una frecuencia más alta, llegando hasta la cuarta posición en la subregión.

Gráfica 6.7. Antioquia: evolución de los casos de contravenciones, en número de casos registrados, 2017-2023 (sin tener en cuenta periodo de pandemia). *a.* Suroeste; *b.* Urabá; *c.* Oriente, y *d.* Valle de Aburrá.



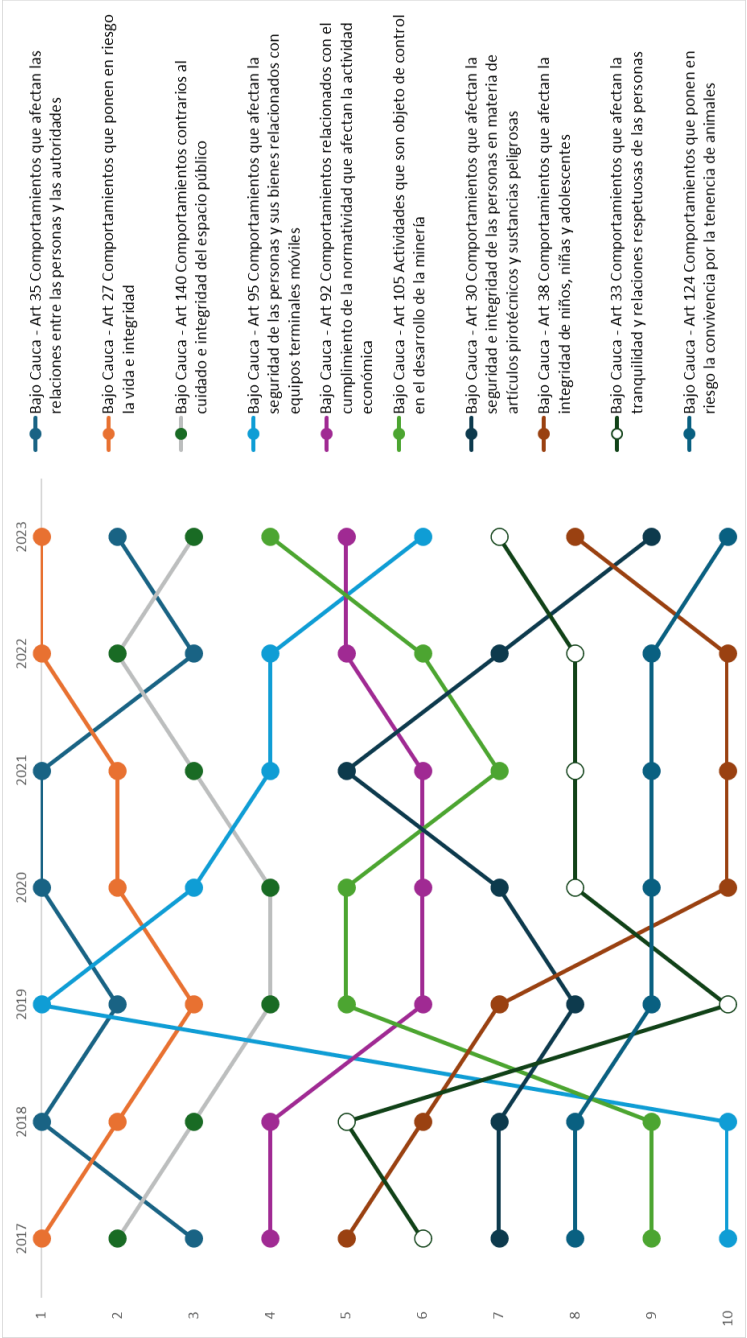
Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Gráfica 6.8 Antioquia: clasificación de los diez principales comportamientos contrarios a la convivencia, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024)

Gráfica 6.9 Clasificación de los diez principales comportamientos contrarios a la convivencia en Bajo Cauca, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

En la totalidad del departamento, los comportamientos que afectan la seguridad de las personas con respecto a sus equipos móviles aparecen durante algunos años en el 8.º puesto de las contravenciones más frecuentes, mientras en el Bajo Cauca no aparece en esa clasificación, en tanto que los comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes es una contravención más frecuente en esta última subregión que en la totalidad del departamento.

Esta heterogeneidad también se presenta municipio a municipio. Así, entre los 10 municipios con las tasas más altas del departamento por cada 100 000 habitantes, hay municipios de 6 subregiones diferentes. El municipio de Sabaneta y el de Guatapé presentan las tasas más altas de esta jurisdicción, ambos municipios con grandes poblaciones flotantes, una densificación creciente y presencia de actividad comercial intensa, como puede verse en la tabla 6.6.

Tabla 6.6 Antioquia: clasificación de diez municipios con tasas más altas en contravenciones por cada 100 000 habitantes, 2017-2023

Municipio	Subregión	Año					
		2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sabaneta	Valle de Aburrá	675	1239	1192	8846	6373	4230
Guatapé	Oriente	3328	2344	2281	4815	5176	2821
Medellín	Valle de Aburrá	662	2027	2711	6262	4628	4047
Venecia	Suroeste	1973	2396	2191	7470	3703	2527
Buriticá	Occidente	858	1069	884	6974	6135	2802
La Estrella	Valle de Aburrá	1332	1691	851	5340	5243	3378
Olaya	Occidente	2355	1983	1302	9031	1329	306
Cisneros	Nordeste	1088	1269	1920	5441	3213	2233
Carolina del Príncipe	Norte	2058	1694	1138	3318	2459	3924
Tarso	Suroeste	832	1245	1711	5225	3675	1821

Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2024).

Armas, drogas y riñas en un ambiente de desconfianza en las instituciones

El panorama en el departamento de Antioquia es de una creciente utilización de las contravenciones, sobre todo las que ocasionan sanciones más gravosas. El aumento de los comportamientos que significan no acatar los

lineamientos de la fuerza pública, sumado a la mayor utilización (sobre todo en el Valle de Aburrá) de “Traslados por protección”, reflejarían una pérdida de confianza en la Policía y una tendencia a trasladar a personas que generen conflictos sin que las causas tengan seguimiento institucional.

También el aumento de las riñas, que tiene como consecuencia el incremento de la proporción de los homicidios asociados a este tipo de eventos, en especial en el Valle de Aburrá, igualmente muestra un problema de capacidades locales para tramitar conflictos de convivencia que derivan en problemas de seguridad más graves. El análisis de los casos internacionales realizado en la primera parte de este capítulo señala, como consecuencia deseable de la implementación de políticas públicas de seguridad y convivencia, la reducción de las contravenciones. En el caso de Antioquia, la falta de capacidades locales de prevención y tramitación de conflictos de convivencia refleja un incremento de la intervención policial, muy probablemente asociada a un crecimiento de la conflictividad social.

La dinámica de venta y consumo de drogas en el espacio público empeora la agudización de la violencia y las situaciones conflictivas producidas por personas que, en muchos casos, no requieren un tratamiento policial, sino de salud mental o de contención social. Muestra de ello son contravenciones como hacer necesidades fisiológicas en el espacio público, que es una señal del deterioro social (allí donde existe cierto nivel de oferta de baños públicos) o de problemas de salud mental en lugares específicos de alta concentración de habitantes de calle. Tras este aumento departamental de problemas relacionados con las sustancias psicoactivas (medido en tasas y casos) está el proceso de expansión de las organizaciones criminales (principalmente del Valle de Aburrá) hacia mercados de microtráfico en el oriente, el suroeste y el occidente del departamento.

Atención especial merecen las contravenciones asociadas al control del espacio público, relacionadas con el cuidado del agua, la disposición de residuos, la habilitación de actividades económicas o la regulación de actividades como la minería. Allí también aparecen los serios problemas que tiene el departamento, y en especial el Valle de Aburrá con respecto al ruido, asunto en el que la implementación del CNPC ha sido un completo fracaso a la hora de generar tranquilidad en los lugares de

habitación y descanso. En el fondo, la mejora del control territorial como factor preventivo esencial sigue siendo una deuda histórica de las administraciones locales, que no depende de la nación, pero que de ejercerse efectivamente prevendría muchos de los conflictos que luego terminan siendo contravenciones o delitos.

Conclusiones. Estructurar el problema público para las políticas públicas de seguridad y convivencia en camino a la seguridad humana

Estructurar el problema público es el reto fundamental del diseño de las políticas públicas. Este capítulo recoge la transición que se ha dado en las relaciones de causalidad típicas en el mundo, con el fin de entender cómo transitar del enfoque conceptual de seguridad ciudadana a seguridad humana.

Las relaciones de causalidad típicas en el mundo inicialmente se atribuyen a causas asociadas a la debilidad institucional de las organizaciones de seguridad y justicia que, de corregirse, tienen efectos en la disminución de los delitos y las contravenciones, como la más clásica de las propuestas de política con enfoque de seguridad pública.

Luego, aparecen causas relacionadas con realidades urbanísticas (del tipo de intervenciones inspiradas en la “ventana rota”¹⁹), participación comunitaria y fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones civiles locales, con el fin de mejorar la confianza en las instituciones y prevenir los delitos para, desde allí, disminuir la criminalidad y las contravenciones. Estas son relaciones típicas de las políticas de seguridad ciudadana.

Y, finalmente, aparecen las preocupaciones por diferencias sociales, como la falta de oportunidades para poblaciones en riesgo, que derivan, al aplicar políticas de seguridad y convivencia, en inclusión, disminución

¹⁹ La teoría de la ventana rota hace referencia a un conjunto de enfoques e intervenciones que transformaron las políticas públicas de seguridad y convivencia en las décadas de 1970 y 1980. Su premisa central es que el mantenimiento del entorno urbano es clave para prevenir el deterioro y la criminalidad. Según esta teoría, una ventana rota que no se repara con rapidez transmite una sensación de abandono, lo que puede acelerar el deterioro del área y fomentar la inseguridad.

de brechas y prevención de comportamientos contrarios a la convivencia y la criminalidad. Estas son más propias de la seguridad humana, donde la presencia de los Gobiernos nacionales vuelve a ser central para llevar adelante grandes programas de inclusión paralelos a la mejora del servicio de policía, en aras de lograr los más altos estándares de respeto a los derechos humanos.

Aquí aparecen dos obstáculos estructurales que provienen del contexto: 1) la tendencia a construir un código de comportamiento unidimensional orientado a lograr una sociedad permanentemente armónica, y 2) la existencia de organizaciones criminales con capacidad de competir por el control territorial y la regulación social, que provoca, en el largo plazo, un bucle en el que aun con un Estado formal que gana capacidades, las estructuras ilegales son capaces de adaptarse, construir su propia protección y, de hecho, cooptar parte de los recursos del fortalecimiento del Estado.

Con respecto a lo primero, no es sostenible para una sociedad democrática pretender que se eliminen por completo los comportamientos contrarios a la convivencia. De hecho, para el caso de Antioquia, factores como la fortaleza de las organizaciones criminales, la profundidad de las experiencias de pobreza y marginación, los procesos migratorios sin solución de integración y el desarrollo urbano desordenado e hiperdenso crea condiciones para la generación constante de comportamientos contravencionales.

A ello se suma que la premisa con la que nació el CNPC de prevenir comportamientos contrarios a la convivencia no ha tenido un correlato en el desarrollo de capacidades administrativas que permitan canalizar conflictos e impartir justicia por mecanismos alternativos. El ideal de mediación para la conflictividad y compensaciones con trabajo social en vez de las multas se ha quedado en una expresión de deseo plasmado en las normas.

De hecho, lo que se registra es el uso de sanciones pecuniarias más gravosas, como las de 32 SMDLV, es decir, en la práctica, el creciente número de contravenciones se ha intervenido con sanciones pecuniarias que difícilmente podrán ser cobradas. Todo ello se ha dado en medio de un irrespeto creciente por la autoridad de la Policía Nacional y un uso en ocasiones excesivo de los traslados por protección, que en la gran mayoría de los casos desplazan a los protagonistas de las contravenciones, pero no desencadenan procesos de solución de fondo.

El resultado es un aumento de las riñas, de los comportamientos problemáticos asociados al uso de sustancias psicoactivas, el porte de armas y el irrespeto a la autoridad. En ese sentido, la transición de la seguridad ciudadana a la seguridad humana requiere una nueva lógica de incorporación de *issues*, o asuntos problemáticos que deberían ser tenidos en cuenta para identificar relaciones causales plausibles.

Un elemento central de la incorporación del enfoque conceptual de la seguridad humana es la transversalización desde una perspectiva de derechos humanos, que integre derechos de primera, segunda y tercera generación, de forma que se lideren procesos de intervención en múltiples esferas sectoriales de las administraciones locales con visión de seguridad y convivencia. El hecho de entender que las poblaciones tienen riesgos asociados a la salud, la educación o la vivienda, y que se requiere seguridad alimentaria, viviendas seguras y entornos libres de violencias son en el fondo componentes de transversalización de la visión de seguridad humana.

En el fondo, se trata de agregar a la visión humanista de la seguridad ciudadana un sentido de derechos colectivos. Significa que la problematización entienda que las manifestaciones de comportamientos contrarios a la convivencia, en un marco democrático respetuoso con los derechos humanos, requiere no solo fortalecer las capacidades coercitivas típicas, sino también las capacidades administrativas para la atención de los conflictos, y las capacidades de prestación de servicios sociales con carácter universal que permitan que los esfuerzos de participación comunitaria y urbanismo social se complementen con una oferta de universalismo básico que esté orientada a prevenir la marginalidad y la desintegración social. Se trata de humanizar la visión de la seguridad y la convivencia local, para que nadie quede atrás, a la vez (no en vez de) que se profesionaliza y civiliza el uso de la fuerza para que sea efectiva y pueda competir con las capacidades de regulación de las organizaciones criminales.

Si fuera necesario pensar un problema público para las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, estaría determinado por la falta de prevención y atención de riesgos de las personas, que les permitirían vivir sin temor, fuera de la miseria y con dignidad, adaptadas a su contexto local y con el poder para ser autónomas y defenderse de las afectaciones que producen los conflictos socioterritoriales.

Referencias

- Abello, A. y Guarneros-Meza, V. (2014). The role of criminal actors in local governance. *Urban studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>
- Adel, H., Salheen, M. y Mahmoud, R. A. (2016). Crime in relation to urban design. Case study: The Greater Cairo Region. *Ain Shams Engineering Journal*, 7(3), 925-938. <https://doi.org/10.1016/j.asej.2015.08.009>
- Andersen-Rodgers, D. y Crawford, K. (2022). *Human security. Theory and action* (2.a ed.). Rowman & Littlefield Publishers.
- Antillano, A. (2012). La izquierda y la seguridad: discursos y estrategias de seguridad ciudadana durante el Gobierno bolivariano. En J. Zabaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 179-204). CLACSO.
- Ardanaz, M., Corbacho, A. y Ruiz-Vega, M. (2014). *Mind the gap: Bridging perception and reality with crime information*. BID.
- Auyero, J. y Lara, A. B. de. (2015). Peligro en los márgenes urbanos. *Estudios del ISHiR*, 5(11), 53-81. <https://doi.org/10.35305/eishir.v5i11.419>
- Ball, N., Scheye, E. y Van de Goor, L. (2007). *From project to program. Effective Programming for security and justice*. Netherlands Institute of International Relations.
- Barahona, M. (2014). Minorías violentas, oligarquías depravadas, los orígenes de la violencia en Honduras. En J. Mejía Rivera, G. Ballesteros y J. Murillo (Coords.), *Violencia, derechos humanos y seguridad ciudadana* (pp. 102-126). Editorial San Ignacio. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/30297.pdf>
- Barrera, J. (Ed.). (2021). *Seguridad y convivencia ciudadana en Colombia: teorías, datos y estrategias aplicadas*. Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Investigación.

https://www.policia.gov.co/sites/default/files/publicaciones-institucionales/libro_seguridad_y_convivencia_ciudadana_en_colombia_1.pdf

Becerra, A. (2012). Regímenes disciplinarios de las policías argentinas, reformas para su democratización. En: J. Zavaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 259-269). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=730&c=5>

Beliz, G. (2012). *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0007623>

Bello, C. (2008). La violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Criminalidad*, 50(1), 73-84. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082008000100005

Birkland, T. (2015). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.

Blair, A., Grisales-Hernández, M. y Muñoz-Guzmán, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. “guerra” urbana: otra “clave” para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanística*, 67(67), 29-54. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2128>

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B. y Tobón, S. (2024). Gang rule: understanding and countering criminal governance. *The Review of Economic Studies*, rdae079. <https://doi.org/10.1093/restud/rdae079>

Boessen, A. y Hipp, J. (2018). Parks as crime inhibitors or generators: Examining parks and the role of their nearby context. *Social Science Research*, 76, 186-201. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.08.008>

Campbell, B. (1993). *Goliath: Britain's dangerous places*. Methuen.

Cartagena, C. (2016). Los estudios sobre la violencia antes de la violentología. *Diálogos, Revista Electrónica de Historia*, 17(1), 63-88. <https://www.redalyc.org/pdf/439/43942944004.pdf>

Castillo, F. (1987). *Los jinetes de la cocaína*. Editorial Documentos Periódicos.

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018a). *Medellín: memorias de una guerra urbana*. CNMH, Corporación Región, Ministerio del Interior, Alcaldía de Medellín, Universidad EAFIT, Universidad de Antioquia. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/medellin-memorias-de-una-guerra-urbana/>

Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2018b). *Paramilitarismo. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH.

Chioda, L. (2017). *Stop the violence in Latin America: A look at prevention from cradle to adulthood*. World Bank Group. <https://hdl.handle.net/10986/25920>

Colombia, Congreso de la República. (2016). Ley 1801, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia (julio 29). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=80538>

Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena. (2023) Sentencia C-081. Acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 5 del artículo 155 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”. Expediente: D-14.803. Magistrado Sustanciador: Jorge Enrique Ibáñez Najar (marzo 23) <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=153948&dt=S>

Corporación Nuevo Arco Iris. (2011). *La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política*. Random House Mondadori.

Currie, E. (2000). Two visions of community crime prevention. En T. Hope y M. Shaw (Eds.), *Perspectives on Crime Reduction* (pp. 280-286). HMSO.

Dammert, L. (2007). Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales? *Nueva Sociedad*, (212), 67-81.

Den Boer, M. (2008). Governing transnational law enforcement in the EU: Accountability after fusing internal and external security. En M. den

Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 71-96). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.6>

Dobles, P. (2013). Pensar en una política criminal para la seguridad humana. En C. Barreira, J. V. Tavares dos Santos, J. Zuluaga Nieto, R. González Arana y F. González Ortiz (Cords.), *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana* (pp. 65-76). Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados de la Universidad de Río Grande del Sol, CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131007104153/ConflictosSociales.pdf>

Doyle, C. (2021). “The criminal actors have a social base in their communities”: Gangs and service provision in Medellín, Colombia. *Latin American Politics and Society*, 63(1), 27-47. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.31>

Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Planeta.

Duncan, G. y Eslava, A. (Eds.). (2015). *Territorio, crimen, comunidad. Heterogeneidad del homicidio en Medellín*. Open Society Foundations, Universidad EAFIT. <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/proyectos-investigacion/Paginas/territorio-crimenes-comunidad.aspx>

Dunn, W. (2018). *Public policy analysis. An integrated approach* (6.a ed.). Routledge.

England, M. (2009). Security sector governance and oversight: A note on current practice. Stimson Center, Future of Peace, Operations Program Henry L. https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson_Governance_oversight_security_Sector_FINAL_12dec09_1_1.pdf

Faber, M. J. (2008). Human security from below: Freedom from fear and lifeline operations. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 149-178). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.10>

Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive Politics and deliberative practices*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>

Franco, S., Mercedes, C., Rozo, P., García, G., Gallo, G., Vera, C. y García, H. (2012). Mortalidad por homicidio en Medellín, 1980-2007. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(12), 3209-3218. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/32157>

Fuentes, D. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana: la violencia como problema público. *Estudios Fronterizos*, 4(8), 13-31. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-69612003000200001&script=sci_abstract

Fukuda-Parr, S. y Messineo, C. (2012). *Human security: A critical review of the literature*. Centre for Research on Peace and Development. <https://soc.kuleuven.be/crpd/files/working-papers/wp11.pdf>

Gans, H. (1982). *The urban villagers. Group and class in the life of Italian Americans* (2.a ed). Free Press.

García, B. (2012). Reformando la seguridad desde arriba: la seguridad ciudadana y policial en el Ecuador. En J. Zabaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 233-258). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=730&c=5>

Garraud, P. (2009). Agenda/surgimiento. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Eds.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 60-67). Universidad Externado de Colombia.

Gasper, D. (2010). The idea of human security. En K. O'Brien, A. Lera St. Clair y B. Kristoffersen (Eds.), *Climate change, ethics and human security* (pp. 23-46). Cambridge University Press.

Gómez, C. (2008). Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. En F. Rivera (Ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 369-394). FLACSO. <https://www.flacsoandes.edu.ec/>

sites/default/files/agora/files/1216930133.elementos_para_la_construccion_por_claudia_gomez_rojas_2.pdf

González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Odecofi, Cinep, Colciencias.

González, F. E., Bolívar, I. J. y Vásquez, T. (2024). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción de Estado*. CINEP.

Guzmán Campos, G., Fals Borda, O. y Umaña Luna, E. (1962). *La violencia en Colombia: estudio de un proceso social* (2.a ed.). Ediciones Tercer Mundo.

Hierro, M. y Gallego, A. (2018). Identities in between: Political conflict and ethnonational identities in multicultural states. *The Journal of Conflict Resolution*, 62(6), 1314-1339. <https://doi.org/10.1177/0022002716682593>

Hope, T. (1995). Community crime prevention. *Crime and Justice*, 19, 21-89.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). (2011). *Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. IIDH. <https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/Politicasseg/Seguridad%20ciudadana%20en%20America%20Latina.%20Una%20propuesta%20del%20IIDH.pdf>

International Security Sector Advisory Team. (2015). *What works in international security and justice programming?* OCDE-DACF. <https://www.dcaf.ch/what-works-international-security-and-justice-programming>

Jeffery, C. (1971). Crime prevention through environmental design. *American Behavioral Scientist*, 14(4), 598-598. <https://doi.org/10.1177/000276427101400409>

Johnson, R. y Roberts, M. (2021). Bibliometric analysis of public safety literature. *Public Policy Journal*, 39(1), 101-120.

Kessler, G. (2012). Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas en la Argentina del siglo XXI. En: J. Zavaleta (Coord.), *La inseguridad*

y la seguridad ciudadana en América Latina (pp. 19-39). CLACSO. <https://libreria.clacso.org/publicacion.php?p=730&c=5>

Knoepfel, P., Larrue C., Varone F. y Hill, M. (2007). Policy actors. En *Public policy analysis* (pp. 38-61). Bristol University Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781861349071.003.0003>

LeGrand, C. (1994). Comentario al estudio de la historiografía sobre la Violencia. En B. Tovar Zambrano (Comp.), *La historia al final del milenio. Ensayos sobre historiografía colombiana y latinoamericana*. (pp. 425-432). Universidad Nacional de Colombia.

Leibler, L. y Brand, P. (2012). Movilidad e inclusión social: la experiencia desde la periferia de Medellín y el primer Metrocable. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41(3), 363-387. <https://doi.org/10.4000/bifea.147>

Leyva, S. y Mesa, D. (2023). *El diseño y la gestión del portafolio de políticas públicas: el caso de la Gobernación de Antioquia*. Universidad EAFIT. <https://hdl.handle.net/10784/34235>

Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas* (MADPP). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Liotta, P. H. y Owen, T. (2006). Why human security? *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, 7, 37-54. https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/shjdir/v7n1/v7n1_04.pdf

Matzukawa, A. y Tatsuki, S. (2018). Crime prevention through community empowerment: An empirical study of social capital in Kyoto, Japan. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 54, 89-101. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2018.03.007>

McConville, M. y Shepperd, D. (1992). *Watching police, watching communities*. Routledge.

Mohor, A. (Coord.). (2017). *Gestión local de la seguridad: un marco teórico de referencia*. Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. Documento de Trabajo núm. 5. https://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/dt_05_marcoteoricoreferencia.pdf

Nelken, D. (1985). Community involvement in crime control get access arrow. *Current Legal Problems*, 38(1), 239-267.

Norza, E., Molano, A., Harker, A. y Buitrago, J. (2020). Trayectorias de la violencia homicida y desempeño estatal en Colombia. *Colombia Internacional*, (101), 91-120. <https://doi.org/10.7440/colombiaint101.2020.04>

Oquist, P. H. (1978). *Violencia, conflicto y política en Colombia*. Instituto de Estudios Colombianos.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2008). *The OECD DAC handbook on security system reform. Supporting Security and Justice*. OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264027862-en>

Ortiz Sarmiento, C. M. (1992). Los estudios sobre la violencia en las tres últimas décadas. *Boletín Socioeconómico*, 24(25), 47-76. <https://hdl.handle.net/10893/5422>

Ortiz Sarmiento, C. M. (1994). Historiografía de la Violencia. En B. Tovar Zambrano (Comp.), *La historia al final del milenio. Ensayos sobre historiografía colombiana y latinoamericana*. (pp. 371-424). Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/3020>

Pécaut, D. (2001). *Orden y violencia. Evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Editorial Norma.

Pérez Escandón, D. (2023). Estado del arte sobre los estudios de La Violencia en Colombia y sus elementos culturales. *Artificios*, (22), 63-85. <https://doi.org/10.22380/2422118X.2454>

Pfeiffer, C., Kleimann, M. y Windzio, M. (2005, agosto 31 – septiembre 3). Media, evil and society: Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. En K. Aromaa (Ed.), *Penal*

policy, justice reform, and social exclusion. (pp. 45-69). Plenary presentations held at the Fifth Annual Conference of the European Society of Criminology. <https://heuni.fi/documents/47074104/0/HEUNI+report+48.pdf/1b807a6a-7aeb-e2ed-0564-c66315f07d6f/HEUNI+report+48.pdf?t=1718708405981>

Policía Nacional de Colombia (2024) Base de datos nacional de contravenciones. Bogotá: Policía Nacional. <https://www.policia.gov.co/contenido/estadistica-comportamientos-contrarios-convivencia-ley-1801-2016>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). Hacia una mejor gestión local de la seguridad. PNUD. https://dhls.hegoa.ehu.es/uploads/resources/5041/resource_files/21.Hacia_una_mejor_gesti%C3%B3n_local_de_la_seguridad.pdf?v=63736121053

Putra, D., Natalivan, P., Prilandita, N. y Salim, W. (2023). Understanding the position of urban spatial configuration on the feeling of insecurity from crime in public spaces. *Frontieres in Built Environmet*, 9. <https://doi.org/10.3389/fbuil.2023.1114968>

Rivera, M. y Duncan, G. (2018). Colombian paramilitaries: From death squads to state competitors. *The Global South*, 12(2), 109-130. <https://doi.org/10.2979/globalsouth.12.2.06>

Robins, D. (1993). *Tarnished visions. Crime and conflict in the inner city*. Oxford University Press.

Roché, S. (2002). Towards a new governance of crime and insecurity in France. En A. Crawford (Ed.), *Crime and insecurity. The Governance of safety in Europe* (pp. 213-233). Willan. <https://doi.org/10.4324/9781843924333>

Roncken, T. (2012). Bolivia: seguridad ciudadana y Vivir Bien. La seguridad ciudadana en el horizonte del Vivir Bien. En J. Zabaleta (Coord.), *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 205-232). CLACSO.

Salazar, A. (2001). *La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Editorial Planeta.

Salcedo-Albarán, E. (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Editorial Debate.

Sánchez, F., Díaz Escobar, A. y Formisano Prada, M. (2003). *Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. <https://doi.org/10.57784/1992/8280>

Sánchez, G. y Meertens, D. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. El Áncora Editores.

Sánchez, R., Tejada, P. y Martínez, J. (2005). Comportamiento de las muertes violentas en Bogotá, 1997-2003. *Revista Salud Pública*, 7(3), 254-267. <https://www.scielosp.org/pdf/rsap/2005.v7n3/254-267/es>

Stanko, E. (1995). Women, crime, and fear. *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, 539(1), 46-58. <https://doi.org/10.1177/0002716295539001004>

Terpstra, J. (2008). Human security from below: Local security networks in the netherlands. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 203-222). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.12>

Tulumello, S. (2016). Toward a critical understanding of urban security within the institutional practice of urban planning: The case of the Lisbon Metropolitan Area. *Journal of Planning Education and Research*, 37(4), 397-410. <https://doi.org/10.1177/0739456X16664786>.

Villaveces, A. (2001). A comparative statistical note on homicide rates in Colombia. En C. Bergquist, R. Peñaranda y G. Sánchez, *Violence in Colombia 1990-2000: Waging war and negotiating peace*. Scholarly Resources Inc.

Viscardi, N. y Fraiman, G. (2013). Educación policial en Uruguay. Transformaciones para la consolidación de un modelo de protección integral. En C. Barreira, J. V. Tavares dos Santos, J. Zuluaga Nieto, R. González Arana y F. González Ortiz (Cords.), *Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana* (pp. 281-310). Universidad Autónoma del

Estado de México, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados de la Universidad de Río Grande del Sol, CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20131007104153/ConflictosSociales.pdf>

Weisburd, D. y Telep, C. (2014). Hot spots policing: What we know and what we need to know. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30(2), 200-220. <https://doi.org/10.1177/1043986214525083>

Yang, J. y Baek, J. (2022). Bias and sensitivity in numerosity perception of negative emotions among individuals with high social anxiety. *Scientific Reports*, 12, 11261. <https://doi.org/10.1038/s41598-022-15601-z>

Zuleta, M. (2005). Genealogía de la moral predominante en la literatura académica sobre la Violencia política colombiana del siglo XX. *Nómadas*, (22), 282-287. <https://www.redalyc.org/pdf/1051/105116726023.pdf>

Capítulo 7

Retos de convivencia y de seguridad en contextos de altos flujos migratorios: el caso de Medellín y Antioquia

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch7

Mariana Pinzón-Villa, Daniel Gallego Congote y Luis Fernando Agudelo

Introducción. Los grandes desplazamientos de migrantes y retos de convivencia

La migración es un fenómeno social tan antiguo como la humanidad misma. La búsqueda de mejores condiciones sociales o económicas, el miedo que causan conflictos políticos o armados, y los desastres naturales y el cambio climático son las causas históricas de migración (Naciones Unidas, 2016; Phélan y Osorio, 2020). El fenómeno de los flujos de extranjeros, ya sea por migración con vocación de permanencia, tránsito hacia terceros países o debido al turismo, es creciente y cuando presentan magnitudes importantes, tienen una naturaleza esencialmente conflictiva (Putnam, 2007).

La “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”, resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2016, estableció, en su numeral 6, la categoría de “grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”, determinada por factores como “el número de personas que llegan; el contexto económico, social y geográfico; la capacidad de respuesta del Estado receptor; y las repercusiones de un desplazamiento de carácter repentino o prolongado”. Además, excluye de esta categoría las “corrientes habituales de migrantes de un país a otro” (Naciones Unidas, 2016, p. 2).

Por tanto, existen factores de magnitud y de regularidad en la definición de estos flujos, que soportan retos muy importantes para las sociedades de acogida, en la medida en que los Estados miembros de esta declaración se obligan a “combatir la xenofobia, el racismo y la discriminación contra los refugiados y migrantes [...] [se tomarán medidas

para] mejorar su integración e inclusión, según proceda, [como] medidas [que] reducirán el riesgo de marginación” (Naciones Unidas, 2016, p. 3).

La migración es un proceso social muy desafiante, que impone a los Estados de acogida un nivel de aprestamiento en todos sus niveles. En el caso colombiano, el fenómeno ha tenido una magnitud inédita. ¿Quién habría imaginado hace 15 años que Colombia recibiría cerca de 3 millones de migrantes provenientes de uno de los países de mayor ingreso per cápita de la región? ¿En qué plan público podría haberse previsto un incremento de la oferta de bienes públicos de esta magnitud? ¿Antioquia estaba preparada para que el 5,7 % de su población fuera extranjera? ¿Medellín estaba preparada para que 1 de cada 10 habitantes tuviera origen extranjero?

Los niveles de presión sobre los responsables de atender el proceso migratorio han rebasado la capacidad de respuesta para el registro (Migración Colombia, Cancillería), los servicios de atención de emergencias y desastres (Unidad Nacional de Gestión del Riesgo) o la provisión de servicios de salud, educación y vivienda. En el caso específico de este trabajo, el diseño de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, que transitan hacia la seguridad humana, tienen el reto de incorporar la integración e inserción como un parte del problema público del que se derivan conflictos propios de un fenómeno de esta magnitud.

De hecho, el campo de estudio sobre los retos de convivencia y seguridad humana que tiene Antioquia, y especialmente la ciudad de Medellín, cobra especial relevancia, debido a que la región está viviendo de forma paralela procesos inéditos de grandes desplazamientos de población extranjera con y sin propósitos de permanencia, sumado a un flujo extraordinario de turistas internacionales (Jover y Díaz-Parra, 2022). Además, no hay que olvidar la trayectoria histórica de Antioquia, una región que fue, en proporción a su población, una de las principales generadoras y receptoras hemisféricas de población en condición de desplazamiento debido al conflicto armado interno colombiano.

Este capítulo problematiza la magnitud, la naturaleza y la localización territorial de los retos de convivencia y seguridad que tienen Medellín y Antioquia debido a estos flujos. En una región en la que el diseño de sus políticas públicas locales de seguridad y convivencia transita de la seguridad pública a la seguridad humana, es fundamental asegurarse que

la migración no se securitice en el imaginario social y que no se asocie la criminalidad con la presencia de población extranjera de una nacionalidad específica. Los colombianos, por su historia de emigración, son los que mejor saben lo que significa estigmatizar a un colectivo.

Se trata de identificar las principales aristas para problematizar los conflictos de convivencia y seguridad subyacentes a los retos de inclusión en los momentos iniciales de la llegada (o el tránsito) y la integración en experiencias de largo recorrido con propósito de permanencia. Se trata, entonces, de determinar cuáles son los principales riesgos asociados al fenómeno de migración que podrían ser susceptibles de estructurar el problema público de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia en Medellín y Antioquia.

El debate internacional en torno a la migración: entre el balance económico y la securitización de la migración

Para la estructuración de un problema público de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes internacionales (Naciones Unidas, 2016) con miras a establecer las políticas públicas locales de seguridad y convivencia resulta esencial articular los marcos conceptuales de la migración con los marcos conceptuales de la seguridad, allí donde los retos de integración e inserción originan problemas de convivencia (Andersen-Rodgers y Crawford, 2022).

Desde la perspectiva de la migración, la teoría económica y la teoría de las relaciones internacionales han desarrollado un importante marco explicativo que desemboca en la necesidad de entender la migración, y en particular los grandes desplazamientos por periodos de tiempo relativamente largos, como un fenómeno permanente de la historia y, en especial, de la construcción del Estado nación.

Estas visiones buscan comprender el fenómeno en clave de balance histórico, de beneficios de carácter económico y sociales, pero también de costos sociales y en especial de costos en términos de convivencia y seguridad. La conflictividad inherente del fenómeno refuerza su carácter político y la posibilidad de ser usada por las instituciones político-electorales como mecanismo de acumulación de poder.

La tabla 7.1 presenta las principales teorías y enfoques sobre la migración internacional, desarrollados por las teorías de la economía política y de la economía internacional.

Tabla 7.1 Teorías y enfoques sobre la migración internacional: economía política y economía internacional

Origen disciplinar	Enfoques	Ideas subyacentes a la migración
Geografía, historia y antropología	Enfoque de geografía humana clásica (siglo XIX)	1. Migración y distancia: asociada a grandes migraciones cercanas, son más frecuentes y semejantes a la media de la zona de origen; y las lejanas son más especializadas y asociadas a lugares de mayor riqueza. 2. Etapas del proceso migratorio: asociada a la jerarquía del sistema de ciudades del lugar de destino y las preferencias finales e intermedias de la población migrante. 3. Diferencias urbano-regionales: las migraciones rurales hacia lo urbano suelen tener menos barreras de entrada que las migraciones de habitantes urbanos. 3. La situación económica es la causa nodal: esta suele ser el móvil fundamental de la migración: la búsqueda de la prosperidad y las condiciones para lograrla

Economía política y del desarrollo	Clásico de la economía política	Movilidad libre de factores y libre ejercicio de la elección del individuo
		Las diferencias salariales originadas en provisiones desiguales de capital y resultados de productividad
		Crecimiento de la población por encima de las capacidades de producción de un territorio o estructura productiva
		Búsqueda de mayores cotas de bienestar individual y colectivo
		La sustitución de actividades productivas que hace el capitalismo
	Escuela austriaca de la economía	La libre movilidad de factores, especialmente de mano de obra, es una característica típica de las sociedades liberales, que requiere tolerancia y encuentra en la diversidad una razón de la productividad
	Teorías del desarrollo económico	Los diferenciales de productividad en economías duales, en las que convive un sector primario de productividad marginal cero con un sector industrial de productividad creciente, empujan por la vía de los salarios a la migración
	Decisión individual y libertad (neoclásico: decisiones individuales)	La búsqueda de la mejora del bienestar, el aumento de acumulación de capital humano, encuentra espacio en el marco de la libertad individual, la búsqueda de mayor libertad laboral
	Bienestar de las familias (neoclásico: decisiones individuales)	La búsqueda del bienestar individual se juega en el marco de acciones altruistas, no en la escala comunitaria y nacional, sino en la escala familiar. Los miembros de la familia buscan la protección de esa unidad social como la maximización de la utilidad individual
	Carencias relativas (neoclásico: decisiones individuales)	Aparece la idea de incertidumbre futura de ingresos y carencias relativas en las que se comparan con los grupos de referencia, es decir, las comunidades de origen. Esto se ve alimentado por las asimetrías de información de quienes toman las decisiones de emigrar
	Convergencia y migración (neoclásico: decisiones individuales)	Si bien se centra en las consecuencias individuales, su centro de interés es el análisis de mercados o países en procesos de integración, que se justifican como factores para lograr convergencia de ingresos y desarrollo como elemento para disminuir la migración. Sin embargo, la migración no necesariamente se reduce
	Mercado de mano de obra dual	Las asimetrías de demanda (y las expectativas de ella) de los mercados de trabajo de los países más desarrollados frente a los menos desarrollados generan condiciones de oferta de trabajos de menor remuneración y prestigio social

Relaciones internacionales	Enfoques de sistemas de migración	Exige el análisis de las condiciones contextuales de los países de origen, tránsito y destino de las migraciones: 1. Contexto político: acuerdos de política, propensión a coordinación o enfrentamiento, dinámica de los flujos de migración. 2. Contexto social: condiciones de seguridad, libertad y atención. 3. Contexto económico: diferencias de precios y salarios, funcionalidad de bloques económicos o acuerdos bi- o multilaterales. 4. Contextos demográficos: fertilidad, disponibilidad de atención médica, viajes de corto plazo. 5. Mecanismos de unión: vínculos históricos, culturales, naturales o de tecnología
Sociología	Redes de migración: capital social	Corresponde a la comprensión más colectiva del proceso migratorio como la propensión de las comunidades de origen y de destino a crear redes de acompañamiento y mantenimiento de relaciones entre el origen y el destino, así como a crear escenarios de destino con capacidades comunitarias (capital social) o de familias ampliadas extendidas para acoger la migración. Estas redes de migración pueden convertirse en mecanismos de captura de rentas de los migrantes y obstáculos para la integración

Fuentes: Elaborado con base en Arango (1985), Borjas (1989), McKeown (2004), Organisation for Economic Co-operation and Development (2014), Ravenstein (1885) y Skocpol (2000).

Así pues, los múltiples enfoques de la geografía, la economía, las relaciones internacionales y la sociología ponen de manifiesto la complejidad conceptual del problema y la diversidad de lógicas de problematización de las consecuencias subyacentes para quienes migran, para los países que dejan, para los países que los acogen, para las comunidades de acogida, la red de organizaciones públicas e internacionales que interactúan tras el proceso de migración, y el rol de los grupos armados y delincuenciales que propician y controlan gran parte del proceso de migración.

Los enfoques más económicos se han convertido en la visión hegemónica de los estudios de migración. Desde esta perspectiva teórica, se ha producido una gran cantidad de estudios académicos desde la economía, que se han concentrado en hacer balances del aporte material de las migraciones al desarrollo de los países receptores²⁰ y expulsores (Kozlov-

²⁰ Para ver diferentes casos nacionales, se recomiendan trabajos como el de Simionescu *et al.* (2017) para entender el impacto de la migración polaca al Reino Unido entre 2004

kyi *et al.*, 2024). Estos estudios tienen un factor común y es poner como componente determinante de los balances positivos en lo económico de la migración a la calidad de los procesos de inserción e integración de los países de acogida.

A esta visión más académica desde lo económico le ha surgido, desde la crisis económica de 2008, un contrarrelato, originado en la política electoral. Los países que han vivido procesos paralelos de pérdida de empleo asociada a la globalización, posteriormente la inflación originada en la pandemia y los programas de estímulo fiscal y monetario, coincidentes con grandes desplazamientos de migrantes, han enfrentado la emergencia de partidos políticos que ponen la migración como un riesgo existencial para las sociedades de acogida (Akkerman, 2018). Es el caso de Nigel Farage con el United Kingdom Independence Party (Partido de la Independencia del Reino Unido), de Donald Trump con la toma del Partido Republicano en Estados Unidos, de Victor Orbán en Hungría, por mencionar a las figuras más visibles. Pero ya en Europa, desde el año 2000, partidos nacionalistas con visiones securitizadoras de la migración habían ganado el poder en varios países: el Partido de la Libertad de Austria en 2000, el Partido Popular Danés en 2001, la Liga del Norte Italiana en 2001, la Lista Pim Fortuyn (Lijst Pim Fortuyn), en Países Bajos, el Partido Popular Suizo en 2003 y los Verdaderos Finlandeses en 2015 (Akkerman, 2018, p. 56).

Estos debates suelen asociar la migración de determinados orígenes étnicos, nacionales o religiosos, a la inseguridad y la pérdida de identidad nacional. El tratamiento que reciben los musulmanes en Suecia, los marroquíes en España y los africanos subsaharianos en Italia por parte de partidos nacionalistas contrasta con el tratamiento que reciben las migraciones producto de la guerra entre Ucrania y Rusia. Se dan fuertes debates entre la securitización de la migración y la seguridad de las comunidades de acogida, que se señalan estar en riesgo existencial (Putnam, 2007; Putnam y Garrett, 2020).

y 2015. Para una mirada global de largo aliento (1950-2010) del impacto positivo de la migración en el crecimiento de los países receptores, véase el trabajo de Brunow *et al.* (2015).

En definitiva, la problematización internacional del fenómeno de la migración se debate entre el aporte económico que los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes hacen a los países de acogida y de origen, y el riesgo de la seguridad y la convivencia percibido que significa para las sociedades de acogida la llegada de migrantes extranjeros con condiciones socioeconómicas, culturales, raciales y religiosas muy disímiles.

En medio de todo se hallan las políticas públicas de seguridad y convivencia, que son el filtro para prevenir y tramitar los conflictos propios de migraciones de magnitudes tan grandes. Estas políticas reciben gran parte de la presión por regular estos fenómenos sociales, y el enfoque conceptual y los instrumentos que se apliquen a partir de ellas exacerban o ayudan a ralentizar la conflictividad subyacente a las grandes migraciones.

Un enfoque conceptual de seguridad del Estado en las políticas de seguridad y convivencia en medio de un fenómeno de grandes migraciones puede llevar con muchas mayores probabilidades a la securitización de la migración, como sería el caso, por ejemplo, de Chile o Perú en América Latina. Pero si se lleva adelante una lógica de seguridad ciudadana en camino de la seguridad humana para enfrentar estos flujos, se pone el acento sobre la realidad del fenómeno y los derechos de los migrantes; ese sería el caso de lo que sucedió en Colombia, que en un hecho con muy pocos precedentes en el mundo (al menos desde lo normativo), desarrolló la respuesta del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (Colombia, Presidencia de la República, 2021).

Los contextos institucionales y de gobernanza importan a la hora de abordar esta problematización de los grandes flujos migratorios, en la medida en que el nivel de presencia y control que ejerzan las organizaciones criminales, el nivel de criminalidad previo, el tratamiento que le den los medios de comunicación a la inseguridad y la migración, o el nivel de tolerancia de las sociedades a la conflictividad y la violencia, hacen que los enfoques de políticas de seguridad y convivencia cambien de manera significativa.

La percepción y la magnitud de la migración en América Latina

Para entender el fenómeno de la migración en un contexto local como es el de Antioquia y puntualmente su municipio núcleo Medellín, resuelta clave entender cuáles han sido los patrones migratorios en la región, así como también la percepción sobre aquellos que llegan de manera transitoria y permanente a los países latinoamericanos, quienes han sufrido igualmente sus propias olas migratorias hacia afuera y dentro de sus países.

*La percepción de los ciudadanos frente a la llegada:
“¿ya casi se van?”*

En los estudios que realizó la organización Oxfam (2019, 2023) sobre percepciones de xenofobia y discriminación hacia personas inmigrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú, se refleja la dualidad que existe entre la “empatía y el rechazo” de la población local a los migrantes venezolanos.

En la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela se contabilizaban, para 2019, 3,6 millones de personas, mientras que para 2023 la cifra alcanzaba los 7,7 millones —entre ellos, 6,5 millones en América Latina y el Caribe—. Visto por países, “hasta agosto 2023, Colombia [era] el primer país receptor con 2,894,593 personas venezolanas registradas, seguido de Perú con 1,542,004, Brasil con 477,493 y Ecuador con 474,945” (Oxfam, 2023, p. 2).

De hecho, la organización Refugees International señaló que “el número de venezolanos desplazados ha llegado a 6,8 millones de personas, convirtiéndose junto con Ucrania en la mayor crisis de refugiados y migrantes del mundo, superando a Siria por primera vez en la historia” (Schmidtke, 2022). Sin embargo, los recursos que la comunidad internacional ha dispuesto para los dos casos distan mucho de ser comparables. La ayuda internacional durante el año 2022 solo cubría el 13 % de las necesidades humanitarias para los venezolanos, mientras las organizaciones de respuesta a la crisis en Ucrania recibían 5 veces esa cifra (Schmidtke, 2022).

Para Colombia, Perú y Ecuador, las principales percepciones que han ido cambiando respecto a la inmigración de venezolanos entre 2019 y 2023 han sido: 1) la preocupación, en una de 5 personas, por la reducción de los salarios y el deterioro de las condiciones de trabajo, que va acompañado del bajo reconocimiento de aporte económico de la migración (Oxfam, 2023); y 2) la presencia de venezolanos como una amenaza a la identidad cultural y factor de deterioro de la seguridad, por el aumento de la criminalidad y la violencia, a la que las comunidades de acogida asocian a los migrantes de esa nacionalidad (Oxfam, 2023). En el caso de Colombia, a una de cada 2 personas consultadas por Oxfam (2023), le generó rechazo la presencia de nacionales venezolanos, más por su condición de pobreza (aporofobia), que por poner en riesgo la cultura o la seguridad. En los casos de Perú y Ecuador, la mayoría de los ciudadanos consultados está preocupada por el riesgo a la idiosincrasia local y la asociación a la comisión de delitos.

Aparece una particularidad preocupante en la descendente propensión que tendrían los colombianos, ecuatorianos y peruanos consultados por Oxfam (2023) a apoyar a las mujeres migrantes. Se muestran rasgos de deshumanización e hipersexualización en condiciones de precariedad laboral, que se presentan en estas sociedades respecto a mujeres y menores de origen extranjero. De no modificarse estas percepciones en el largo plazo, pueden llevar a que estas poblaciones sean particularmente vulnerables a la transgresión de sus derechos y se limite su posibilidad de integración.

La magnitud del fenómeno migratorio venezolano ha ido transformando la dimensión de la percepción de los latinoamericanos en los países receptores. En la medida en que la migración se volvió más numerosa y el propósito de la comunidad migrante ha sido mayoritariamente de permanencia, las percepciones iniciales de apoyo y acogida (2014-2017) han ido sustituyéndose por el rechazo a la cercanía, estereotipos en torno al comportamiento e incluso reacciones violentas o discriminatorias crecientes contra su presencia en el territorio.

Entre 2017 y 2019 existía la idea, en las comunidades de acogida, que el fenómeno de la migración era un episodio circunstancial. Ello significó, en los primeros años, un fuerte sentimiento de solidaridad y apoyo de las poblaciones locales a los recién llegados, quienes eran vistos con simpatía y curiosidad. De hecho, solo el 6 % de los consultados en

esos tres países consideraban que los migrantes llegaron para quedarse (Oxfam, 2023). Sin embargo, informes específicos para el caso de Colombia han mostrado que 4 de cada 5 migrantes venezolanos en Medellín y su área metropolitana tenían vocación de permanencia (Medellín cómo vamos, 2023).

La percepción de rechazo y transitoriedad del imaginario colectivo se ve reforzada con la idea de que “7 de cada 10 personas de Colombia, Ecuador y Perú asociaban la migración a la reducción de los salarios y el deterioro de las condiciones de trabajo” (Oxfam, 2023). En el mismo sentido, la Corporación Latinobarómetro (2020), estudio que relevó información para un grupo de 18 países de América Latina y el Caribe, refleja cómo los grupos sociales que se perciben como más discriminados fueron los pobres (23 %), los indígenas (9 %), los afrodescendientes (7 %), los homosexuales (6 %) y, en quinto lugar, los inmigrantes (4 %).

Es evidente la dualidad entre la visión mayoritaria de no creer (o desear) que los venezolanos se queden en el país, frente a una baja percepción de que ese tipo de comportamientos llevan a la discriminación. En solo tres países de la región se percibe, por parte de más del 10 % de la población, que los inmigrantes son muy discriminados: República Dominicana (20 %), Costa Rica (13 %) y Chile (11 %).

Esta percepción varía en función del tratamiento que los Gobiernos y el sistema político le dan a la presencia de extranjeros y sus efectos positivos o negativos, lo que reproduce de alguna manera las pulsiones xenófobas y discriminatorias que tienen algunos partidos políticos en Europa y Estados Unidos, las que, afortunadamente, en América Latina no han tenido esa misma intensidad retórica en la mayoría de los casos. Respecto a República Dominicana, existe una preocupación casi existencial por las dificultades de integración con los nacionales haitianos.

Para el caso de Chile, la securitización de la migración y la visión esencialmente negativa está dada por el protagonismo de extranjeros en la comisión de delitos de alto impacto y por la incapacidad de las autoridades de controlar de manera efectiva la frontera norte. Las limitaciones de las respuestas del Estado chileno a la integración de los migrantes han derivado en el crecimiento de nuevos asentamientos, que crean condiciones de visibilidad en el paisaje urbano que generan rechazo y estigmatización.

En el caso colombiano, la creciente presencia y tránsito de personas nacidas en el extranjero en territorio colombiano no es uno de los principales problemas que perciben sus habitantes. Sin embargo, al indagar por los principales problemas que aquejan a los ciudadanos, 3 de los 4 más apremiantes (desempleo por desplazamiento de migrantes, inseguridad por participación de extranjeros y pobreza por llegada de personas sin recursos) se relacionan directamente con precepciones que se asocian al fenómeno migratorio de gran magnitud: la situación económica (desempleo y costo de vida), la corrupción, la inseguridad y la pobreza (Datexco, 2023; Invamer, 2022).

Los flujos humanos dentro y fuera de América Latina

América Latina había sido una región del mundo en la que las migraciones interregionales se habían dado en volúmenes menores, con una colonización que dejó países relativamente más estables que en otras regiones y menos integrados también. A ello se suma la recepción de importantes flujos de migración en los siglos XIX y XX, sobre todo europeos al cono sur (Brasil, Argentina, Uruguay o Chile), Venezuela o México. Estos flujos provinieron principalmente de España e Italia, y en menor medida de Alemania, Portugal, Siria, Líbano o Japón. Por otro lado, los principales procesos de emigración de la región se habían dado hacia Estados Unidos de América en la segunda mitad del siglo XX (Pellegrino, 2003) y a España más recientemente.

Al comparar la emigración fuera de la región con los flujos interregionales, entre los años sesenta y los años noventa del siglo XX los flujos interregionales eran solo la quinta parte de los flujos de toda la región hacia Estados Unidos. Los principales flujos interregionales con propósito de permanencia se dieron de forma localizada hacia países como Costa Rica, Venezuela, República Dominicana o Argentina, explicados principalmente por los países limítrofes. Los nicaragüenses se movilizan a Costa Rica, los colombianos a Venezuela, los haitianos a República Dominicana y tanto los peruanos como los bolivianos, chilenos y uruguayos a Argentina (Pellegrino 2003).

Este fenómeno de emigración hacia países más desarrollados no solo estuvo asociado a las magnitudes y los destinos aquí descritos, sino que

también están en el imaginario de buena parte de los latinoamericanos. De hecho, el 27 % de los latinoamericanos consultados por la Corporación Latinobarómetro (2018) había pensado irse a vivir a otro país. En República Dominicana y Venezuela, la mitad de sus habitantes lo había pensado (53 %), y el 37 % de los salvadoreños y hondureños, y cerca del 30 % de los bolivianos, brasileños, uruguayos, colombianos y nicaragüenses.

En el caso colombiano, más recientemente, 1 de cada 2 nacionales contestó, en una encuesta para CID-Gallup (2023), que estaría dispuesto a emigrar si contara con los recursos para hacerlo, superando a los dominicanos (48 %), ecuatorianos (47 %) y hondureños (41 %). Esa situación se corrobora por el nivel de emigración récord que tuvo el país en el año 2022, en la que 547 000 colombianos salieron del país con vocación de permanencia.

En definitiva, los latinoamericanos son una región con una propensión creciente a migrar, especialmente hacia Estados Unidos y España, debido al empeoramiento de las condiciones de calidad democrática y al deterioro del crecimiento económico, asuntos que han llevado a la movilización de millones de personas dentro de la región y fuera de ella. Este contexto presenta un reto formidable para la integración, dado que es una región con 7 millones de migrantes interregionales que a la vez tienen el deseo de encontrar, en la emigración hacia países desarrollados, una salida para los problemas más apremiantes. Todo ello, mientras tienen en su imaginario colectivo la creencia de que la migración de venezolanos de los últimos años será un proceso transitorio y circunstancial.

La magnitud de los flujos de migración que confluyen en Colombia

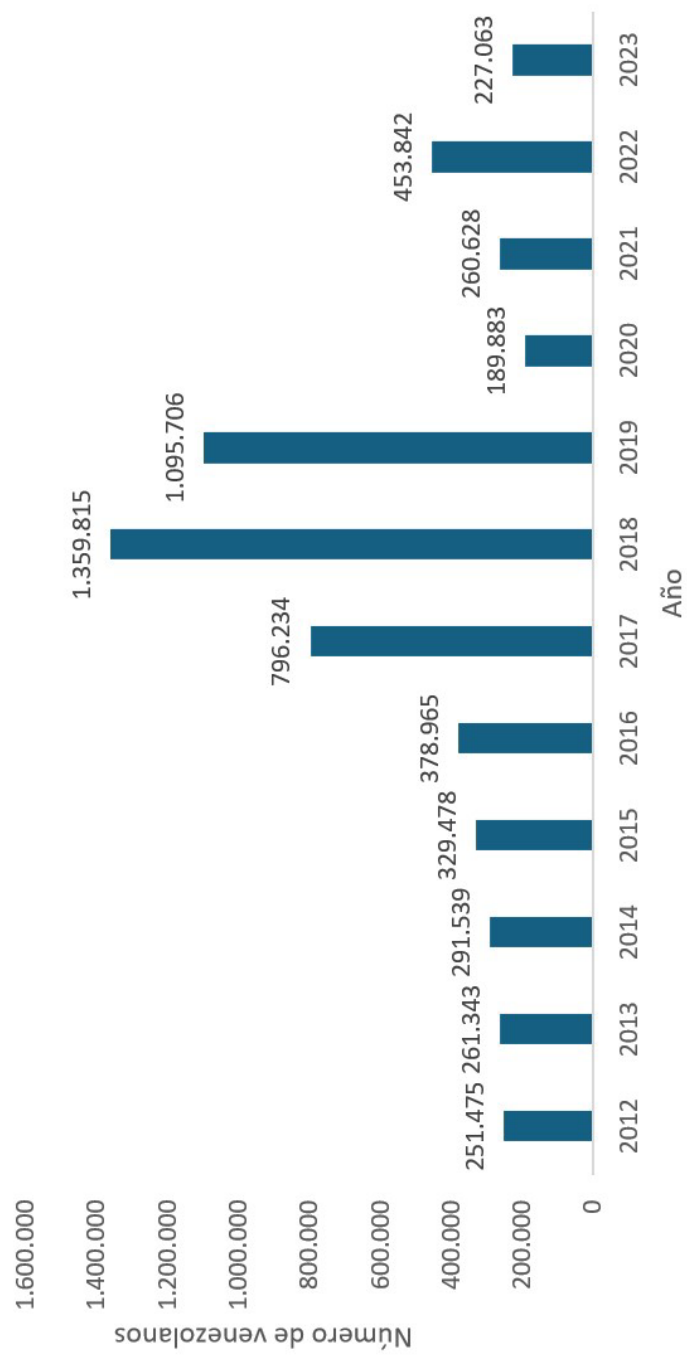
Por toda América Latina (Oxfam, 2023; Ramírez-Bolívar y Arroyave-Velásquez, 2021), y especialmente en Colombia, se producen brechas de percepción, entre la población de acogida y los extranjeros que llegan como migrantes, alrededor de la permanencia y las condiciones de la misma (Namen *et al.*, 2021; Ponce, 2020). La migración de venezolanos en el caso colombiano, por su magnitud y los retos de integración subyacentes, requiere un ajuste muy drástico de la oferta institucional y la adaptación de la sociedad de acogida a un flujo humano inédito para una nación tradicionalmente de emigrantes como Colombia.

Los grandes flujos de refugiados, migrantes extranjeros, que llegan a Colombia.

Según Migración Colombia (2024), entre mayo de 2021 y abril de 2024 se realizaron 2 535 397 prerregistros en el marco del Estatuto Temporal de Protección establecido en el Decreto 216 de 2021 (Colombia, Presidencia de la República, 2021) (352 042 en el caso del departamento de Antioquia), en el que les brinda a los migrantes la posibilidad de asegurar la regularización hasta por 10 años. Esta norma permite, en el papel, asegurar el acceso a salud, educación y potencial empleabilidad en condiciones de legalidad a los ciudadanos venezolanos registrados.

Estas cifras dan cuenta del tamaño de la población, pero no recogen los datos de los venezolanos sin registrar, ni los que no tienen vocación de permanencia y están en tránsito hacia otros destinos fuera de Colombia. Además, hay que tener en cuenta la actividad que se da en una frontera de más de 2500 km, en la que tradicionalmente ha existido el fenómeno de vida fronteriza muy intensa, estructurada por la competencia de la regulación ilegal y la fuerza pública de los dos países. En este contexto, las familias, personas y organizaciones transitan de manera permanente a ambos lados de la frontera para hacer su vida diaria. Este fenómeno se profundiza con la normalización de las relaciones entre Colombia y Venezuela, y la apertura de los pasos regulares, con el registro correspondiente (Ver gráfica 7.1).

Gráfica 7.1. Colombia: entrada regular (por pasos fronterizos, puertos o aeropuertos) de nacionales venezolanos, 2012-2023



Fuente: Elaboración propia con base en Migración Colombia (2024).

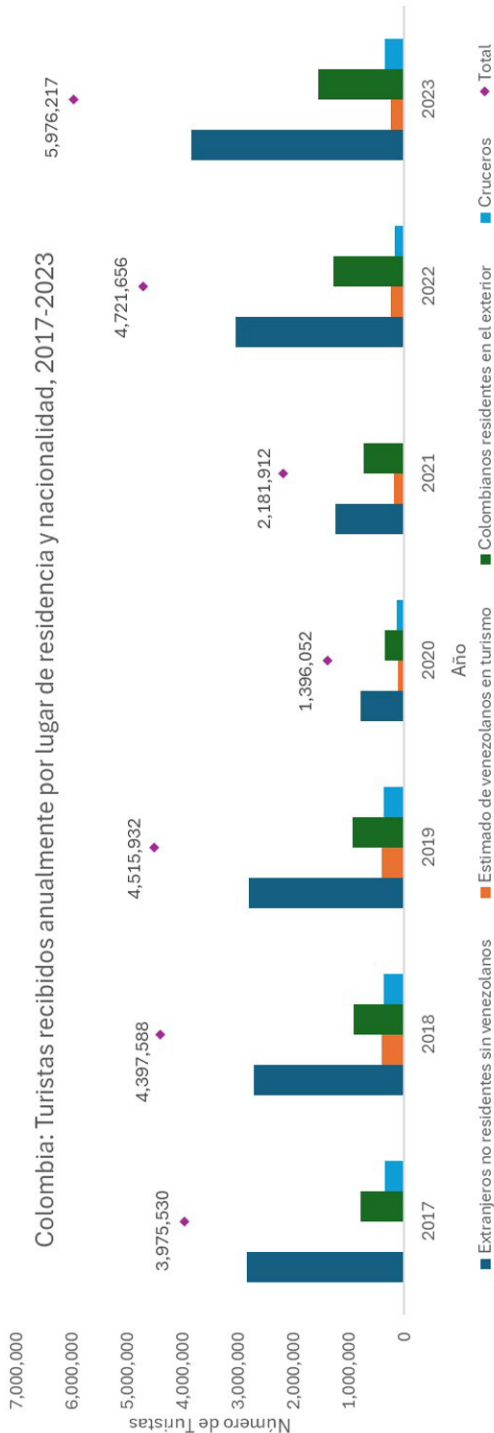
Los grandes flujos de turistas extranjeros que llegan a Colombia, una novedad adicional

De acuerdo con la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en lo informado por Migración Colombia (2024) y las Sociedades Portuarias de Santa Marta y Cartagena, Colombia registró 5,86 millones (5 869 869) de turistas en 2023. (Ver gráfica 7.2).

A esto se suma el crecimiento histórico de llegada de turistas extranjeros, especialmente con destino a Medellín, que desplazó a Cartagena como el segundo destino de turismo del país desde el año 2021. En el año 2015, Medellín recibía el 12 % de las entradas de extranjeros del país, y Cartagena, el 14 %; para 2023, Medellín recibía el 22 %, y Cartagena, el 20 % (Ver gráfica 7.3).

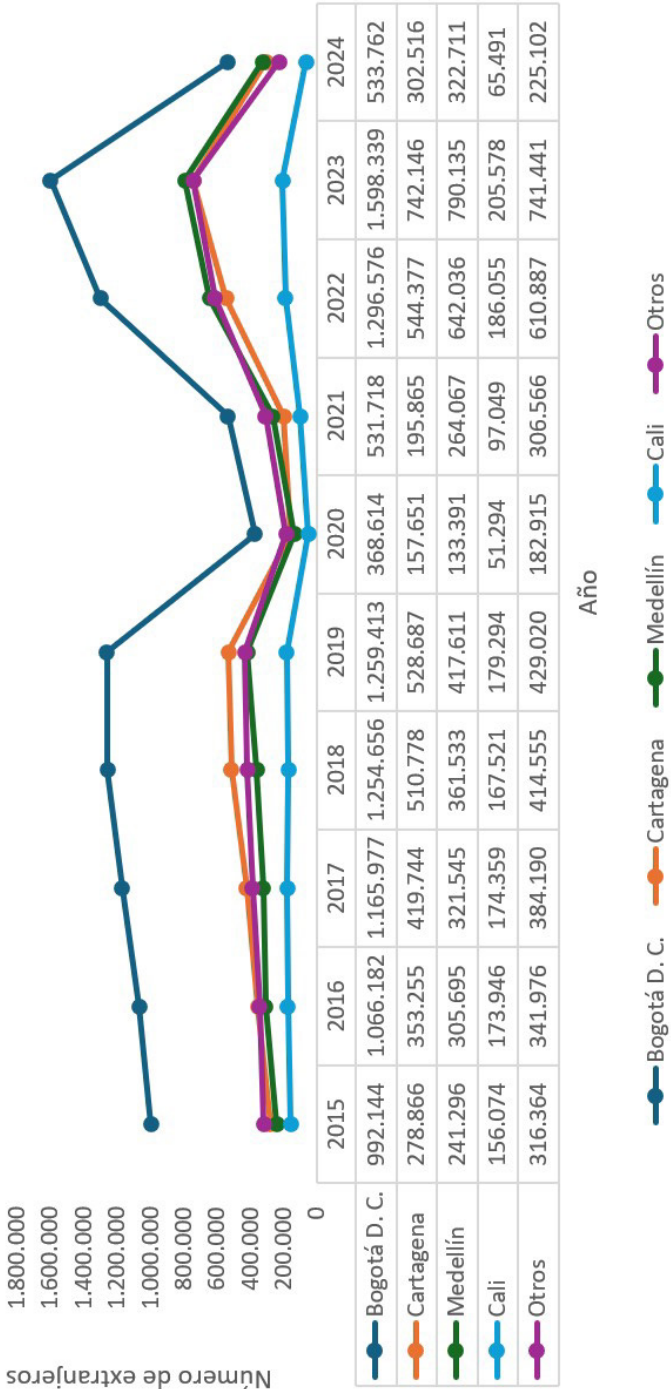
Medellín pasó de registrar 241 000 entradas en 2015 a 790 000 en 2023, y Cartagena pasó de 278 000 a 742 000 en esos mismos años. Esto significó, para el año 2023, que Medellín recibió extranjeros (sin contar los venezolanos residentes) en el equivalente al 30 % de su población. Esto significa una novedad que complejiza aún más el proceso de integración social de la población migrante venezolana, que suele tener en las actividades económicas relacionadas con el turismo y el entretenimiento una fuente de empleos esencialmente informales, que les brinda oportunidades económicas, pero que también expone sobre todo a niños, niñas, adolescentes y mujeres a riesgos relacionados con explotación sexual y trata de personas.

Gráfica 7.2. Colombia: turistas recibidos anualmente por lugar de residencia y nacionalidad, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en MIGRACIÓN COLOMBIA (2024).

Gráfica 7.3 Colombia por ciudades: número de extranjeros que entran a Colombia (sin nacionales venezolanos), 2015-2024



Fuente: Elaboración propia con base en Migración COLOMBIA (2024).

¿Se justifica el imaginario que asocia migración venezolana y criminalidad?

En el discurso político y, en cierta medida, el ánimo social, se han venido asociando los procesos de grandes desplazamientos de refugiados y migrantes con la pérdida de identidad de las comunidades de acogida, el aumento de los conflictos vecinales y el incremento de la criminalidad (Putnam, 2020). De hecho, hay una larga tradición en los estudios de seguridad local de relacionar los retos de integración con el deterioro urbanístico en barrios a los que llegan migrantes de orígenes muy diversos (Boessen y Hipp, 2018; Mihinjac y Saville, 2020; Newman, 1973, 1996). y una preocupación muy grande por el tratamiento, en los medios de comunicación, a la magnitud del fenómeno de migrantes que cometen crímenes (Ardanaz *et al.*, 2014; Pfeiffer *et al.*, 2005).

En el caso de Colombia, si bien no existe en el sistema político una propensión a darle un enfoque negativo al fenómeno de la migración venezolana o a utilizarlo como un argumento central en el debate electoral, existe una tensión irresuelta en la manera como se le da tratamiento a los crímenes cometidos por ciudadanos extranjeros en general, y en particular, por nacionales venezolanos (Ardanaz *et al.*, 2014). Como lo indica Carvajal Martínez (2022):

[...] los discursos estigmatizadores han creado una imagen que relaciona a los migrantes venezolanos con los problemas sociales. Esto les ha dado una cara visible, un responsable a los actores que desean redirigir la atención hacia un “chivo expiatorio”, que justifique la sensación de inseguridad existente en la sociedad debido a la incapacidad de los Estados de responder a las exigencias sociales de sus habitantes. (p. 5)

Bahar *et al.* (2020) analizaron la relación existente entre criminalidad y migración venezolana en América Latina, haciendo un análisis para Colombia, Perú y Chile, llegando a la conclusión de que, en la mayoría de los casos departamentales de Colombia, los venezolanos cometían, a 2019, en proporción al tamaño de su población (3 % de la población total en ese año), menos crímenes violentos (2,3 % del total) que los nacionales colombianos (con la excepción de La Guajira y Norte de Santander). También analizan los delitos menores, y encuentran una tendencia

nacional a que los venezolanos, en los primeros ocho meses de 2019, fueran capturados más frecuentemente cometiendo crímenes (5,4 %) en proporción a la población total (3 % de la población).

En el caso de Antioquia, los delitos asociados a la violencia homicida no se han incrementado por la presencia de ciudadanos extranjeros. De hecho, en Medellín, que es la ciudad de Colombia con una proporción mayor de personas desplazadas y migrantes del país, con el 10 % (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2024), las muertes violentas vienen bajando hace más de 5 años, lo que coincide con el periodo de mayor crecimiento de la población migrante. Con respecto a los crímenes violentos, la frecuencia de nacionales venezolanos estaba muy por debajo del porcentaje de la población general para el departamento de Antioquia (Bahar *et al.*, 2020).

Estas situaciones dan indicios de los problemas de integración subyacentes a la migración con propósitos de permanencia, a la presencia en el territorio de delincuentes de un número creciente de países y de la instrumentalización que las organizaciones criminales locales hacen de los migrantes hombres y jóvenes como perpetradores. Esta información territorializada permite asociar la comisión de delitos a experiencias de marginalidad estructural en medio de contextos espaciales con alto control ilegal. A ello se suman elementos como la inestabilidad socioespacial (lugar de vivienda), que lleva a un mayor riesgo de comisión de delitos o de tener problemas de comportamientos contrarios a la convivencia.

Los migrantes extranjeros en los comportamientos contrarios a la convivencia

Si se analiza desde la perspectiva de comportamientos contrarios a la convivencia, en el periodo 2017-2023, en el departamento de Antioquia, las principales causas de contravenciones en las que estaba relacionado un nacional venezolano se presentó en tasas menores al tamaño de la población en el territorio. De hecho, en los 7 años analizados, en 4 de ellos los nacionales venezolanos han tenido una proporción relativamente mayor de contravenciones (promedio de 5,1 %) con respecto a su representación en la población (5,7 %) (Ver gráfica 7.4).

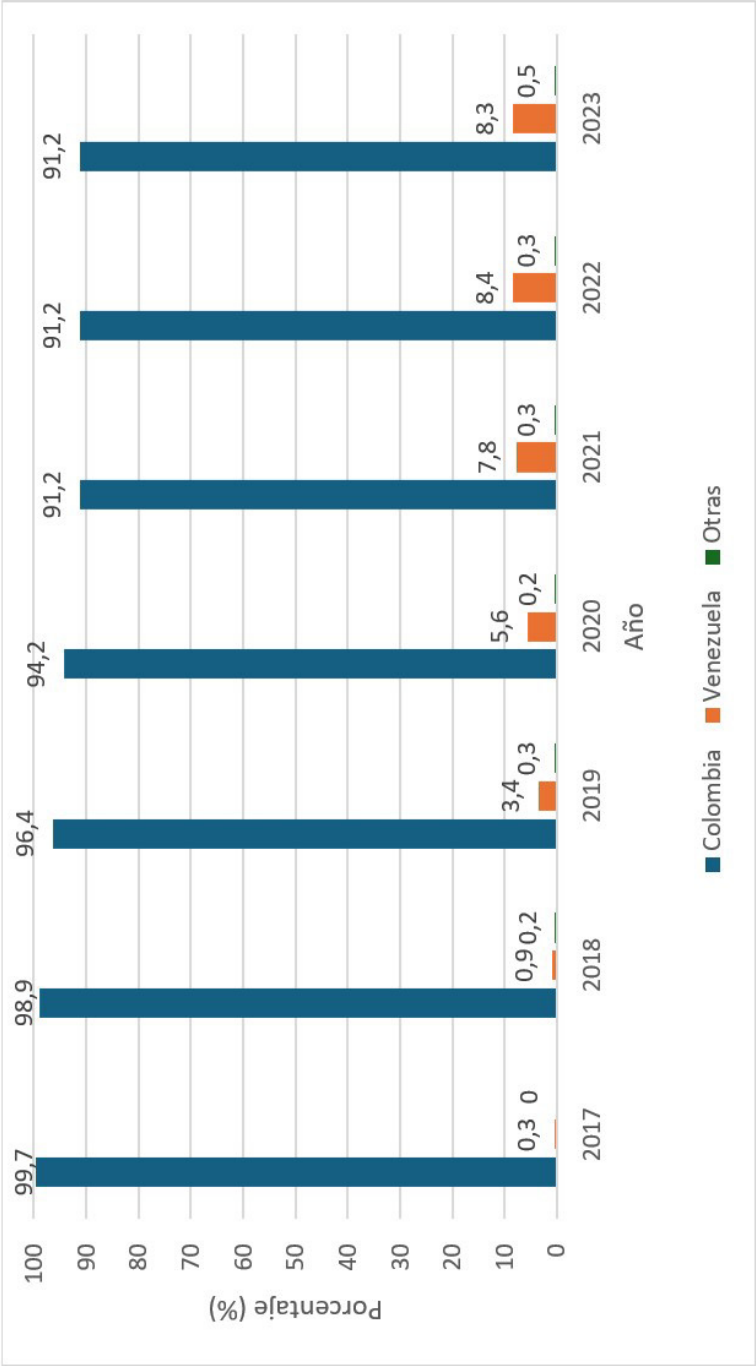
Visto desde la perspectiva de los cinco comportamientos específicos con mayores contravenciones en Antioquia, solo en uno de ellos (porte de armas o sustancias peligrosas, con un 8 %) hay una proporción mayor de contravenciones cometidas por ciudadanos de origen venezolano que la proporción de su población en el total de la población del departamento (5,7 %). En las demás, la participación de venezolanos en las conductas contravencionales más recurrentes sucede lo contrario, es decir, menos venezolanos en proporción a la población (Ver gráfica 7.5).

Debe tenerse en cuenta, además, que las cifras de delitos y contravenciones no distinguen entre ciudadanos extranjeros con y sin propósitos de permanencia, por lo que sacar conclusiones en torno a la sociabilidad e integración en la vida barrial y urbana de las comunidades venezolanas se hace más complejo. De ahí que el abordaje del problema requiere entender las particularidades de los casos, los niveles de marginación, los propósitos de permanencia, la existencia de redes de conocidos en el territorio y las capacidades de los Gobiernos de generar oferta de bienes públicos.

Otro elemento a tener en cuenta entre la migración venezolana con propósitos de permanencia y la criminalidad es la gran heterogeneidad de un fenómeno que alcanza a casi 3 millones de personas a nivel nacional. Las condiciones y motivaciones de momentos de migración han determinado mucho la posición y el estatus que tienen los migrantes y, por tanto, el nivel de riesgo frente a la comisión de delitos.

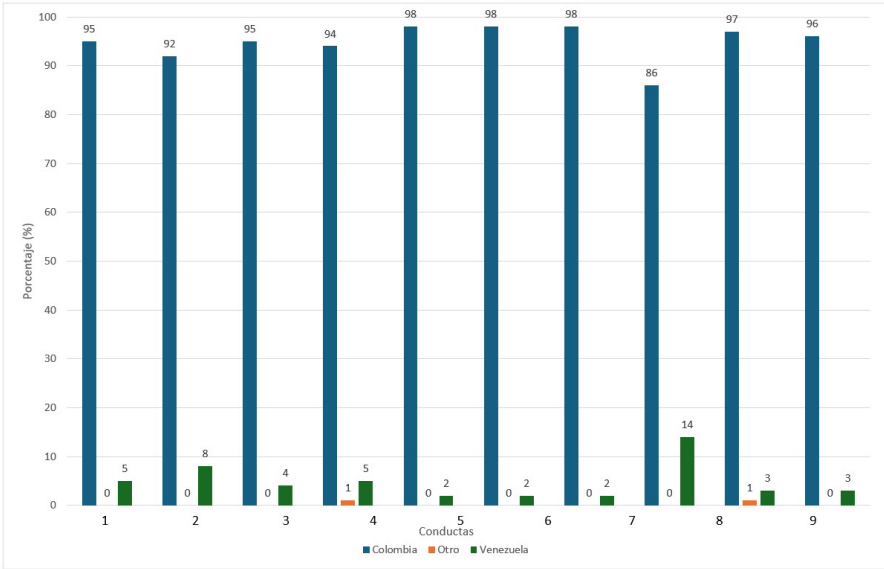
Mientras que la oleada de migrantes del periodo 1998-2014 se originó en la percepción de riesgo económico o de seguridad, y se dio “mayoritariamente hacia países del norte y por vía aérea, los migrantes contaban con recursos financieros y un alto nivel educativo” (González-Plessmann, 2024, p. 2), un segundo momento, que empieza en 2015 y se mantiene abierto, ha sido de una magnitud 6 o 7 veces más grande que el primero, y se dio esencialmente por tierra, llevado adelante por hombres jóvenes con menos disponibilidad de papeles, educación y recursos para una inserción exitosa (Phélan y Osorio, 2020, referidos en González-Plessmann, 2024, p. 3).

Gráfica 7.4 Antioquia: porcentaje de contravenciones por nacionalidad, 2017-2023



Fuente: Elaboración propia con base en PONAL (2023).

Gráfica 7.5 Antioquia: principales conductas contrarias a la convivencia por nacionalidad, 2017-2023



Nota: Conductas observadas:

- Número 2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía
 - Número 6. Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, [...]
 - Número 1. Reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones físicas
 - Número 13. Consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, inclusive la dosis personal, [...]
 - Número 7. Consumir sustancias prohibidas en estadios, coliseos, centros deportivo, parques, hospitales, [...]
 - Número 8. Portar sustancias prohibidas en el espacio público
 - Número 1. Irrespetar a las autoridades de policía
 - Número 1. Comprar, alquilar o usar equipo terminal móvil con reporte de hurto o extravío en la base de datos negativa [...]
 - Número 11. Realizar necesidades fisiológicas en el espacio público
 - Número 16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente
- Fuente: Elaboración propia con base en Policía Nacional de Colombia (2023).

La relación entre criminalidad y migración debe segmentarse a las condiciones individuales del proceso de migración y a las condiciones previas y de llegada que determinan los capitales social y económico subyacentes y, por tanto, la mayor exposición intrínseca a la marginalidad de quienes arriban en peores condiciones (González-Plessman, 2024). Movilizar a la ciudadanía con una idea de criminalidad asociada a una nacionalidad es una paradoja para un nacional colombiano, es un ejemplo muy claro de disonancia cognitiva: ¿cómo un colombiano justifica asociar la nacionalidad de una persona a la criminalidad si, a la vez, sabe racionalmente los impactos que ello tuvo para los nacionales colombianos en el exterior debido a los carteles del narcotráfico? ¿Somos todos los colombianos narcotraficantes? ¿Son todos los venezolanos criminales?

Es en este punto donde la calidad del proceso de integración e inserción es esencial para romper el *path dependence* entre las condiciones de migración y los riesgos de caer en estructuras criminales. En todo caso, esta relación estará muy determinada por la preparación institucional de las comunidades e instituciones de los países y las regiones de acogida.

Lo anterior no debe negar el hecho de que hay estructuras criminales que tuvieron origen en Venezuela y que hoy tienen operaciones de alcance transnacional, con una gran diversidad de mercados criminales, una gran capacidad de adaptación y negociación con delincuencia local, y un alto nivel de violencia en su forma de operar donde es necesario competir (Rísquez, 2023). Son organizaciones que revolucionaron, por su plasticidad organizativa, la manera de captar territorios y aprovechar la infiltración de una migración de magnitud inédita como modo de expansión (Rísquez, 2022). En el caso de Antioquia y Medellín, los intentos de penetración de estas estructuras son un riesgo latente para la estabilidad de la estructura de gobernanza criminal de la ciudad (Tobón, 2024). Medellín tiene la paradoja de que un proceso de paz exitoso con las estructuras criminales locales podría dejar un espacio que abra la competencia a la hegemonía criminal de la ciudad, con el nivel de violencia que ello significaría para un territorio como este, que ya fue la más violenta del mundo, medida por número de homicidios por cada 100 000 habitantes (Henao y Rey, 2019).

Los migrantes como víctimas de la criminalidad

La preocupación por los fenómenos de desplazamiento masivo de flujos de esta envergadura suele asociarse principalmente con las actividades delictivas y la victimización en función de los niveles de marginación y ausencia de mecanismos de integración. Priman factores clave como: 1) inestabilidad de residencia de los individuos; 2) heterogeneidad étnica o cultural marcada; o 3) marginalidad transferida de la experiencia del origen a la experiencia del destino migratorio. Estos tres factores están mucho más asociados a la posibilidad de ser instrumentalizados o de comisión de delitos, que la nacionalidad como un factor esencial.

Debe tenerse en cuenta también que las distintas capas de experiencia migratoria traen consigo determinadas formas de control social diferenciales con las comunidades de acogida. En ese sentido, tradiciones muy específicas de relaciones familiares o filiales, entendidas como mecanismos de control social, pueden reproducirse a la hora de tejer u obstaculizar los procesos de integración. Asimismo, las formas de control y trámite de conflictos pueden convertirse en mecanismos de comisión de delitos y organizaciones delictivas, con diferentes grados de violencia respecto a las poblaciones de acogida.

Y, por supuesto, está el hecho de que los propios migrantes son con mucha mayor frecuencia víctimas de los problemas de seguridad y convivencia, que victimarios. Lo que muestran las cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2024) es un nivel de victimización en muertes violentas de las mujeres de nacionalidad venezolana en relación con los hombres, que es muy elevada si se compara con la población de colombianos. En promedio, en el periodo 2017-2023, en Antioquia, por cada 7 muertes violentas (homicidio por arma de fuego, homicidio por arma blanca, homicidio en riñas, y suicidio) de hombres de origen venezolano, se produce una de mujeres de origen venezolano. En la tabla 7.2 se presentan las cifras de victimización de venezolanos en Antioquia y Colombia por causa de muerte.

Al hacer el análisis en la ciudad de Medellín, la situación es aún peor para el periodo 2017-2024 (el 2024, con información hasta agosto 31).

Por cada 5 homicidios (arma blanca, arma de fuego y riña) de hombres de origen venezolano, se presenta 1 homicidio de mujeres venezolanas. Si se toma en cuenta que, en Medellín, en 2023, se presentaron, según el reporte del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia, de la última semana de diciembre de 2023, 364 homicidios, de los cuales 335 fueron de hombres y 29 de mujeres, la relación global de la ciudad por cada 12 homicidios de hombres se produce 1 de mujeres.

Si restamos los homicidios de venezolanos de 2023 de esas cifras totales (31 de hombres y 6 de mujeres), nos resulta que por cada 13 homicidios de hombres cuya nacionalidad no es venezolana en Medellín, se presenta 1 de mujeres. Quiere decir esto que las mujeres de origen venezolano están el triple de expuestas al homicidio que el resto de las mujeres de la ciudad de Medellín (Ver tabla 7.3).

Tabla 7.3 Número de muertes de personas venezolanas en Medellín, 2017-2024

Causas de muertes	Año														Total
	2019		2020		2021		2022		2023		2024*		Total		
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres			
Homicidios con arma blanca	3	0	5	1	8	1	7	0	12	3	4	3	41	8	
Homicidios con arma de fuego	10	2	6	1	5	1	15	2	15	1	20	0	77	7	
Homicidios en riñas	3	0	3	0			5	0	4	2	4	1	20	3	
Muerte natural	6	3	3	3	4	9	8	3	15	2	9	2	47	22	
Muertes en eventos de transporte	3	1	3	0	5	1	6	4	7	3	8	1	35	10	
Muertes violentas por otras causas	2	1	8	0	6	1	4	0	5	2	4	0	32	4	
Suicidio			1	1	4	3	6	0	2	1	7	0	20	5	
Total	27	7	29	6	32	16	51	9	60	14	56	7	272	59	

* Los datos de homicidios de mujeres categorizados como feminicidios para 2023 y 2024 pueden variar según la investigación que se hace durante el proceso penal.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2024).

Si se toman en cuenta las tasas de homicidio, la tasa de homicidios totales de la ciudad de Medellín era, en 2023, de 14,2 homicidios por cada 100 000 habitantes; la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes para los hombres de origen venezolano, en Medellín, fue de 24,8, y para las mujeres de origen venezolano, de 4,5, mientras que para la población general de hombres de la ciudad, la tasa es de 24,3, y para las mujeres, de 1,6; eso significa casi tres veces mayor.

Lo que nos muestran estas cifras de los últimos 7 años es una mayor exposición de la población de origen venezolano a los crímenes más violentos y una relativamente menor representación en la comisión de delitos y contravenciones que la proporción de la población. Esto nos pone frente a la necesidad de actuar desde el Estado y la red de actores del territorio, para trabajar sobre la inserción inicial y la integración en el largo plazo especialmente de los jóvenes y de las mujeres, dado que en el largo plazo los faltantes de ese proceso de integración se pueden convertir en posibilidades de instrumentalización y victimización, alentadas por una percepción negativa creciente y en especial del valor y las dignidad de los niños, las niñas, los adolescentes y las mujeres venezolanas.

Problematizar las consecuencias del fenómeno de la migración desde la seguridad humana

La gobernanza de la migración responde a un conjunto multiagencial de respuestas que suelen darse a nivel nacional (McAuliffe *et al.*, 2018). Estas acciones están guiadas por un conjunto nutrido de lineamientos, guías y marcos de actuación para un fenómeno creciente de grandes flujos de refugiados y migrantes (Organización Internacional para las Migraciones, 2023). Desde una perspectiva global, se han desarrollado marcos de actuación que dan una guía esencial para el diseño de políticas públicas asociadas al fenómeno de la migración, tanto para los Gobiernos nacionales como para los Gobiernos locales. A continuación se presenta una relación de esos marcos de actuación vistos por temáticas.

Tabla 7.4 Tratados multilaterales asociados a seguridad de la migración

Área temática	Tratado	Adoptado	Entra en funcionamiento
Derechos humanos	Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1948	1951
	Convención de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer	1966	1976
	Convención de Derechos de los Niños	1989	1990
	Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias	1990	2003
	Convención Internacional de Personas con Discapacidades	2006	2008
	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas frente a la Desaparición Forzada	2006	2010
Normas para refugiados	Convención Relacionada con el Estatus de Refugiados (Convención de Refugiados)	1951	1954
	Protocolo Relacionado con el Estatus de Refugiados	1967	1967
Tráfico y contrabando	CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO (UNCTOC)	2000	2003
	PROTOCOLO PARA PREVENIR Y CASTIGAR TRÁFICO DE PERSONAS, ESPECIALMENTE MUJERES Y NIÑOS, EN COMPLEMENTO DE UNCTOC (PROTOCOLO DE PALERMO)	2000	2003
	PROTOCOLO CONTRA EL TRÁFICO DE MIGRANTES POR TIERRA, MAR Y AIRE, EN COMPLEMENTO DE UNCTOC (TRÁFICO DE MIGRANTES)	2000	2004
Trabajo y servicios	Convención de la Migración y el Empleo	1949	1952
	Convención Concerniente a la Migración en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Equidad al Tratamiento de los Trabajadores Migrantes	1975	1978
	Convención para el Trabajo Decente y los Trabajadores Locales	2011	2013
	Convención Internacional de la Aviación Civil	1944	1947

Modelos para el movimiento	Convención Internacional para la Seguridad de la Vida en el Mar	1974	1980
	Convención Internacional de Búsqueda Marítima y Rescate	1979	1985
	Convención Internacional de Naciones Unidas de la Ley del Mar	1982	1994
	Convención de Naciones Unidas del Marco para el Cambio Climático	1992	1994
Cambio climático	Acuerdo de París	2015	2016

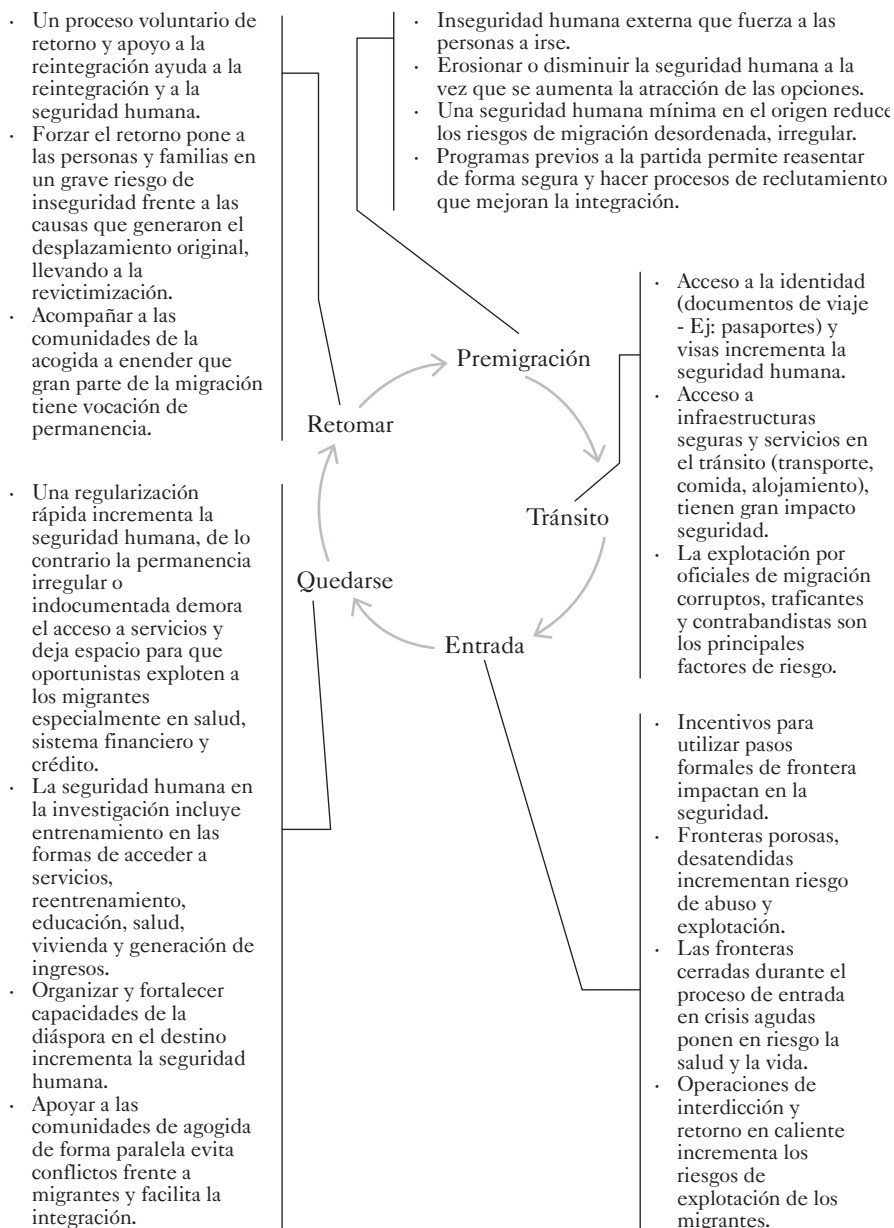
Fuente: Elaboración propia con base en International Organization for Migration (2024a) e International Organization for Migration (2024b).

Estas perspectivas globales dan una base muy importante para problematizar las consecuencias de la migración asociadas a las principales causas de la migración (problemas económicos, conflictos armados o alta inseguridad, inestabilidad política o cambio climático), a los medios para realizar esa migración (tierra, mar y aire), a las condiciones de inserción e integración en los países de acogida y al proceso de retorno o circulación de la migración.

En la figura 7.1 se relaciona la perspectiva de seguridad humana mediante el ciclo de migración, lo cual incluye las fases de premigración, tránsito, entrada, quedarse y retornar.

El ciclo de la migración visto desde la perspectiva de la seguridad humana señala la necesidad de identificar los retos que las políticas públicas locales de seguridad y convivencia tienen frente a las consecuencias del fenómeno de la migración. Esta identificación de retos presenta los mismos obstáculos que el diseño de políticas generales de seguridad y convivencia, en la medida en que buena parte de las competencias en estas materias son de carácter nacional. Sin embargo, los municipios, y especialmente las grandes capitales y los departamentos, tienen más recursos y capacidades estatales para implementar políticas públicas locales que mejoren la seguridad desde un enfoque de seguridad humana.

Figura 7.1 La seguridad humana a través del ciclo de la migración



Fuente: Elaboración propia con base en International Organization for Migration (2023).

Siguiendo la idea de la introducción de este capítulo, la seguridad humana tiene, desde una perspectiva teórica, un valor muy limitado de aplicación (Den Boer, 2008), debido a que estos lineamientos internacionales adoptados por Gobiernos nacionales en el marco geopolítico de la globalización difícilmente cambian las dinámicas locales (o lo hacen lentamente), en particular en espacios conflictivos con control de grupos armados que definen de manera informal las reglas de regulación social que corren en paralelo a las reglas formales de los Estados.

Sin embargo, en términos prácticos, la introducción de la visión de seguridad humana, especialmente en enfoques de política de arriba hacia abajo, donde la fortaleza del Estado es mucho menor, la cohesión social, el compromiso comunitario y la capacidad de influencia de los Gobiernos locales ganan mucha relevancia.

La clave es ordenar la acción de esos procesos de abajo hacia arriba en seguridad humana, especialmente en medio de un fenómeno tan complejo como la migración internacional. Para ello, la identificación de riesgos, delineada desde la perspectiva del ciclo de la migración, da una base metodológica para estructurar el problema público de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia en Medellín y Antioquia. Del mismo modo, el análisis de los casos significativos de políticas migratorias internacionales en el marco del ciclo de la migración es relevante para entender el problema local desde ópticas parcialmente exitosas. En la tabla 7.5 se presentan los principales asuntos susceptibles para estructurar el problema público en Antioquia y Medellín.

Desde la perspectiva competencial en torno al ciclo de migración, Antioquia y Medellín tienen un listado importante de asuntos socialmente problematizados que deberían entrar en la agenda gubernamental (Cobb *et al.*, 1976). Esta identificación de los asuntos problematizados no solo permite construir la agenda, sino también ayudar a estructurar el problema público general de la población migrante, que es, en definitiva, la limitada inserción e integración de la población migrante con y sin propósito de permanencia en Medellín y Antioquia.

Tabla 7.5 Asuntos susceptibles para estructurar el problema público en Antioquia y Medellín

Fase del ciclo de migración	Factor de riesgo general (base para causas y mitigación de consecuencias en la estructura del problema)	Competencias de los municipios y distritos	Riesgos, territorialidades y acciones en Antioquia y Medellín	Casos significativos de políticas públicas migratorias
Premigración	Inseguridad humana extrema que fuerza a las personas a irse.	Muy limitada competencia de los departamentos o municipios de frontera que podrían operar acuerdos mínimos de movilidad con Venezuela.		Programa de Orientación a la Premigración (Pre-departure Orientation Programme: Study of Good Practices in Asia) (Siddiqui <i>et al.</i> , 2008): este trabajo presenta un estudio comparado en Bangladés, Filipinas y Sri Lanka, donde se describe el panorama de migración, los mecanismos institucionales y regulatorios, como también el estado de la orientación previa a la migración.
	Una seguridad humana mínima en el origen reduce los riesgos de migración desordenada, irregular.	Muy limitada competencia por la imposibilidad de los venezolanos de obtener documentos o pasados judiciales.		
	Los programas previos a la partida permiten reasentar de forma segura y hacer procesos de reclutamiento que mejoran la integración.	Muy limitada competencia para un proceso que de facto tiene la oferta laboral ya en los territorios de los municipios.		

Tránsito	El acceso a la identidad (documentos de viaje; p. ej.: pasaportes) y visas incrementa la seguridad humana.	Competencia asociada a trabajar con el Gobierno nacional sistemas de acogida que no requieran documentos de origen. Competencias parciales para municipios que sirven de paso antes de salida de Colombia. Coordinar acciones con Migración Colombia para el Permiso por Protección Temporal (ppt)	Riesgo alto, especialmente para venezolanos (y migrantes de otras nacionalidades) que están en tránsito y deberían acceder a servicios de registro en el ppt que les permitan acceder a servicios en el proceso de tránsito.	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA ORGANIZACIÓN MIGNEX (ALIGNING THE MIGRATION) (Ustibici <i>et al.</i> , 2023): se aborda en este texto el concepto de <i>tránsito migratorio</i> y se identifican, a nivel global, regional y nacional, los patrones claves del manejo de tránsito migratorio. Se hace un análisis de cuatro países: Turquía, Túnez, Etiopía y Paquistán.
	El acceso a infraestructuras seguras y a servicios en el tránsito (transporte, comida, alojamiento) tiene gran impacto en la seguridad.	Muy limitadas competencias a los departamentos o municipios de frontera con recursos nacionales o de cooperación que mejoren infraestructuras. Alta para municipios que sirven de paso antes de salida del territorio nacional.	Riesgo alto en los principales ejes viales, especialmente las vías al mar, las terminales de transporte y los controles de carretera al transporte formal e informal.	
	La explotación por oficiales de migración corruptos, traficantes y contrabandistas es el principal factor de riesgo.	Limitada a trabajar con fuerza pública para perseguir a traficantes de personas y redes de trata de personas que deriven en abusos y en especial a explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.	Riesgo alto en el caso de Necoclí y el corredor de la vía al mar, las terminales de transporte de Medellín y los puntos de carretera, por la presencia de “coyotes” de las estructuras criminales.	

Entrada	Los incentivos para utilizar pasos formales de frontera impactan en la seguridad.	Muy limitadas competencias de municipios y distritos de frontera que pueden coordinar con el Gobierno nacional mejora de la conectividad y facilidad para acceso y salida.		cp 3 Família do Lado/Family Next Door (Mateus y Pinho, 2018): bajo el concepto de “barrios inclusivos” se asegura que los migrantes recién llegados tengan una relación directa con los locales cuando arriban, permitiendo así una integración mayor. Free Access to health and education’ – Ecuador (Mosca, 2022): se les garantiza nacionalidad ecuatoriana a todos los niños nacidos en el país, lo cual, a su vez, asegura acceso gratuito a la salud y educación.
	Las fronteras porosas, desatendidas, incrementan el riesgo de abuso y explotación.	Muy limitadas competencias para la entrada. Competencias parciales para municipios que sirven de tránsito antes de salir del país.	Riesgo alto en Urabá y la vía al mar, por la actuación de “coyotes” y control de organizaciones criminales.	
	Las fronteras cerradas durante el proceso de entrada en crisis agudas ponen en riesgo la salud y la vida.	Muy limitada, debido a que es competencia del Gobierno nacional a través de la Presidencia y la Cancillería.	Riesgo alto, por las devoluciones de personas ante cierres internacionales de la frontera panameña.	
	Las peraciones de interdicción y retorno en caliente incrementan los riesgos de explotación de los migrantes.	Muy limitadas competencias para la entrada. Alta para los municipios de salida, en los que quedan represados los migrantes por el cierre de fronteras. Tienen, además, competencias locales en manejo de embarcaciones.	Riesgo muy alto en Necoclí y municipios como Turbo, en los que se represan migrantes que van en tránsito hacia Panamá cuando se cierra la posibilidad de enviar lanchas. Exige apoyo de recursos humanitarios en el Urabá, y en la vía que conduce a Urabá.	

Permanecer	Una regularización rápida incrementa la seguridad humana; de lo contrario, la permanencia irregular o indocumentada demora el acceso a servicios y deja espacio para que oportunistas exploten a los migrantes (salud, crédito y bancos).	Existen competencias en coordinar con Migración Colombia la agilización de acceso a ppi; también en el establecimiento de rutas de atención y asesoría para los registros mínimos de ppi.	Riesgo alto, especialmente en Medellín, que debe concentrarse en mejorar la capacidad de información y el fortalecimiento de organizaciones de venezolanos, que permiten agilizar ppi, especialmente con los niños, las niñas y las y los adolescente	• Breaking Language Barriers to Strengthen Migrant Inclusion Municipality of Los Santos, Costa Rica (Joint Migration and Development Initiative, 2017): se ofrece un curso básico de inglés a funcionarios públicos para mejorar la comunicación, participación e integración de la población ngabebuglé en procesos sociales, locales e institucionales, promoviendo el desarrollo y la sensibilización sobre la migración. • Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV) – Colombia (Amnistía Internacional, 2023): este estatuto otorga a las personas venezolanas un estatus migratorio regular por 10 años, e incluso les permite luego optar por otros tipos de residencia.
	La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a servicios.	Competencias para el acompañamiento humanitario en la llegada, subsidiario en la infraestructura de las entidades nacionales para el ppi y directo en la garantía de derechos de apoyo humanitario en la llegada.	Riesgo alto en las terminales de transporte de Medellín, en los lugares de alojamiento típicos de cada ciudad, especialmente en el centro de la ciudad.	

La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de reentrenamiento y educación.	Alta en los municipios certificados y especialmente para inclusión de los niños, las niñas y las y los adolescentes en el sistema escolar y de atención integral de la primera infancia.	Riesgo alto especialmente frente a los niños, las niñas y las y los adolescentes en condición de calle o en calle, y a jóvenes que puedan ser instrumentalizados especialmente en el Valle de Aburrá, el oriente o el suroeste (en época de cosecha de café).		
La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a servicios salud.	Alta, en la medida en que se debe apoyar el proceso de registro en el PPT para garantizar acceso; y, de no tenerlo, realizar apostamiento de las instituciones prestadoras de salud para garantizar los contratos y la atención por la vía de "Población Pobre no Asegurada".	Riesgo alto, especialmente en la Red Metrosalud, y en las empresas sociales del Estado públicas del departamento. Especial énfasis en prevención y denuncia del maltrato, violencia intrafamiliar, violencia sexual y cuadros de desnutrición con rutas claras, independientemente de la afiliación y el PPT.		
La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a vivienda.	Alta en la restitución de derechos, y en especial en atención de emergencia para familias con niños o menores no acompañados que requieran restitución de derechos. Los subsidios de vivienda y la atención humanitaria es la base de la competencia local.	Riesgo alto en las terminales de transporte de Medellín, en los lugares de alojamiento típicos de cada ciudad, especialmente en el centro de la ciudad, para prevenir situaciones de migrantes en calle o en situación de calle.		

	La seguridad humana en la integración incluye entrenamiento en las formas de acceder a la generación de ingresos.	Nivel alto de competencias en el desarrollo de actividades de crédito y fomento, impulso al emprendimiento y a la formalización de operaciones, a través de la implementación de programas de acompañamiento en el reconocimiento de títulos y experiencia en áreas de falta de demanda de trabajadores.	Riesgo alto en las centralidades metropolitanas, barriales y municipales de ocupación del espacio público y victimización por préstamos ilegales operados por estructuras criminales vinculadas al narcotráfico ("pagadiario") o de extorsión por organizaciones criminales para la instrumentalización y la explotación sexual. Los lugares turísticos o las "zonas rosas" son sitios donde los y especialmente las migrantes y las niñas, los niños y las y los adolescentes están más expuestos por el tipo de turismo que ha tenido la ciudad.	
	Organizar y fortalecer capacidades de la diáspora en el destino incrementa la seguridad humana.	Alta en formalizar y fortalecer las asociaciones de migrantes con mayores recursos que puedan romper la barrera de la desconfianza del migrante ante la institucionalidad.	Riesgo de dejar la oferta de servicios sin entender el lenguaje y la idiosincrasia de los migrantes y su desconfianza en las instituciones por la experiencia previa.	

	Apoyar a las comunidades de acogida de forma paralela evita conflictos frente a migrantes y facilita la integración.	Alta, en el sentido de extender al menos una parte de los beneficios que se entregan a migrantes como parte de la oferta institucional en los barrios y comunas de acogida.	Riesgo de aumento de la conflictividad, por no acompañar a las comunidades de acogida, que son las que en la práctica tienen parte del peso de la integración.	
Retornar	Un proceso voluntario de retorno y apoyo a la reintegración ayuda a la reintegración y a la seguridad humana.	Limitadas competencias para brindar apoyo en transporte cuando son migrantes en tránsito.		Serbia's "Returning Point" (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2024): el proyecto promovió intercambios entre la diáspora para impulsar el crecimiento económico local y ampliar las redes de jóvenes profesionales, fomentando la colaboración y la innovación. Esto, para permitir el retorno.
	Forzar el retorno pone a las personas y familias en un grave riesgo de inseguridad respecto a las causas que generaron el desplazamiento original, llevando a la revictimización.	Muy limitadas competencias para impedir, en coordinación con las autoridades nacionales, desplazamientos por parte de organizaciones criminales.	Riesgo alto, por uso de organizaciones criminales para perseguir a la oposición venezolana dentro de Colombia.	

Fuente: Elaboración propia.

La seguridad humana, como enfoque conceptual de las políticas locales de seguridad y convivencia, permite incorporar los lineamientos internacionales a las prioridades de los Gobiernos locales y, desde allí, estructurar la acción de los sectores líderes de la gobernanza local (legales) y tratar de contener la acción de las organizaciones criminales que tienen un interés central en uno de los negocios ilícitos más rentables del mundo después de las armas y las drogas.

Conclusiones. Evitar la securitización de la inmigración, concentrándose en un proceso de integración exitoso

Hasta el momento se ha hablado sobre la migración en distintos aspectos: las aproximaciones teóricas al fenómeno, la percepción de la población sobre esta y las cifras que identifican su magnitud. Este proceso analítico deviene en la construcción de lo que es, de manera evidente, un problema público. Este problema público, más que ser el de la migración, es el de la inserción y la integración de los migrantes, más que todo los venezolanos, en Colombia, ya que este es el punto de encuentro entre migración, seguridad y convivencia.

Si bien existen nexos teóricos y prácticos que dan cuenta de los puntos de encuentro entre la migración y la seguridad, centrar la atención en las visiones sobre seguridad humana en lugar de apuntar al camino de la securitización parece ser la mejor salida. Sobre todo, si las respuestas de política pública se dan desde la escala local, en la medida en que las organizaciones públicas y sociales tienen mayores probabilidades de colaborar de manera efectiva ante la realidad de Gobiernos nacionales débiles que deben competir por la regulación ejercida por grupos armados y el crimen organizado.

El vínculo entre la migración y la seguridad humana está en los retos de integración de la población migrante, lo cual tiene influencia directa en la reducción de los conflictos de convivencia. La migración en América Latina y Colombia no solo ha generado tensiones de convivencia, debido a la presión sobre los servicios públicos y la percepción de inseguridad, sino que también revela la importancia de políticas públicas que prioricen la

integración efectiva y la gestión territorial. Por consiguiente, la seguridad humana y la gobernanza territorial son fundamentales para atender los conflictos que surgen de estos flujos de personas, lo que permite mitigar las tensiones y fomentar una coexistencia menos conflictiva.

Hay que entender también que los migrantes están en condiciones de vulnerabilidad en la generación de ingresos y en su seguridad personal. Los hombres jóvenes están en riesgo de ser instrumentalizados por las organizaciones criminales locales y transnacionales, y las mujeres venezolanas tienen tasas de homicidio que triplican a las tasas del total de población de mujeres. Parte de los asuntos esenciales es entender el problema de la integración desde la seguridad humana con enfoque de género.

Del mismo modo, las políticas restrictivas y la estigmatización de los migrantes pueden agravar los problemas de integración, haciendo más vulnerables a los migrantes. Es por esto por lo que es necesario continuar desarrollando enfoques integrales que equilibren la protección de los derechos humanos con la seguridad colectiva, y evitar caer en narrativas de securitización de una nacionalidad, que desvirtúan la naturaleza humanitaria del fenómeno migratorio y lo trasladan a discusiones sobre nacionalismo y segregación. Las respuestas de política requieren tener, también, un foco en la generación de alternativas de adaptación social y posterior adhesión de los migrantes a los países de acogida.

Ahora bien, el fenómeno de la securitización de la migración se ha dado en distintos niveles: 1) la frecuencia de los extranjeros en la comisión de delitos de alto impacto; 2) narrativas asociadas a la percepción del aumento de tasas de desempleo y costo de vida, la corrupción y la pobreza de personas que llegan sin recursos, esto sin distinguir las razones para su migración o su paso transitorio; y 3) presión urbana asociada a los asentamientos informales de migrantes.

Esta concepción securitizadora no permite la generación de respuestas de política pública que se amplifiquen a todo el ciclo migratorio, pues responde mayoritariamente a los delitos de alto impacto de manera policiva, lo que ocasiona que se perpetúe el ciclo de vulnerabilidad de los migrantes, pero sin atender los problemas de fondo que estos experimentan, como una falta de vivienda u orientación a la integración o atención de emergencia, dependiendo de si el objetivo es una estadía permanente o transitoria.

En última instancia, Colombia debe mejorar sus políticas de integración de migrantes, a la vez que fortalece sus capacidades coercitivas para luchar contra las organizaciones criminales transnacionales que tuvieron origen en Venezuela. Existe el riesgo latente de que estas organizaciones compitan por las rentas ilegales de la ciudad de Medellín y Antioquia, actualmente controladas por las organizaciones locales. El abordaje de las políticas de seguridad y convivencia con enfoque de seguridad humana debe dar una respuesta integral al problema de la integración de la población migrante como el mejor antídoto para evitar que Medellín vuelva a ser escenario de una lucha por el poder criminal.

Referencias

Akkerman, M. (2018). Militarization of European border security. En N. Karampekios, I. Oikonomou y E. G. Carayannis (Eds.), *The emergence of EU defense research policy. From innovation to militarization* (pp. 337-355). Springer International Publishing.

Alba, F. (2005). Integración económica y políticas de migración: un consenso en revisión. R. Tuirán (Coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política* (pp. 31-44). Colegio de México, Consejo Nacional de Población, SRE. http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/480/Migracion_MexicoEstados_Unidos._Opciones_de_politica.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2024). Datos básicos. <https://www.acnur.org/datos-basicos>

Amnistía Internacional. (2023). *Regularizar y proteger: obligaciones internacionales de protección de personas venezolanas*. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/7130/2023/es/>

Andersen-Rodgers, D. y Crawford, K. (2022). *Human security. Theory and action* (2.^a ed.). Rowman & Littlefield Publishers.

Arango, J. (1985). Las “Leyes de las migraciones” de E.G. Ravenstein, cien años después. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (32), 7-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=250715>

Ardanaz, M., Corbacho, A. y Ruiz-Vega, M. (2014). *Mind the gap: Bridging perception and reality with crime information*. BID.

Bahar, D., Dooley, M. y Selee, A. (2020). *Inmigrantes venezolanos, crimen y percepciones falsas. Un análisis de los datos en Colombia, Perú y Chile*. Migration Policy Institute y Brookings Institution. <https://www.migrationpolicy.org/research/immigracion-venezolana-crimen-colombia-peru-chile>

Bartel, A. P. (1979). The migration decision: What role does job mobility play? *The American Economic Review*, 69(5), 775-786. <http://www.jstor.org/stable/1813646>

Boessen, A. y Hipp, J. (2018). Parks as crime inhibitors or generators: Examining parks and the role of their nearby context. *Social Science Research*, 76, 186-201. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.08.008>

Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review*, 23(3), 457-485. <https://doi.org/10.1177/019791838902300304>

Borjas, G. J. y Bronars, S. G. (1991). Immigration and the family. *Journal of Labor Economics*, 9(2), 123-148. <http://www.jstor.org/stable/2535237>

Brunow, S., Nijkamp, P. y Poot, J. (2015). The impact of international migration on economic growth in the global economy. En B. Chiswick y P. Miller, *Handbook of the economics of international migration* (Vol. 1, pp. 1027-1075). North-Holland. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53768-3.00019-9>

Carvajal Martínez, J. E. (2022). Los migrantes venezolanos, tensiones entre políticas públicas, discursos estigmatizadores y derechos. En E. Escalante Barreto (Dir.), *Debates y aportes al sistema integral de derecho penal. Obra homenaje al profesor Jorge Arenas Salazar* (Tomo II. *Teorías criminológicas, política criminal y punitivismo*, pp. 167-191). Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Investigación Sociojurídica “Gerardo Molina” Unijus.

CID Gallup. (2023). Encuestas de opinión pública. Elevado el deseo de emigrar: hondureños son los que más quieren, panameños los que menos.

https://www.cidgallup.com/uploads/publication/publication_files/publication_1677888945000.pdf

Cobb R., Ross, J-K. y Ross M. H. (1976) Agenda building as a comparative political process. *American Political Science Review*. 1976;70(1):126-138. <https://doi.org/10.2307/1960328>

Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Comercio. (2024). Informes de turismo. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/estadisticas-e-informes/informes-de-turismo>.

Colombia, Presidencia de la República. (2021). Decreto 216, por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria (marzo 1). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606>

Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2018. https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Corporación Latinobarómetro. (2018). Informe 2020. Santiago de Chile: LATINBAROMETRO. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Datexco. (2023). Migración de venezolanos. En Capítulo 2. Presidencia. En Pulso País Colombia [Encuesta]. <https://www.opinometro.datexco.com/productos/pulso-pa%C3%ADs>

Den Boer, M. (2008). Governing transnational law enforcement in the EU: Accountability after fusing internal and external security. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 71-96). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.6>

Enke, S. (1969). Economists and development: Rediscovering old truths. *Journal of Economic Literature*, 7(4), 1125-1139. <http://www.jstor.org/stable/2720303>

Gómez, J. A. (2010). La migración internacional: teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462010000100005

González-Plessmann, A. (2024). *Migración popular venezolana, delitos y percepciones. Explorando la situación en Colombia, Ecuador, Perú y Chile*. Rosa Luxemburg Stiftung. https://www.rosalux.org.ec/pdfs/MIGRACION_POPULAR_VENEZOLANA.pdf

Henao, S. E. y Rey, M. E. (2019). *Caracterización del homicidio en Medellín. Período: 2012-2018*. Municipio de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2022/10/caracterizacion-del-homicidio-en-medellin.pdf>

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2024). Observatorio de Violencia. <https://www.medicinalegal.gov.co/observatorio>

International Organization for Migration. (2024a). *Operating In Crisis. 2023 Annual Report*. <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd12616/files/documents/2024-11/operating-in-crisis-2023-annual-report.pdf>

International Organization for Migration. (2024b). World Migration Report 2024. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>

Invamer. (2022). Colombia Opina # 14: Cien Días de Gobierno. <https://caracoltv.brightspotcdn.com/07/52/eb5276a6417ebefd3656df0de7ed/encuesta-invamer-noviembre-2022-100-dias-de-petro.pdf>

Joint Migration and Development Initiative. (2017). *Success stories: A collection of good practices and lessons learnt by local actors harnessing the development potential of migration*. <https://migration4development.org/en/resources/success-stories-collection-good-practices-and-lessons-learnt-local-actors-harnessing>

Jover, J. y Díaz-Parra, I. (2022). Who is the city for? Overtourism, lifestyle migration and social sustainability. *Tourism Geographies*, 24(1), 9-32. <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1713878>

Kozlovskiy, S., Kulinich, T., Vechirko, I. Lavrov, R., Zayukov, I. y Mazur, H. (2024). Relationship between net migration and economic development of

European countries: Empirical conclusions. *Problems and Perspectives in Management*, 22(1), 605-618. [http://dx.doi.org/10.21511/ppm.22\(1\).2024.48](http://dx.doi.org/10.21511/ppm.22(1).2024.48)

Kritz, M. M., Lim, L. L. y Zlotnik, H. (Eds.). (1992). *International migration systems. A global approach*. Oxford University Press.

Malthus, T. (1951). *An essay on the principle of population*. J.M. Dent Editors.

Mateus, S. y Pinho, F. (2018). “Welcome!”. *Collection of good practices already existing for refugees’ welcoming and first inclusion*. https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/welcome-collection-good-practices-already-existing-refugees-welcoming-and-first_en

McAuliffe, A., Kitimbo, A., Goossens, A. M. y Ahsan Ullah, A. K. M. (2018). Understanding migration journeys from migrants’ perspectives. *World Migration Report*, 2018(1), e00007. <https://doi.org/10.1002/wom3.7>

McKeown, A. (2004). Global migration, 1846-1940. *Journal of World History*, 15(2), 155-189. <https://dx.doi.org/10.1353/jwh.2004.0026>

Medellín cómo vamos. (2023). *Recomendaciones de política. Integración socioeconómica de población migrante venezolana en Medellín y Antioquia*. https://www.medellincomovamos.org/system/files/2024-01/docuprivados/20240129_Policy%20brief%20web%20%281%29.pdf

Migración Colombia. (2024). Estatuto temporal de protección – Prerregistros. <https://public.tableau.com/app/profile/migracion.colombia/viz/EstatutoTemporaldeProteccion-Prerregistros/Pre-registrosPublic>

Mihinjac, M. y Saville, G. (2020). Crime and fear in Hollygrove – building neighbourhood resilience. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 44(4), 335-352. <https://doi.org/10.1080/01924036.2020.1719534>

Mincer, J. y Polachek, S. (1978). An Exchange: The theory of human capital and the earnings of women: Women’s earnings reexamined. *The Journal of Human Resources*, 13(1), 118-134. <https://doi.org/10.2307/145305>

Mosca, D. (2022). *Promising practices in the provision of essential services to migrants*. United Nations Network on Migration. https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbd1416/files/docs/provision_of_essential_services_-_good_practices.pdf

Naciones Unidas. (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes: Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. <https://www.refworld.org/es/leg/resol/agonu/2016/es/112142>

Namen, O., Rodríguez Chatruc, M. y Romero Bejarano, N. (2021). *Las dos caras de la integración: Percepciones de colombianos y venezolanos sobre el fenómeno migratorio en Bogotá, Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Newman, O. (1973). *Defensible space; crime prevention through urban design*. Macmillan Publishing.

Newman, O. (1996). *Creating defensible space*. Diane Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). *International migration outlook 2014*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2014-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Return, reintegration and re-migration. Understanding return dynamics and the role of family and community*. https://www.oecd.org/en/publications/return-reintegration-and-re-migration_625fb5e6-en.html

Organización Internacional para las Migraciones. (2024). Estudio de Impacto fiscal de la Migración Venezolana en Colombia: realidad vs. potencial.

Oxfam. (2019). *Sí, pero no aquí: percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú*. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/si-pero-no-aqui-percepciones-de-xenofobia-y-discriminacion-hacia-migrantes-de-v-620890/>

Oxfam. (2023). *Entre la empatía y el rechazo: percepciones sobre la migración venezolana en Colombia, Perú y Ecuador*. <https://lac.oxfam.org/en/latest/publications/entre-la-empatia-y-el-rechazo-percepciones-sobre-la-migracion-venezolana-en>

Pellegrino, A. (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población, Banco Interamericano de Desarrollo.

Pfeiffer, C., Windzio, M. y Kleimann, M. (2005) Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. *European Journal of Criminology*, 2(3). <https://doi.org/10.1177/1477370805054099>

Piore, M. J. (1979). *Birds of passage. Migrant labour in industrial societies*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511572210>

Policía Nacional de Colombia. (2024). Sistema Registro Nacional de Medidas Correctivas RNMC. <https://www.policia.gov.co/contenido/estadistica-comportamientos-contrarios-convivencia-ley-1801-2016>

Ponce Gómez, J. C. (2020). *Opinión pública y crisis migratoria venezolana: una mirada a la prensa colombiana* [Trabajo de grado]. Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/52932>

Putnam, R. D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and community in the twenty-first century the 2006 Johan Skytte prize lecture*. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>

Putnam, R. D. y Garrett, S. R. (2020). *The upswing: How America came together a century ago and how we can do it again*. Simon & Schuster.

Ramírez Bolívar, L. y Arroyave Velásquez, L. (2021). *Del miedo a la acción. Migración, pandemia y xenofobia en Colombia, Perú y Chile: tres palabras que nunca debieron unirse*. DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/>

migracion-pandemia-y-xenofobia-en-colombia-peru-y-chile-tres-palabras-que-nunca-debieron-unirse/

Ravenstein, E. G. (1885). The laws of migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235. <https://doi.org/10.2307/2979181>

Rísquez, R. (2023). *El Tren de Aragua: La banda que revolucionó el crimen organizado en América Latina*. Editorial Dahbar.

Schmidtke, R. (2022, agosto 31). Number of displaced Venezuelans matches Ukraine crisis, international support does not. *Refugees International*. <https://www.refugeesinternational.org/statements-and-news/number-of-displaced-venezuelans-matches-ukraine-crisis-international-support-does-not/>

Siddiqui, T., Rashid, R. y Zeitlyn, B. (2008). *Information campaigns on safe migration and pre-departure training*. University of Sussex. Report. <https://hdl.handle.net/10779/uos.23319905.v1>

Simionescu, M., Yuriy, B. y Grzegorz, M. (2017): Economic effects of migration from Poland to the UK, *Amfiteatru Economic Journal*, 19(46), 757-770. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169103/1/aej-v19-i46-p757.pdf>

Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia. (2023). Informe Semanal de Seguridad y Convivencia. Medellín: Municipio de Medellín. <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-seguridad/sisc/>

Sjaastad, L. A. (1962). The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, 70(5), 80-93. <http://www.jstor.org/stable/1829105>

Skocpol T. (2000). *The missing middle: Working families and the future of american social policy*. W. W. Norton & Company.

Smith, A. (2020). *La riqueza de las naciones*. Verbum.

Stark, O. (1993). *La migración del trabajo*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Tobón, S. (2024, marzo 24). La “Paz total” que traería la guerra a Medellín. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/santiago-tobon-la-paz-total-que-traeria-la-guerra-a-medellin-EO24086367>

Üstübici, A., İçduygu, A., Ergün, K., Ekhtiari, M., Cangönül, M., The-not, E., Adhanom, T., Vlamis, C., Aslam, S. y Fallon, A. (2023). *Comparative experiences of transit migration management*. MIGNEX background paper. Peace Research Institute Oslo. <https://www.mignex.org/d081>

PARTE IV

IMPLEMENTACIÓN

Capítulo 8

Problemas típicos de implementación en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch8

Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero

Introducción. ¿Dónde pueden fallar las políticas públicas locales de seguridad y convivencia ciudadana?

Las políticas pueden fallar. No todos los diseños de política terminan modificando de forma positiva las condiciones del problema público que se diagnosticó y que se llevó adelante con el apoyo de una coalición de actores (Coletti, 2015; McConnell, 2015; Volker, 2014). A veces, las políticas públicas no logran los objetivos que se proponen o lo hacen por medios que generan problemas no previstos que pueden llegar a afectar a los ciudadanos de manera más aguda que el problema original (McConnell y Stark, 2002; Renda, 2006).

De hecho, las demandas de las sociedades latinoamericanas en los años sesenta o setenta estaban circunscritos, por los Gobiernos autoritarios (o en transición), a mantener el orden del Estado en medio de un estado de excepción permanente. Las aspiraciones a los derechos políticos y fundamentales a la vida y la dignidad estaban suspendidas buena parte del tiempo. Ni que hablar de los económicos o sociales: parecía que todo se circunscribía a los derechos a la propiedad privada y no había nada más.

Sin embargo, la implementación de políticas públicas de seguridad con enfoques conceptuales ciudadanos fue llegando al compás del aumento de la democratización y de la presión internacional por la ampliación de los derechos (Krennerich, 2024). En esa medida, los factores de fracaso aumentaron al mismo ritmo que las expectativas de los ciudadanos lo hicieron. Así, tras más de 20 años de implementación de políticas públicas locales de seguridad con enfoque conceptual de seguridad

ciudadana, son los problemas de las brechas sociales subyacentes a la ampliación de la participación y el control consolidado de las organizaciones criminales los que parecen tener más desvíos con las expectativas originales.

Este capítulo se interesa por construir, desde la teoría del “éxito” de las políticas públicas (Coletti, 2013; Howlett, 2012; McConnell, 2010a, 2010b, 2015; Rose, 2004; Vecchi, 2013), una clasificación para identificar problemas de implementación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, que podrían derivar en el fracaso de estas políticas analizadas. Para ello se exploran los principales problemas que llevan a las políticas a no ser exitosas desde una perspectiva teórica, y sobre esa base se construye una clasificación que se aplica a un universo de 40 políticas públicas locales de seguridad y convivencia implementadas en el mundo (las mismas que se usaron en el capítulo 5 para ver las relaciones causales típicas) y, de este modo, sacar conclusiones para Colombia y especialmente para Antioquia.

Malos diseños, adaptaciones acríticas y presión internacional: los obstáculos para el éxito de las políticas de seguridad

Los problemas de implementación de políticas públicas están asociados a la calidad del diseño, al contexto de la implementación y a la estructura de las instituciones que lideran el proceso. Esas estructuras son esencialmente organizaciones públicas; en esa medida, el estudio de los problemas de implementación está en el espacio en el que las políticas públicas y la administración pública se encuentran.

Con relación al diseño de la implementación, suelen utilizarse más recursos en el análisis de la coherencia interna de los objetivos desde la literatura y con los beneficiarios, que previendo los problemas que tienen los funcionarios y sectores líderes de la gobernanza llevando adelante los objetivos planteados (Alexander, 1982; Bardach, 2012). Si bien hay una reflexión constante durante el ciclo del diseño sobre la calidad de la formulación y la estructuración del problema público (Cejudo y Michel, 2016), existe mucha menos conciencia de las dificultades que se

presentan en los procesos de participación o en la emergencia de resistencias activas de parte de actores sociales durante la implementación (Castillo, 2017). Y se presta mucho menos atención cuando las políticas provienen de la transferencia de experiencias sin ajuste a las realidades de los contextos específicos (Marsh y Sharman, 2009; Radaelli, 2000).

Este problema de la adaptación surge esencialmente en un “mercado” de transferencia de políticas públicas, no solo desde la perspectiva de los marcos conceptuales con sus relaciones causales subyacentes, sino también de sistemas enteros de marcos, problemas e instrumentos de un lugar a otro (Dolowitz y Marsh 1996; Marsh y McConnell, 2010; Thurm *et al.*, 2024).

Si bien el análisis comparado de experiencias internacionales o el desarrollo de mecanismos de transferencia de experiencias originadas en *practitioners* está plenamente justificado como una forma de entender obstáculos específicos de implementación, debe tenerse especial cuidado con el contexto de implementación de lo adoptado (Dolowitz y Marsh, 1996; Rose, 2004; Vecchi, 2013). Uno de los factores a tener en cuenta es el carácter frecuentemente laudatorio de la manera de narrar y compartir las experiencias, ya que la tendencia a evadir el fracaso suele llevar a desafiar el valor de los contextos cambiantes y el carácter particular de los movimientos sociales de los marcos específicos de implementación (Howlett, 2012; Schneider e Ingram, 1988; Weaver, 1986; Wegrich, 2009).

En el ámbito de las políticas públicas de seguridad y convivencia, el proceso de transferencia²¹ puede llegar a ser mucho más intenso que en otros sectores de gobierno, en la medida en que asuntos como el alineamiento geopolítico con un bloque o potencia global (Duke y Ojanen, 2006; Lavenex *et al.*, 2010; Moon, 1983; Singh, 2008;), la existencia de conflictos internos o internacionales de atención global (Blanchard *et al.*, 1999; Wallace y Wallace, 2006), la afectación de amenazas de seguridad

²¹ Marsh y Sharman (2009) hacen una distinción valiosa entre *transferencia* y *difusión de políticas públicas*, señalando que la difusión privilegia la estructura, mientras la transferencia prefiere la agencia de las políticas. Además, la literatura de difusión se asocia a búsqueda de patrones, en tanto la de transferencia, al seguimiento del proceso. En ambas hay una preocupación por el éxito o el fracaso de las políticas, y se presta mucho menos atención de la que se debería a la realidad contextual de los países en desarrollo. Véase también a Fawcett y Marsh (2012) y Bennett y Howlett (1992).

globales como el narcotráfico (Montero, 2012; Ramos, 2005; Sánchez y Juárez, 2019; Torquemada, 2021), la firma de acuerdos de paz (Simolin, 2023) o la atención de víctimas locales e internacionales (Ebohon e Ifeadi, 2012) delimitan el alcance y el funcionamiento de los aparatos de administración pública de seguridad interna y justicia.

Si bien las políticas públicas son producto de un proceso de toma de decisiones complejo en el que interactúan múltiples actores originados en los sectores de interés (Haplern, 2009), en el caso de las políticas públicas de seguridad, convivencia y justicia, en los niveles nacionales, se juegan también intereses geopolíticos e internacionales que hacen más caótico el proceso. Si bien hay menos organizaciones nacionales involucradas (Fuerzas Armadas, Justicia, Policía o Fiscalía), estas son más sensibles a influencias internacionales y a una mayor dependencia en el diseño de respuestas que luego tiene alcance local.

Si bien esto puede ser una ventaja cuando las políticas públicas existentes están muy atrasadas en términos de los problemas, o tienen instrumentos poco efectivos o los resultados ocasionan brechas de bienestar, como injusticias o transgresión de los derechos humanos, puede suceder también que demasiada presión internacional para actuar de forma específica sobre un problema que les interesa a Gobiernos externos pueda generar descuido de conflictos internos o de la seguridad local.

Un buen ejemplo de esto es la intensidad de la presión internacional para que países como Colombia o México luchen contra el narcotráfico desde la perspectiva de la interdicción aérea, la aspersión de cultivos y la búsqueda de capos mafiosos, y no que se concentren en el problema de la marginación rural, la debilidad institucional de los aparatos de policía dedicados a pequeñas causas, la prevención del reclutamiento de jóvenes o la disfuncionalidad de las economías regionales.

A ello debe sumarse el hecho de que la implementación de las políticas públicas de seguridad y convivencia con enfoque conceptual de seguridad ciudadana tenía la tendencia a centrarse más en actores locales en el ámbito de los problemas de convivencia, lo que las alejaba aún más de los intereses geopolíticos y las acercaba a los asuntos microlocales de convivencia y seguridad. Sin embargo, la irrupción de la seguridad humana ha tenido un elemento de influencia geopolítica asociada a un mundo que tiende a orientarse de nuevo a bloques con intereses ideoló-

gicos y económicos muy específicos, y uno de los elementos de esa puja es el tipo de políticas de seguridad que se implementan (Den Boer y De Wilde, 2008).²²

En definitiva, los problemas de diseño asociados a objetivos mal contruidos que no tengan claro el problema, las relaciones causales, la calidad de la información o la perspectiva ciudadana de los afectados pueden resolverse con una mejora del proceso de diseño (Olaya y Gallego, 2022). Los problemas de emergencia de resistencias activas de los actores en el proceso de implementación, si bien se pueden controlar en el diseño mediante la elaboración de diseños de instrumentos lo suficientemente flexibles y asegurando la legitimidad de las soluciones con la participación social y comunitaria (Agudelo y Garay, 2022) —que al final del día no se pueden controlar del todo—, los contextos cambiantes de las políticas hacen que sea imposible prever cambios drásticos de la posición de algunos actores dentro o fuera de la coalición que impulsó la política para modificar las condiciones de los recursos de poder.

Decir que una política pública es exitosa es complejo, por la diversidad de los contextos y la estructura de gobernanza en la que se diseña e implementa. Las mejores posibilidades de denominar “exitosa” una política se presentan cuando los ajustes de la implementación llevan a que las acciones efectivamente aplicadas modifiquen las condiciones estructurales del problema en el marco de las relaciones causales previstas en el diseño (Coletti, 2015; McConnell, 2015; Volker, 2014). Estas probabilidades de “éxito” se aumentan con el uso responsable de las experiencias internacionales y entendiendo las condiciones contextuales de las mismas. No se trata de abandonar la dinámica de la política comparada como punto de partida (Dolowitz y Marsh, 1996), sino de comprender el contexto de las teorías de cambio como parte del análisis de los obstáculos mismos de implementación. Es decir, hay un elemento de imprevisibilidad de la política y del poder del que dependen las políticas. La política es “voluble cual pluma al viento”, parafraseando el aria de Rigoletto.

²² En el capítulo 6 de este libro se hace un análisis de las razones y la viabilidad del proceso de transferencia y difusión de la seguridad humana, desde la perspectiva de los problemas de inserción e integración asociados al fenómeno de los grandes flujos de refugiados y migrantes.

¿Por qué fallan las políticas públicas locales de seguridad y convivencia?

De lo que se trata es, entonces, de construir una metodología para identificar problemas de implementación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia. Existe una larga tradición escrita que se pregunta, desde la perspectiva del proceso de diseño, por los problemas de implementación (Pressman y Wildavsky, 1973), que se ha ido transformando en cuestiones específicas como: ¿cuáles son las lecciones sobre el fracaso? ¿Cómo evitar la búsqueda de culpables en la formulación de políticas públicas? (Howlett, 2012), para, a partir de allí, interrogarse por: ¿cómo aprender de las mejores prácticas internacionales de política pública? (Coletti, 2013; Dolowitz y Marsh, 2000).

También aparecen trabajos sobre cómo abordar el éxito y el fracaso, muy concentrados en los resultados (McConnel, 2010b; Rose, 1993, 2004; Weaver, 1986), y sobre cómo comprender que existe un espacio para las zonas grises entre lo que podría constituirse como un fracaso de resultados y un éxito en política pública (McConnell, 2010a). A partir de esta literatura, se ha construido una tradición escrita que ayuda a entender el éxito y el fracaso, para, desde de allí, mejorar la calidad de los procesos de diseño y diagnóstico del diseño de políticas públicas, de forma que se brinden herramientas para *practitioners*, tomadores de decisiones, políticos y ciudadanos que participan en las políticas públicas más allá de la reflexión teórica (Casillas, 2020; Leyva y Olaya, 2022; Morestin, 2013).

Para este trabajo específico se tomó la clasificación de las tres categorías de McConnell (2015) de los fracasos de las políticas públicas (fracasos políticos, fracasos programáticos y fracasos de proceso) que utiliza Howlett (2012). Sobre todo, se usa la categorización de Hudson *et al.* (2019), que determina que hay cuatro grandes factores que contribuyen al fracaso de las políticas públicas. En la tabla 8.1 se presenta una adaptación de los obstáculos de implementación que pueden derivar en fracaso.

Tabla 8.1 Obstáculos de implementación de políticas públicas locales de seguridad y convivencia que pueden convertirse en factores de fracaso de la política

Factores que contribuyen al fracaso de una política	Adaptación de obstáculos de implementación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia que pueden convertirse en factores de fracaso	Ejemplos originados en el estudio exploratorio, casos nacionales de políticas públicas que se enfrentan a obstáculos que las llevan a no lograr resultados esperados
1. Expectativas excesivamente optimistas	Objetivos y causas desarticulados, relaciones causales que no se cumplen y diseños que se concentran demasiado en una sola dimensión o dimensiones de los problemas (transformación social, patrullaje, prevención en vez de ataque de la inseguridad, o ataque de la inseguridad en vez de prevenir)	Los programas de construcción y mejoramiento de parques como inhibidores del crimen han sido comunes en varias ciudades de Estados Unidos. En análisis para las ciudades de Chicago, Cleveland, Columbus, Dallas, Los Ángeles, Milwaukee, Oakland, San Francisco y Tucson, Boessen, A. y Hipp, J. (2018) encontraron que las expectativas fueron excesivamente optimistas y que: 1) no hay evidencia significativa de la reducción del crimen en calles adyacentes de parques (sin embargo, las manzanas y calles con parques tienen un poco más de probabilidades de agresión agravada más en los barrios de bajas desigualdades que en las de altas desigualdades); 2) existe una relación de menor criminalidad en zonas residenciales con parques que en zonas comerciales con parques en general, pero al analizar las zonas residenciales, tienen mayor incidencia de crimen las zonas alrededor de parques que las que no están alrededor de parques, debido a que son zonas de bordes menos vigiladas en general y más atractivas para los delincuentes; 3) existe un diferencial racial en los delitos; así, el que en los barrios latinos haya más robos en el parque mismo, pero menos en las calles aledañas, puede tener que ver con que los niños latinos usan de forma más intensiva el parque y están siendo más victimizados; 4) los barrios con altas concentraciones de jóvenes tienden a tener más crímenes cerca a los parques que los lugares con poblaciones más envejecidas con parques cercanos; y 5) la relación entre capacidades comunitarias y construcción de parques debe verse más allá de la criminalidad, y debe extenderse el área de análisis más allá de las calles alrededor del parque, dado que cambian de manera importante la dinámica de ocupación del territorio.

2. Implementación en un gobierno disperso	Desarticulación entre niveles de gobierno, falta de capacidades de Gobiernos locales, excesiva concentración de capacidades en un solo nivel, falta de capacidades e información para prever problemas de implementación y problemas de estructura de la administración pública.	La decisión del Gobierno de México de crear una guardia nacional y entregar el control del problema de las organizaciones narco a la Armada es revisada por el International Crisis Group (2023), y muestra cómo el poder del narco se consolida en zonas de alta pobreza e incapacidad de Gobiernos locales que están en corredores de movilidad y transporte transfronterizo o marítimo. La estrategia de seguridad basada en lo nacional cambió la tendencia a la reducción de homicidios, pero empeoró las cifras medidas por sexenios: 60 000 homicidios en Fox, 120 000 en Calderón, 150 000 en Peña Nieto, y la proyección en López Obrador será cercana a los 180 000. Las razones son por la implementación de un gobierno disperso: 1) la intervención de las fuerzas armadas es efectiva a la hora de perseguir objetivos de alto valor de las estructuras criminales; 2) el éxito en perseguir, capturar o neutralizar cabecillas ha producido una fragmentación de las organizaciones criminales y el aumento de la criminalidad, por la mayor competencia por los territorios; 3) las policías de los estados y municipales tienen poca legitimidad ciudadana y una percepción de alta corrupción, que se ve agravada por la desfinanciación del Gobierno federal; 3) los municipios más pequeños (menores a 55 000 habitantes) más cercanos al sistema férreo federal que conecta con Estados Unidos están más expuestos a la corrupción y a la violencia de las organizaciones criminales y a la cooptación de los aparatos de policía; 5) las estrategias de seguridad ciudadana quedan entonces reservadas para municipalidades más grandes con recursos propios; 6) el poder de fuego de las organizaciones se ajustó al alza al tener que enfrentar a las fuerzas militares, en tanto que la provisión de armas de Estados Unidos alimenta la asimetría de capacidades entre las organizaciones criminales y las policías locales; y 7) la lógica de relacionamiento federal local es de desconfianza, por la corrupción local y la desfinanciación.
--	---	---

3. Formulación inadecuada de políticas colaborativas	Disfuncionalidad de la estructura de gobernanza para movilizar recursos de poder previstos en la relación causal; organizaciones de la sociedad civil y comunidades descoordinadas o que movilizan poder en direcciones que bloquean la política pública y generan conflictos; falta de apoyo o de conocimiento de los actores de los instrumentos implementados; existencia de gobernanza criminal que aprovecha problemas de diseño o captura mayores recursos; emergencia de actores ilegales o informales a partir de errores de diseño y de instrumentos, y profundización de la gobernanza criminal.	Los programas de participación ciudadana para la mejora de la convivencia y la seguridad (Neighbourhood Watch) en ciudades de Australia se plantearon de una forma estandarizada para mejorar los resultados de policía de cercanía; sin embargo, los resultados terminaron siendo muy desalentadores en relación con reducción de delitos. Aparecieron problemas de desconfianza con vecinos y desconocidos, y la razón esencial fueron unos esquemas de gobernanza inadecuados: 1) con una gran diversidad de esquemas de implementación y niveles de involucramiento se hace muy difícil construir mecanismos de resultados comparados por cohortes; 2) el esquema de Neighbourhood Watch está asociado a la realización de reuniones alrededor de todo tipo de organizaciones vecinales, escolares o de Iglesias, que tienen en común la pertenencia a un territorio acotado; de allí se nombra un coordinador voluntario que canaliza los <i>boletines</i> de la policía y la información vecinal, con muy diversos niveles de involucramiento y escala; 3) en Australia, a diferencia de Estados Unidos, suelen incorporarse territorios muy extensos, con entre 300 y 3000 propietarios, lo que dificulta el flujo de información; y 4) hay que tener cuidado con pensar que todos están dispuestos a participar, que las grandes reuniones construyen confianza y que todos los Gobiernos locales financiarán por igual (Fleming, 2005).
---	---	---

4. Los caprichos del ciclo político	Problemas de previsión de movilización de actores no previstos, empoderamiento repentino de actores con estrategia de bloqueo por cambio de contexto político y modificación del ánimo social frente a políticas muy restrictivas.	Los trabajos de Pfeiffer <i>et al.</i> (2005) y Akkerman (2018) muestran cómo el modo en que se informa de los crímenes cambia la percepción, el apoyo político y las políticas penales. Las políticas de mejoramiento de la convivencia en barrios interraciales en Alemania se ven afectadas por la manera como los políticos y los medios enfocan los problemas de convivencia y delincuencia en la que están inmersos inmigrantes: 1) la sobreestimación de la percepción de inseguridad (miedo) tiene efectos en cadena en la presión pública sobre las penas, el número de detenidos, la rigidez del sistema carcelario, el costo económico de detener a los delincuentes y las externalidades de su permanencia en el sistema penal para sus círculos familiares; 2) la incapacidad de las autoridades en Alemania para comunicar los buenos resultados en la dimensión de la criminalidad y los conflictos sociales lleva a que la competencia de los medios de comunicación por lograr lectores, televidentes y usuarios que pasen tiempo en plataformas conduzca al tratamiento espectacular de los delitos; 3) el cambio de modelo de negocio de medios de venta diaria a suscripciones y el aumento de la diversidad de fuentes de información llevan a que la información de seguridad se use como gancho para aumentar lectores y adherencia, lo que deriva en cierto nivel de radicalización de la problemática en quienes la consumen de forma asidua y se ve reforzada por los algoritmos de las redes sociales; 4) la falta de confianza en las autoridades y las limitaciones para comunicar las cifras limitan la capacidad de frenar la demagogia punitiva, y 5) la demagogia punitiva gana protagonismo en un escenario donde las condiciones socioeconómicas posteriores a la guerra de Ucrania se endurecen en Alemania. El ciclo político de partidos de centro promigración y prorrefugio en medio de un ambiente de crecimiento económico cambia la percepción de los programas barriales de mejora de la convivencia.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2012) y en Hudson *et al.* (2019).

Estas categorías se suman a la clasificación temática de las razones por las cuales las políticas públicas locales de seguridad y convivencia ciudadana fallan en el mundo, en la que se delimitan las razones conceptuales de las expresiones de obstáculos de esas implementaciones. Para ello, se utilizó el siguiente listado, que se muestra en el cuadro 8.1, sobre la base del análisis de frecuencias de las causas que más se repiten.

Cuadro 8.1 Clasificación temática de los obstáculos de implementación más frecuentes de los casos y lineamientos de políticas públicas locales de seguridad y convivencia

Comunidad y participación
Organización y gestión policial
Gobierno y gestión local
Organizaciones y gobernanza criminales
Poder político y fuerzas militares
Información y percepción
Urbanismo y espacio público
Política social y derechos humanos
Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario
Relaciones intergubernamentales
Reformas administrativas

Fuente: Elaboración propia.

Las categorías elegidas se aplicaron a un estudio exploratorio que incluyó 40 casos de implementación y lineamientos de política pública de seguridad y convivencia local a nivel global, con el fin de identificar contextos de implementación (actores, teorías de cambio) y obstáculos de implementación declarados en estos documentos.²³ Este análisis exploratorio tomó casos de bases de datos que indexan publicaciones académicas, usando como claves de búsqueda: “Políticas públicas de seguridad y convivencia” y “Gobernanza de la seguridad local”.

²³ Este es el mismo estudio que se utilizó en el capítulo 5 de este texto. Para ver las políticas, los lineamientos de política y los casos de evaluación de política pública dirigirse a ese capítulo.

A partir de allí, se seleccionaron trabajos que evaluaran casos de políticas locales, establecieran lineamientos para su diseño e implementación, o evaluaran las políticas. De estos 40 casos se derivaron 190 obstáculos de implementación diferentes. Se entiende por “obstáculos de implementación” las expresiones negativas sobre (McConnell, 2015) los resultados del proceso y el contexto político o lo programático que se den en torno a las cuatro dimensiones de Hudson *et al.* (2019). Estos obstáculos de implementación se identificaron utilizando la lectura crítica de los casos identificados en el estudio exploratorio.

De los 190 obstáculos de implementación originados en los 40 casos internacionales analizados, en el cuadro 8.2 se exponen los 34 que tienen frecuencias plurales (se encuentran más de una vez) y que representan el 51 % del total de los obstáculos.

Cuadro 8.2 Versión resumida de los obstáculos de implementación con propósito de clasificación

Seguridad insostenible sin cierre de brechas
Mejora del urbanismo responsable de más seguridad
Ilegales fortalecidos a pesar de mayor presencia de la institucionalidad legal por captura de espacios de participación (gobernanza criminal); alta adherencia local a criminales (gobernanza criminal) y gobernanza local cooptada por ilegales
Comunidades responsables de resultados de seguridad y convivencia
Participación comunitaria motivada solo en seguridad y convivencia, no en integración social
Participación comunitaria sin cierre de brechas
Incremento de delincuencia orientada a delitos contra el patrimonio y falta de policía
Cambios o incremento del patrullaje como solución para todos los crímenes
Información de seguridad sin veracidad
Policía centrada en crímenes, no prevención del delito
Reforma de seguridad sin conocimiento técnico ni comparación internacional
Gerencia de la seguridad y convivencia excesivamente tecnocrática y apolítica
Participación comunitaria esencialmente identitaria que genera exclusión
Mercados de seguridad sin control social

Reformas disfuncionales de seguridad sin relaciones intergubernamentales
Fuerza de policía tradicional frente a drogadictos o personas con problemas mentales
Seguridad militarizada ilegítima
Abandonar participación en medio de realidad local muy diversa
Punitivismo para consumo de drogas
Mantener ciclo punitivo como estrategia esencial de seguridad
Demagogia punitiva por sesgos en la información pública
Reforma seguridad sin apoyo de Gobiernos locales y comunidades
Sesgos cognitivos ciudadanos
Gobernanza sin poder del Gobierno local
Solo centrarse en la prevención, sin persecución del delito
Desarrollo de capital social sin tecnología ni capacidad de comunicación
Incapacidad de cambiar la relación de la Policía con la marginalidad social
Participación sin actores no tradicionales: comunidades excluidas, empresarios
Reforma de la Policía sin mejora de datos de resultados, de proceso, de participación y sociales
Descentralización sin poder local fortalecido
Instrumentalizar comunidades en conflictos para que sirvan de escudo o de extracción de rentas
Participación sinónimo de autonomía excesiva de lo local, con riesgo de captura de ilegales
Participación comunitaria sin pequeñas reuniones con policía
No incluir condiciones sociales estructurales como parte de las políticas

Fuente: Elaboración propia.

Estos obstáculos de implementación se clasificaron temáticamente dependiendo del gran obstáculo que llevaría a que fracasara la política pública. Además, se clasificaron por el enfoque conceptual de la política pública de seguridad y convivencia que se declaró en el proceso de diseño e implementación de la política analizada (Ver tabla 8.2).

Tabla 8.2 Clasificación temática de obstáculos de implementación por temática y por enfoque teórico de la seguridad y la convivencia

Grupos temáticos de obstáculos de implementación	Enfoque de seguridad		
	Seguridad pública	Seguridad ciudadana	Seguridad humana
Organización y gestión policial	0,159	0,144	0,121
Comunidad y participación	0,142	0,139	0,140
Gobierno y gestión local	0,159	0,105	0,102
Organizaciones y gobernanza criminales	0,119	0,111	0,071
Política social y derechos humanos	0,079	0,108	0,089
Urbanismo y espacio público		0,088	0,128
Poder político y fuerzas militares	0,199	0,051	0,089
Información y percepción		0,096	0,039
Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario		0,067	0,113
Relaciones intergubernamentales	0,142	0,041	0,039
Reforma de la policía, la seguridad o justicia		0,051	0,071
Total	1,000	1,000	1,000

Fuente: Elaboración propia.

Los obstáculos más frecuentes en los casos y lineamientos analizados que declararon tener enfoque conceptual de seguridad pública o del Estado son los relacionados con el “Poder político y las fuerzas militares”, seguidos de la “Organización de la gestión policial”, la “Intervención del Gobierno local” y las “Relaciones intergubernamentales”. Son el 60 % de los obstáculos asociados a cómo y en quién se distribuye el poder.

En las políticas públicas con enfoque de seguridad ciudadana, baja el protagonismo de la “Organización y gestión policial”, mientras la segunda

preocupación son las formas y el alcance de la “Participación comunitaria”. Adicionalmente, la tercera posición de los obstáculos de implementación está asociada a la presencia y el protagonismo de las “Organizaciones y gobernanza criminales”, que esas organizaciones comunitarias, junto con los “Gobiernos y capacidades locales”, deben enfrentar.

En el caso de las políticas públicas relacionadas con seguridad humana, ganan mucha relevancia los obstáculos relacionados con “Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario”, que si se suma con “Política social y derechos humanos” y asuntos como “Urbanismo social y espacio público”, significan la tercera parte de los obstáculos de implementación más importantes, lo que muestra la centralidad del cierre de brechas.

Ya mirando desde la perspectiva de los factores de fracaso de las políticas públicas desarrollados por Howlett (2012) y Hudson *et al.* (2019), se hizo una clasificación de los obstáculos de implementación de las políticas analizadas para identificar tanto: 1) qué tipos de obstáculos de implementación son más frecuentes para cada causa de fracaso de las políticas públicas, y 2) frecuencia de las causas del fracaso en función del tipo de enfoque conceptual de cada política pública de seguridad y convivencia analizada (Ver tabla 8.3).

Tabla 8.3 Tipos de obstáculos de implementación y causas de fracaso de las políticas públicas expresando frecuencias de 0 a 1

Obstáculos de implementación	Causas de fracaso de las políticas públicas			
	Estructura de gobernanza inadecuada	Expectativa excesivamente optimista	Implementación gobierno disperso	Caprichos ciclo político
Comunidad y participación	0,73	0,18	0,09	0
Organizaciones y gobernanza criminales	0,91	0	0,09	0
Organización y gestión policial	0,17	0,45	0,38	0
Política social y derechos humanos	0,29	0,62	0,10	0

Urbanismo y espacio público	0,06	0,72	0,22	0
Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario	0,25	0,42	0,33	0
Poder político y fuerzas militares	0,13	0,31	0,25	0,31
Información y percepción	0	0,14	0,36	0,50
Gobierno y gestión local	0,43	0,04	0,48	0,04
Relaciones intergubernamentales	0	0	1,00	0
Reforma del Gobierno y las relaciones con ciudadanos	0,29	0,29	0,43	0
Total	0,37	0,30	0,27	0,06

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2012) y en Hudson *et al.* (2019).

Al comparar los tipos de obstáculos típicos de implementación (190) que son más frecuentes para cada causa de fracaso de las políticas públicas (4), se pueden ver que, para el caso de fracasos por “Estructura de gobernanza inadecuada”, los obstáculos de implementación más frecuentes son los relacionados con “Comunidad y participación” y “Organizaciones y gobernanza criminales”. Este comportamiento confirma, en la práctica de las políticas públicas, el señalamiento que se hace en los capítulos 1 y 2 y en los capítulos 5 y 6 en relación con la complejidad de construir respuestas de fortalecimiento del Estado en contextos en los que organizaciones criminales tienen capacidad para competir efectivamente a la fuerza del Estado. Es una complejidad que se añade al hecho que son las organizaciones sociales y los Gobiernos locales quienes tienen mayores complejidades a la hora de enfrentar esos retos.

Con respecto a la coherencia de los objetivos que están en las causas de fracaso de “Expectativas excesivamente optimistas”, aparecen los obstáculos de implementación relacionados con la “Organización y gestión policial”, la “Política social y derechos humanos”, el “Urbanismo y espacio público”, la “Justicia, derechos humanos y derecho internacional

humanitario” y el “Poder político y fuerzas militares” como los grupos de obstáculos que suelen incurrir de forma más frecuente en problemas, como relaciones causales espurias y, sobre todo, diseños unidimensionales que no logran integrar la complejidad de los problemas públicos de seguridad y convivencia local.

El factor de fracaso “Caprichos del ciclo político” se relaciona esencialmente con obstáculos de implementación del “Poder político y fuerzas militares”, y sobre todo los de “Información y percepción”, en los que la mitad de los obstáculos de implementación se vinculan con el cambio de orientación del ánimo social y del apoyo de las coaliciones subyacentes a la construcción de poder para llevar adelante los objetivos que se propone una política. Esto pone de manifiesto la importancia de las estrategias de comunicación de los planes de acción de las políticas y la necesidad de construir narrativas sólidas y lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios del entorno de implementación y gestión de la administración pública.

Por último, la causa “Implementación gobierno disperso” se relaciona con los obstáculos clasificados como “Gobierno y gestión local”, “Reforma del Gobierno y las relaciones con ciudadanos” y “Relaciones intergubernamentales”. La más frecuente es esta última, porque la idea de implementación de un gobierno disperso parte de la falta de coordinación interagencial e intergubernamental. Asimismo, los factores internos de problemas de diseño e información o gestión directa de los instrumentos de seguridad y convivencia que dependen de las agencias de Gobierno local están en esta esfera.

En la tabla 7.4 se presentan las causas del fracaso en función del tipo de enfoque conceptual de la política pública de seguridad y convivencia analizada.

Tabla 7.4 Clasificación de las causas del fracaso en función del tipo de enfoque conceptual de la política pública de seguridad y convivencia analizada

Causas del fracaso de las políticas públicas	Enfoque		
	Seguridad pública	Seguridad ciudadana	Seguridad humana
Estructura de gobernanza inadecuada	0,28	0,39	0,33
Expectativa excesivamente optimista	0,16	0,31	0,35

Implementación gobierno disperso	0,48	0,25	0,26
Caprichos ciclo político	0,08	0,05	0,07
Total	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2012)
y en Hudson *et al.* (2019).

Con respecto a las relaciones entre las causas del fracaso de las políticas públicas y los enfoques conceptuales de las políticas analizadas en el estudio exploratorio, se refleja que las políticas clasificadas como de “Seguridad pública o del Estado” concentran casi la mitad de las posibles razones de fracaso en problemas de “Implementación en el marco de gobiernos dispersos”, que tiene relación con la mayor tendencia a poner el acento de este tipo de políticas en la capacidad de movilizar los recursos del Estado (especialmente en niveles federales o nacionales) y el reto de coordinación que eso implica entre las agencias del propio Gobierno supralocal con los Gobiernos locales.

Por el lado de las políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad ciudadana, son las causas principales de fracaso las asociadas a “Estructuras de gobernanza inadecuadas o disfuncionales”. Esto es entendible, en la medida en que este tipo de políticas pone el acento en la capacidad de movilizar recursos de poder en las comunidades desde los Gobiernos locales. Cabe mencionar que este tipo de políticas suele tener objetivos más ambiciosos, en el sentido de mejora del entorno urbano, la confianza pública o los resultados de seguridad física, que deben ser controlados.

Por último están las políticas con enfoque conceptual de seguridad humana, que en el marco de las políticas analizadas tenderían a presentar más dificultades por tener objetivos excesivamente optimistas. No es extraño que esto suceda, porque las políticas de seguridad humana suelen incorporar, como objeto de intervención por la vía de la transversalización, materias y competencias que están por fuera de la esfera tradicional de las organizaciones y agencias que tienen relación directa con los asuntos más tradicionalmente asociados a seguridad, como secretarías o ministerios de Seguridad, Participación o Gobierno, y van incorporando secretarías y agencias, como salud, integración social o las relacionadas con poblaciones específicas (mujeres, juventud, indígenas, afro, niñez o adultos mayores).

Mejorar el diseño, construir legitimidad y ajustarse a los cambios

Visto desde la perspectiva de las cuatro causas estructurales que llevan al fracaso de una política, desarrollada por Hudson *et al.* (2019), las políticas públicas locales de seguridad y convivencia tienen en la presencia de organizaciones criminales que incluyen o controlan la gobernanza local uno de los obstáculos de implementación más frecuentes que afectan el contexto de implementación. Si bien, en muchas ocasiones, el poder de la violencia y de infiltración de estas organizaciones es muy grande, existen ejemplos en América Latina de Gobiernos y políticas que han logrado competir efectivamente con ese control ilegal, al menos en parte.

Muestra de lo anterior es el caso de Medellín y su “medio milagro” (Fukuyama y Colby, 2011), que ha significado un proceso de fortalecimiento paralelo de capacidades nacionales y locales de seguridad y justicia que, con los déficits de legitimidad democrática con los que se produjo su desarrollo (véase el capítulo 2 de este libro), permitió un avance inédito de la institucionalidad para proveer bienes públicos. Sin embargo, ese avance no solo no eliminó a las organizaciones criminales, sino que además les ha permitido sofisticar su competencia, por la autorregulación de su funcionamiento y la regulación social de los barrios de los que se derivan sus rentas ilegales. El fortalecimiento del Estado no significó la monopolización de la fuerza, sino la construcción de una gobernanza dual, a veces legal, a veces criminal (Blair *et al.*, 2009; Blattman *et al.*, 2020; Doyle, 2016; Ruiz *et al.*, 2023).

No puede hacerse un llamado a que no se debería seguir en el proceso de fortalecer el Estado, dado que el segundo grupo de causas de Gobiernos disfuncionales exige el fortalecimiento de los Gobiernos locales y, sobre todo, la mejora de la capacidad de trabajo colaborativo entre agencias locales y supralocales en contextos de permanente reforma. Los obstáculos de implementación a remover son de mejora de la calidad del diseño y articulación entre objetivos estratégicos de los diferentes niveles de gobierno. La existencia de Gobiernos locales que buscan enfrentar el incremento de la criminalidad, en relación con Gobiernos nacionales que

no los apoyan financieramente o que están enfrentando desde lo federal estructuras que tienen expresiones de fuerza local, es un caso frecuente en América Latina que hace fracasar los esfuerzos de varios niveles de gobierno por ausencia de coordinación. Allí aparecen casos como el de México, con el fortalecimiento asimétrico en entidades de seguridad nacionales frente a los Gobiernos locales más pobres y expuestos al control de las organizaciones de narcotráfico (Alvarado, 2012; Crisis Group, 2023).

Tal vez los asuntos en los que más se puede trabajar desde lo local para mejorar las probabilidades de perspectivas exitosas son los relacionados con la mejora del diseño y el aprestamiento de las organizaciones locales. Mucho se puede hacer con la influencia que tienen los alcaldes (gobernadores o presidentes municipales o jefes de gobierno) con las organizaciones de la sociedad civil de base. Las causas de fracaso asociadas a “Expectativa excesivamente optimista” requieren realismo y flexibilidad para adaptar los diseños y las coaliciones de poder, integrando la mayor cantidad de actores al proceso, sobre todo en el camino de lograr políticas con enfoque de seguridad humana.

Tal es el caso del Programa Integral de Protección Ciudadana, llevado adelante en la provincia de Buenos Aires, en Argentina, y amplificado como política federal. Este programa, que tenía una postura discursiva progresista y amplificada de la necesidad de lograr la mejora de la seguridad local sobre la base de la mejora de la coordinación y la participación social, terminó siendo un típico programa de entrega de patrullas y medios, y no el programa socioterritorial innovador que se anunció (Galvani *et al.*, 2015).

En definitiva, un obstáculo de implementación se debe a la naturaleza imprevisible de los cambios políticos. Allí lo que nos muestra el análisis de casos internacionales es que la estrategia de información debe ser complementaria a la estrategia de implementación; la coalición se construye con recursos y compromisos, con estructura, pero también con narrativa. La imagen que tienen los ciudadanos y los miembros de la coalición del proceso es tan importante, como lo es todo el trabajo de mejora de la funcionalidad del Gobierno.

En una época de descentralización de los mensajes, los Gobiernos deben competir de manera efectiva por construir una narrativa basada en la realidad y la veracidad que genera credibilidad, esa es la piedra angular de la legitimidad en un mundo en el que los “Caprichos del ciclo político” pueden derribar hasta el mejor diseño y la estructura administrativa más sólida. Esto es especialmente importante en contextos donde las organizaciones criminales juegan políticamente mediante la infiltración de partidos políticos con recursos, el acceso a programas de participación comunitaria para cooptarlos, o incrementando el nivel de violencia en retaliación. Allí es cuando la credibilidad del Estado para la ciudadanía es más importante, con el fin de impedir el fracaso de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, que en muchas ocasiones es la única esperanza que tienen los ciudadanos para salir del miedo producido por el control ilegal.

Referencias

Agudelo, L. F. y Garay, N. (2022). La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 119-149). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Akkerman, T. (2018). Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 48-62. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.48>

Alexander, R. (1982). Implementation: Does a literature add up to a theory? *Journal of the American Planning Association*, (48), 132-155.

Alvarado, A. (2012). *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. El Colegio de México. <https://repositorio.colmex.mx/concern/books/3b591b62s?locale=es>

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. SAGE. <https://justicepolicynetwork.com/wp-content/uploads/2021/03/Bardachs-Eightfold-Path-1.pdf>

Bennett, C. y Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>

Blair, A., Grisales-Hernández, M. y Muñoz-Guzmán, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. “guerra” urbana: otra “clave” para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanística*, 67(67), 29-54. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2128>

Blanchard, J. F., Mansfield, E. D. y Ripsman, N. M. (1999). The political economy of national security: Economic statecraft, interdependence, and international conflict. *Security Studies*, 9(1-2), 1-14. <https://doi.org/10.1080/09636419908429393>

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., Tobón, S. y Mesa, J. P. (2020, octubre 21). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo. *Nota de Política CIEF*, (01), 1-30. <https://hdl.handle.net/10784/24352>

Boessen, A. y Hipp, J. (2018). Parks as crime inhibitors or generators: Examining parks and the role of their nearby context. *Social Science Research*, 76, 186-201. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.08.008>

Casillas, C. (Dir.). (2020). *Guidelines for the design evaluation of public policies*. Institute for the Evaluation of Public Policies. https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/02_GUIDELINES_DESIGN_EVALUATION_PRINT.pdf

Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *CS*, (23), 157-180. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>

Cejudo, G. y Michel, C. 2016 (2016). Coherencia en políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivos. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <https://doi.org/10.29265/gypp.v25i1.149>

Coletti, P. (2013). *Evidence for public policy design. How to learn from best practices*. Palgrave Macmillan edition.

Coletti, P. (2015). Public policy design: How to learn from failures. *World Political Science*, 11(2), 325-345. <https://doi.org/10.1515/wps-2015-0008>

Crisis Group. (2023, junio 23). México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen. Informe sobre América Latina N.º 99. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/99-mexicos-forgotten-mayors-role-local-government-fighting-crime>

Den Boer, M. y De Wilde, J. (2008). *The viability of human security*. Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt>

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>

Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>

Doyle, C. (2016). Explaining patterns of urban violence in Medellín, Colombia. *Laws*, 5(1), 3. <https://doi.org/10.3390/laws5010003>

Duke, S. y Ojanen, H. (2006). Bridging internal and external security: Lessons from the European security and defence policy. *Journal of European Integration*, 28(5), 477-494. <https://doi.org/10.1080/07036330600979714>

Ebohon, S. I. e Ifeadi, E. U. B. (2012). Managing the problems of public order and internal security in Nigeria. *African Security*, 5(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/19392206.2012.653304>

Fawcett, P. y Marsh, D. (2012). Policy transfer and policy success: The case of the gateway review process (2001–10). *Government and Opposition*, 47(2), 162-185. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2011.01358.x>

Fleming, J. (2005). “*Working together*”: *Neighbourhood watch, reassurance policing and the potential of partnerships. Trends & issues in crime and criminal justice*. Australian Institute of Criminology. <https://www.aic.gov.au/sites/default/files/2020-05/tandi303.pdf>

Fukuyama, F y Colby, S. (2011, abril 25). “*Half a Miracle*” *Medellín’s rebirth is nothing short of astonishing. But have the drug lords really been vanquished?* <http://foreignpolicy.com/2011/04/25/half-a-miracle/>

Galvani, M., Ríos, M. y Cañaveral, L. (2015). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013)*. CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219120800/RiosGalvaniCanaveralA2.pdf>

Haplern, C. (2009). Decisión. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 194-203). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv31zqdf5.31>

Howlett, M. (2012). The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>

Hudson, B., Hunter, D. y Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

Krennerich, M. (2024). State domestic human rights politics: The implementation of human rights at home. *Human Rights Politics*, 12, 51-77. https://doi.org/10.1007/978-3-031-57026-1_3

Lavenex, S., Lehmkuhl, D. y Wichmann, N. (2010). Modes of external governance: A cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 813–833. <https://doi.org/10.1080/13501760903087779>

Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Marsh, D. y McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88(2), 564-583. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01803.x>

Marsh, D. y Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>

McConnell, A. (2010a). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>

McConnell, A. (2010b). *Understanding policy success. Rethinking public policy*. Palgrave MacMillan.

McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>

McConnell A. y Stark, A. (2002). Bureaucratic failure and the UK's lack of preparedness for foot and mouth disease. *Public Policy and Administration*, 17(4), 39-54. <https://doi.org/10.1177/095207670201700404>

Montero, J. C. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(39), 7-30. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532012000100001&script=sci_abstract

Moon, B. (1983). The foreign policy of the dependent State. *International Studies Quarterly*, 27(3), 315-340. <https://doi.org/10.2307/2600686>

Morestin, F. (2013). *A framework for analyzing public policies. Practical guide*. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy.

Olaya, A. y Gallego, L. (2022). La definición y estructuración del problema público. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 41-67). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Pfeiffer, C., Kleimann, M. y Windzio, M. (2005). Media, evil and society: Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. En Kauko Aromaa (Ed.), *Penal policy, justice reform, and social exclusion. Plenary presentations held at the Fifth Annual Conference of the European Society of Criminology, 31 August - 3 September*. European Society of Criminology.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

Radaelli, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, 13(1), 25-43. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00122>

Ramos, J. M. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47(194), 33-52. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182005000200033

Renda, A. (2006). *Impact assessment in the EU. The state of the art and the art of the State*. Centre for European Policy Studies.

Rose, R. (1993). *Lesson drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. University of Strathclyde.

Rose, R. (2004). *Learning from comparative public policy. A practical guide*. Routledge.

Ruiz, J., Cerón, K., Otálora, J., Cortés, L. y Rodríguez, M. (2023). Medellín, lecciones de un cambio en seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 65(3), 47-64. <https://doi.org/10.47741/17943108.509>

Sánchez, F. y Juárez, C. (2019). Política de seguridad en combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista IUS*, 13(44), 229-250. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.613>

Schneider, A. e Ingram, H. (1988). Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of Public Policy*, 8(1), 61-80. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006851>

Simolin, S. (2023). The phenomenon of using examples in conflict/peace contexts: The “Åland Example” seen through the lens of diffusion. *Journal of Finnish Studies*, 26(2), 214-240. <https://doi.org/10.5406/28315081.26.2.05>

Singh, B. (2008). Japan’s security policy: From a peace state to an international state. *The Pacific Review*, 21(3), 303-325. <https://doi.org/10.1080/09512740802134141>

Thurm, S., Wenzelburger, G. y Ulrich, P. (2024). Studying policy transfer and policy learning in border regions. A proposition for interdisciplinary dialogue and a research agenda, *Regional y Federal Studies*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2329882>

Torquemada, E. (2021). *Análisis de política comparada en México (2006-2012) y Colombia (1998-2002): política de seguridad pública orientada al combate del narcotráfico* [Tesis de licenciatura]. Universidad de Quintana Roo. <https://risisbi.uqroo.mx/bitstream/handle/20.500.12249/2765/HV550.2021-2765.pdf?sequence=1>

Vecchi, G. (2013). Studying good practices to lesson drawing and transfer: Introduction to the causal mechanisms approach – A proposal for exchanges among European networks on time-oriented policies. En D. Henckel, S. Thomaier, B. Könecke, R., Zedda y S. Stabilini (Eds.), *Space-time design of the public city. Urban and landscape perspectives* (pp. 255-288). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-6425-5_18

Volker, P. (2014). Vision without execution is hallucination. *Public Administration Review*, 74(4), 439-441. <https://doi.org/10.1111/puar.12239>

Wallace, H. y Wallace, W. (2006). Overview: The european union, politics and policy-making. In K. E. Jørgensen, M. A. Pollack y B. Rosamond (Eds.). *Handbook of European Union politics* (pp. 339-358). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848607903>

Weaver, R. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>

Wegrich, K. (2009). *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*. Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper núm. 52. <https://eprints.lse.ac.uk/36536/1/Disspaper52.pdf>

Capítulo 9

Las políticas públicas locales de seguridad y justicia con enfoque de género para las mujeres en Colombia: obstáculos para su implementación en grandes ciudades, 2012-2023

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch9

*Grey Yuliet Ceballos, Carolina Lopera Tobón, Andrea Echavarría Areiza
y Diana Paola Rojas Bermeo*

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe han ido adaptando gradualmente su legislación nacional al marco jurídico internacional de derechos de las mujeres, dentro del cual se hace particular referencia a la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Declaration on the Elimination of Violence against Women) (United Nations Organization, 1993) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (Organización de los Estados Americanos, 1994). En Colombia, la Ley 1257 de 2008 estableció un conjunto de normas para la sensibilización, prevención y sanción de distintas formas de violencia y discriminación contra las mujeres (Colombia, Congreso de la República, 2008), consolidando así un marco legislativo que ha permitido fortalecer las estrategias de protección y promoción de sus derechos.

Pese al amplio marco legislativo para proteger a las mujeres en casos de violencias basadas en género, su implementación varía significativamente según factores como el conocimiento, la voluntad política, los instrumentos de planeación definidos, las normas sociales y la capacidad de gestión y articulación institucional a nivel territorial. La búsqueda de una vida libre de violencias y la incidencia de los movimientos sociales de mujeres han permitido impulsar procesos locales de política pública de igualdad de género que incluyan componentes de seguridad, convivencia y justicia para las mujeres.

No obstante, la capacidad para diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas locales de igualdad de género ha dependido de la fortaleza de los movimientos sociales de mujeres, la sensibilidad de los Gobiernos locales hacia la igualdad de género, la articulación con los organismos de seguridad y justicia, y el reconocimiento social de la necesidad de marcos de actuación diferenciados.

A partir de este reconocimiento, este capítulo busca analizar dichos procesos de política pública en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín en el período de 2012 a 2023. Se tiene como criterio de selección las ciudades que tuvieran política pública de mujeres y de seguridad, además de oficinas o secretarías de alto nivel de mujeres y seguridad. Las cuatro ciudades nombradas cumplían estos criterios.

Por otra parte, se enfatiza en los obstáculos que han enfrentado las políticas públicas locales de igualdad de género, en su diseño e implementación, para superar las desigualdades estructurales y, en particular, mejorar los asuntos de seguridad, convivencia y justicia de las mujeres.

De promesas a realidades: la implementación de políticas de seguridad y convivencia con enfoque de género en ciudades colombianas

Históricamente, el ordenamiento jurídico colombiano ha estado caracterizado por su formalismo y rigidez (Palencia, 2014). De hecho, se han considerado más efectivas aquellas políticas públicas que surten procesos formales de adopción. Esto ha llevado a que las élites políticas y la sociedad de base confundan la expedición de leyes con la regulación efectiva de la vida social (Palencia, 2014). Sin embargo, ante problemas complejos, como las violencias basadas en género y las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres, la expedición de marcos legales representa solo el inicio de un proceso de transformación. Este proceso ha ido trasladándose de las normas nacionales hacia las políticas públicas locales, las cuales constituyen mecanismos de problematización e intervención técnico-política que presentan sus propios desafíos para ser adoptadas, implementadas y evaluadas.

Entre los obstáculos típicos de implementación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia en el mundo se incluyen los sesgos asociados a la falta de información o información inexacta; las expectativas excesivas respecto al uso de la fuerza o la participación social para resolver los conflictos; la movilización de la ciudadanía enfocada únicamente en la seguridad; la demagogia punitiva; la instrumentalización de las comunidades por organizaciones armadas; las estructuras criminales con alta incidencia en la gobernanza local; los diseños de política pública que no obedecen al contexto o estrategias de urbanismo que no inciden en las brechas sociales; la falta de capacidades institucionales asociadas a la coordinación y la articulación de actores, entre otros.

Además de estos desafíos generales, se identifican obstáculos específicos en la implementación de políticas locales de seguridad y convivencia con enfoque de género. Por ejemplo, el caso de políticas que se enfocan desproporcionadamente en la regulación del espacio público y en el control del comportamiento social, sin abordar aspectos igualmente importantes, como la prevención de la violencia en el ámbito privado y el cambio cultural que demanda la erradicación de las desigualdades de género, así como procesos posteriores asociados al restablecimiento de derechos. Ello evidencia el reto de implementación que las estructuras de gobernanza locales tienen para articular políticas de seguridad y convivencia con iniciativas de igualdad de género que aborden de manera integral los contextos de violencia y discriminación.

Considerando estos retos, el proceso de formulación de políticas públicas debe contemplar una visión integral de todo el ciclo de política, abarcando desde la identificación del problema y la formulación de alternativas de solución, hasta la implementación y evaluación. El diseño de la implementación, aunque fundamental, debe estar alineado con las fases previas y posteriores, de manera que se anticipe a las dificultades potenciales y se asegure la coherencia en cada etapa. La falta de un enfoque sistémico en la formulación puede llevar a la definición de objetivos inalcanzables, o a la ausencia de equipos y recursos con la capacidad real de llevarlos a cabo (Leyva y Toro, 2022).

Por tanto, es esencial que la planeación asuma un modelo organizacional e institucional que garantice la consistencia y la continuidad de

los objetivos de la política, con la capacidad y flexibilidad suficientes para aplicar los instrumentos definidos en el diseño inicial. Este diseño integral debe incluir al menos cuatro elementos necesarios para una implementación exitosa: 1) el mapeo prospectivo para anticipar escenarios, 2) el mapeo retrospectivo para entender lecciones aprendidas, 3) la transversalización de perspectivas, y 4) la especificación del papel del mercado y la sociedad en la implementación (Leyva y Toro, 2022).

Cuando apenas se empezaban a formular las políticas públicas de igualdad de género para las mujeres en Colombia, ya existía un desarrollo significativo en materia de políticas de seguridad a nivel nacional y local. A partir de la década de los noventa del siglo xx, las políticas públicas de seguridad comenzaron a transitar de un enfoque centrado en la seguridad del Estado hacia un enfoque de seguridad ciudadana. Este cambio se consolidó a principios del siglo xxi, con un mayor énfasis en la protección de los derechos de las personas y en la mejora de la prestación del servicio de policía. Sin embargo, la incorporación del enfoque de derechos humanos y de género en estas políticas aún se encontraba en una fase inicial, especialmente en lo relacionado con la atención a las necesidades de las mujeres y otros grupos vulnerables.

En este contexto, uno de los grandes retos que actualmente persisten es la transversalización de las perspectivas de género en las políticas de seguridad, tradicionalmente lideradas por estructuras organizacionales predominantemente masculinas, como la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas o las secretarías de gobierno. Así mismo, estas políticas se han concentrado en asuntos reactivos y operativos, dejando de lado la prevención y el restablecimiento de derechos. De allí la importancia de integrar el enfoque de género de manera transversal en el proceso de implementación de las políticas de seguridad y convivencia.

El concepto de *transversalización* surgió en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, y estuvo asociado a diferentes mecanismos de persuasión, información, control, seguimiento y apoyo para el logro de los objetivos de equidad de género y su permeabilidad en otros sectores (Leyva y Toro, 2022). Según el Instituto Europeo para la Equidad de Género, la transversalización o *mainstreaming*

[...] es la reorganización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de procesos, con el fin de que los actores sociales normalmente involucrados en la elaboración de política pública incorporen la perspectiva de equidad de género en todas las políticas públicas. (European Institute for Gender Equality, 2021 p. 112).²⁴

Este proceso requiere la participación de una amplia variedad de actores, muchos de los cuales se encuentran fuera de sus áreas tradicionales de competencia (Jacquot, 2006).

Para que la transversalización sea efectiva, es necesario articular diferentes sectores y niveles de gobierno, así como garantizar procesos de coordinación efectiva con los organismos de seguridad y justicia. Esto implica definir claramente los roles y mecanismos de coordinación entre los actores públicos y privados involucrados en la política. En la mayoría de los casos, para su ejecución, una política pública suele depender de la acción concurrente, subsidiaria y coordinada de múltiples organizaciones, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, lo que implica una capacidad de gestión y de cooperación interinstitucional robusta (Leyva y Toro, 2022).

Entre las herramientas para implementar la transversalización en las políticas públicas encontramos: la definición de metas conjuntas, la creación de equipos de trabajo intersectoriales, la implementación de comités y espacios de coordinación, el establecimiento de proceso de auditoría y la realización de talleres periódicos. Además, es fundamental contar con sistemas de monitoreo y evaluación, diagnósticos por dependencia, revisión de la distribución presupuestal, consultas con los potenciales beneficiarios y adecuación de los contratos de las dependencias, asegurando que la perspectiva de género esté presente en cada aspecto de la política pública (European Institute for Gender Equality, 2021).

En la búsqueda por entender los obstáculos típicos que han enfrentado los enfoques de género en el diseño e implementación de políticas públicas, así como los procesos de transversalización en las políticas de seguridad y convivencia para las mujeres, este estudio aborda los casos de Medellín, Bogotá, Barranquilla y Cali. Estas ciudades se analizan como una muestra representativa de la lucha liderada por las organizaciones

²⁴ La traducción en este capítulo estuvo a cargo de los propios autores.

sociales de mujeres en contextos urbanos y la manera en que las estructuras de gobernanza locales han gestionado este proceso.

Se abordan estas problemáticas desde dos perspectivas: por un lado, los componentes de seguridad y vida libre de violencias dentro de las políticas de igualdad de género, y por otro, los enfoques de género dentro de las políticas de seguridad y convivencia. Esta dualidad presenta un reto significativo de transversalización y coordinación entre diferentes sectores y niveles de gobierno. Para este análisis, se realizó un estudio documental de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana (PISCC), las políticas públicas de seguridad y las políticas públicas de mujeres de las cuatro ciudades estudiadas en el período 2012-2023.

Cuatro ciudades representativas de la realidad urbana de Colombia

Las políticas públicas locales de seguridad y de género en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla son una muestra del avance de las políticas públicas en Colombia desde una mirada particularmente urbana, que explica una parte esencial de las brechas de bienestar de las mujeres del país. Estas entidades territoriales, ya todas convertidas en distritos, son la punta de lanza de la modernización de las políticas públicas de igualdad de género para las mujeres en Colombia, porque, en general, son los lugares donde existe relativamente más apertura del sistema político, mayor densidad poblacional y, de manera significativa, más recursos de poder y capacidades institucionales que movilizar por parte de las organizaciones sociales de mujeres y de las administraciones locales de forma autónoma.

Este trabajo, que mira en doble vía la relación de igualdad de género y seguridad, también ha visto cómo estos distritos han sido pioneros en la creación de estructuras administrativas, con niveles de secretarías que agencian las acciones relacionadas con seguridad, convivencia y, en ocasiones, con justicia cercana al ciudadano. Estas secretarías, que han sido, en general, posteriores a las unidades administrativas de mujeres o equidad de género, han tenido dificultades para incorporar el discurso de la igualdad a los concejos de seguridad, los PISCC y los lineamientos

operativos, así como los mandatos y programas provenientes de la transversalización de las políticas de género que les han precedido.

A pesar de que la Ley 1257 sobre la erradicación de las violencias contra las mujeres se promulgó en 2008 (Colombia, Congreso de la República, 2008), su aparición en los planes de seguridad de las ciudades y las políticas públicas de seguridad fue muy tímida en cada caso analizado y con una temporalidad e inserción distinta, ganando relevancia en lo corrido del siglo XXI. A continuación se presentan los análisis, para las cuatro principales ciudades de Colombia, de los retos de diseño de la implementación.

Medellín, el reto de implementar en una ciudad atravesada por el conflicto urbano y la consolidación del crimen organizado

Medellín fue la primera ciudad en Colombia en establecer el PISCC para el período 2012-2015. Aunque este plan no contaba con un enfoque claro de género, incluía de manera marginal la problemática de violencias contra las mujeres dentro de la categoría de “violencia intrafamiliar”. En este contexto, se identificaban como poblaciones vulnerables a las mujeres, los niños, las niñas y los adultos mayores. Sin embargo, los indicadores de resultado del PISCC solo incluían el número de denuncias por violencia intrafamiliar, lo que limitaba la visibilidad de las violencias específicas que afectaban a las mujeres (Alcaldía de Medellín, 2012).

Pese a que en esta época ya existía la Secretaría de las Mujeres, su participación en el PISCC fue mínima y sin evidencia de articulación significativa con las estrategias de prevención de violencia intrafamiliar. Por ejemplo, se plantearon acciones para la prevención e intervención de la violencia intrafamiliar y solo participaron la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos (Alcaldía de Medellín, 2012).

Aunque el PISCC de Medellín para el período 2012-2015 menciona la Ley 1257 de 2008 al definir la violencia intrafamiliar, su inclusión se limitó a un nivel enunciativo. No se le dio el protagonismo necesario dentro del apartado normativo ni se articuló como eje central en la formulación de estrategias y acciones específicas dentro del plan. En otras palabras, aunque se consideró la ley, su integración al componente estratégico fue insuficiente para estructurar una respuesta integral a

las violencias basadas en género (Alcaldía de Medellín, 2012). Puntualmente, la mención a la ley se identifica en esta única cita:

La violencia intrafamiliar es entendida desde la Ley 294 de 1996 como el daño físico o psíquico, amenaza, agravio, ofensa, o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar o entre personas que sin ser familia viven dentro de la misma unidad doméstica. Con la vigencia de la Ley 1257 de 2008, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se incluye la violencia sexual y la violencia patrimonial. (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 98)

Se resalta que, como parte de la estrategia para la atención y la prevención de la violencia espontánea, el PISCC priorizó las problemáticas de violencia intrafamiliar y violencia interpersonal. Los objetivos se centraron en fortalecer la atención y la prevención de la violencia intrafamiliar e interpersonal, mediante la difusión de rutas de atención y el apoyo institucional. Además, buscó promover la cultura de la legalidad y el rechazo ciudadano a las prácticas delictivas, así como fomentar el uso adecuado y la apropiación del espacio público. También se pretendió impulsar la reforma del Código de Policía, la socialización del *Manual de convivencia ciudadana* y la implementación de mecanismos de seguimiento y ajustes para mejorar la labor de los despachos de Justicia Cercana al Ciudadano. Finalmente, se priorizó el fortalecimiento de los mecanismos de prevención y reacción a cargo de las autoridades locales, como inspecciones de policía, comisarías de familia y centros de atención a víctimas de violencia intrafamiliar (Alcaldía de Medellín, 2012).

Es importante anotar que para este plan existía el Consejo de Seguridad Pública para Mujeres y en el componente 4 se buscaba su fortalecimiento, a cargo de la Secretaría de las Mujeres, en corresponsabilidad con otras dependencias de la administración municipal. También se relacionan las “jornadas de capacitación sobre derechos de las mujeres y campañas para la sensibilización y educación para la prevención de violencias por razones de género”, a cargo de la Secretaría de las Mujeres (Alcaldía de Medellín, 2012). Estas acciones se inscriben en lo que Leyva y Toro (2022) denominan “mecanismos de gestión de redes”. Estos espacios significan la utilización de herramientas propias de la gestión

de redes, tales como la definición de metas conjuntas, la creación de equipos de trabajo conjuntos, la creación de comités y espacios de coordinación, la definición de equipos o momentos de auditoría conjunta.

Según lo anterior, puede decirse que Medellín tuvo grandes avances en materia de voluntad política e instrumentos de planeación, al llevar a cabo la incorporación de la estrategia en los procesos misionales de otras secretarías y en algunos de sus respectivos sectores sociales, por lo cual la Secretaría de las Mujeres debía seguir trabajando para lograr que el discurso alrededor de la estrategia pudiera ser aterrizado y que más actores se sumaran al propósito de alcanzar la igualdad de género (Alcaldía de Medellín, 2018). Sumado a ello, representaba un reto pasar del agendamiento del problema al diseño de estrategias y políticas efectivas que garantizaran su implementación en el tiempo.

En el año 2003, con el Acuerdo Municipal 22, se promulga la Política Pública de Equidad de Género en Medellín, como un “instrumento de orientación, planificación y ejecución de programas y proyectos que conlleven al mejoramiento de la calidad de vida y la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres” (Consejo de Medellín, 2003, artículo 1). Sin embargo, solo hasta 2007 se crea la Secretaría de las Mujeres y dos subsecretarías de Derechos y Desarrollo y de Planeación y Transversalización. La creación de estas dependencias constituyó un paso muy importante para la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2018).

En 2016, la Secretaría de las Mujeres de Medellín actualizó la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín que existía desde 2003, y se adoptó en el Acuerdo Municipal 102 de 2018 (Concejo de Medellín, 2018). Actualmente, dicha política pública busca garantizar, entre sus objetivos específicos, la seguridad y el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres en todos sus ciclos de vida. Para esto propone implementar medidas de prevención, protección, atención, acceso a la justicia y reparación integral. Según el Concejo de Medellín (2018), la política pública establece las siguientes metas de desarrollo:

- Asegurar la protección de las mujeres y prevenir cualquier forma de violencia, especialmente aquellas basadas en el género, garantizando su derecho a una vida libre de violencias.
- Reducir la aceptación social e institucional de las violencias contra las mujeres, con un enfoque especial en las áreas rurales.

- Diseñar y fortalecer mecanismos institucionales para brindar protección y atención integral a las mujeres en situación de riesgo, tanto en zonas rurales como urbanas, y a las víctimas de violencia de género.
- Fortalecer los mecanismos de acceso a la justicia, tanto formal como no formal, para asegurar la reparación integral de las mujeres víctimas de violencia de género, con los recursos necesarios para evitar su revictimización.

Esta política evidenció que desde el proceso de diseño se reconoció la necesidad de evitar los errores cometidos en procesos de implementación anteriores, y se concluyó que era fundamental realizar ajustes e innovaciones institucionales y organizacionales para superar las dificultades que impidieron la plena materialización de muchos de los objetivos establecidos en la política de 2003 (Alcaldía de Medellín, 2018). Por esta razón, todas las acciones planteadas en los objetivos de la política requieren una articulación y transversalización efectiva con distintas instancias institucionales y de la sociedad civil, lo cual facilita el desarrollo de dichos objetivos.

De acuerdo con Klijn (2008), es fundamental definir los mecanismos de transversalización que se utilizarán para coordinar la red de implementación. Evidencia de ello es que en el análisis de las políticas públicas en Medellín, bajo el *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas*, de la Universidad EAFIT,²⁵ solo la política poblacional de equidad de género obtiene una calificación de nivel considerable para la categoría de “diseño de la transversalización” de las políticas analizadas (Leyva y Toro, 2022).

Por su parte, la Política de Seguridad y Convivencia de Medellín, establecida mediante el Acuerdo Municipal 21 de 2015, adoptó el enfoque

²⁵ Esta metodología está orientada al diseño de políticas (*policy design*), que permite ver desde un solo lente la estructuración de los problemas públicos, la búsqueda de soluciones o instrumentos, el estudio de la viabilidad política de las alternativas de solución, la implementación de dichos instrumentos y la realización del seguimiento y la evaluación, dejando claro que todos estos pasos comparten una unidad común. Esta metodología está patentada por la Universidad EAFIT ante el Ministerio del Interior de Colombia, con el registro N.º 10-874-258. (Leyva *et al.*, 2019).

de género como un elemento central. Así, la política priorizó acciones para enfrentar las amenazas, reducir las vulnerabilidades y fortalecer las capacidades institucionales necesarias para superar los obstáculos que limitan el ejercicio pleno de los derechos de la población debido a factores de género, con especial atención a las violencias que afectan a las mujeres (Alcaldía de Medellín, 2015).

Como resultado de esta transversalización, fue posible diseñar una política que respondiera mejor a las problemáticas de las mujeres frente a situaciones que vulneran su seguridad y sus derechos. Para garantizar la materialización de este enfoque, se priorizó el fortalecimiento del Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, liderado por la Secretaría de las Mujeres, cuyo objeto es:

Coordinar el diseño e implementación del Programa de Protección Integral y apoyo para las Mujeres víctimas de violencia, así como las demás acciones y estrategias tendientes a promover una vida más segura para las mujeres de Medellín, en los espacios públicos y privados, con el desarrollo de medidas que les permita el efectivo acceso y garantía de sus derechos. (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 22)

No obstante, la política aún presentaba dificultades en la operacionalización de la transversalización del enfoque de género, pues la transición de principios generales a una gestión concreta es un aspecto central que se debe considerar para acompañar los acuerdos municipales con metas claras y planes de implementación que definan las acciones específicas. Asimismo, uno de los grandes retos de los instrumentos de planeación en este sector de políticas públicas es la articulación efectiva de sus ejes estratégicos con los demás actores corresponsables de la gestión de la seguridad y la convivencia, especialmente con los organismos de seguridad y justicia.

Ahora bien, cuando se analiza el PISCC de 2016-2019 de Medellín, se observa un cambio en el paradigma con respecto al PISCC anterior, ya que incorporó explícitamente el enfoque de género y dio prioridad al fortalecimiento del Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, con el fin de liderar la articulación entre los diferentes actores, ello en vínculo con la política pública mencionada. En este plan, la violencia intrafamiliar fue reconocida como:

Una grave afectación a la seguridad de las mujeres y los derechos fundamentales de las mismas. Es así como se requiere un enfoque de equidad de género en la planeación, ejecución y evaluación de los proyectos que busquen erradicar esta problemática. Es indispensable fortalecer el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres como el espacio llamado a liderar la articulación de las distintas instituciones con competencia en la prevención, la atención, el control y la judicialización de la VIF [violencia intrafamiliar], con el propósito de aumentar los niveles de denuncia y mejorar los índices de judicialización, al tiempo que se ofrece una garantía de restablecimiento de derechos a las víctimas. (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 44)

En el PISCC 2020-2023 de Medellín, el enfoque de género está claramente integrado, y se define un objetivo específico orientado a la prevención y la atención integral y diferencial de las violencias contra las mujeres y la violencia intrafamiliar. Este objetivo busca superar las dinámicas de desigualdad de poder entre hombres y mujeres, y cerrar las brechas de género (Alcaldía de Medellín, 2020). Desde un punto de vista discursivo, esta incorporación representa un avance hacia un enfoque más cercano al de la seguridad humana e integral, que ya se venía explorando en las versiones anteriores de los PISCC.

El plan aborda el enfoque de género no solo en el ámbito público, sino también en el privado, considerando las estructuras sociales y culturales que sustentan las desigualdades. Sin embargo, no queda claro cómo se articula este enfoque con sectores como el desarrollo económico o la integración social, que son elementos clave de la seguridad humana. Aun así, en términos de diseño e implementación, el PISCC supera uno de los desafíos más importantes identificados en la literatura internacional: la integración de las esferas pública y privada en el tratamiento de los problemas de género. Esto se puede entrever en la siguiente propuesta:

Se propone la transversalización del enfoque de género en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia, buscando que se reconozcan y transformen los imaginarios sociales y las representaciones patriarcales, así como las actuaciones individuales y colectivas de las y los sujetos, con el fin de lograr la igualdad de género en Medellín. (Alcaldía de Medellín, 2020, p. 41)

En este plan se priorizaron acciones para la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar, así como la inclusión de indicadores específicos para evaluar su impacto, como la tasa de feminicidios y delitos sexuales, el nivel de victimización de las mujeres, y las medidas de protección otorgadas por violencia intrafamiliar. También se establecieron programas de capacitación y empoderamiento para mujeres privadas de la libertad y pospenadas, y se fortalecieron las comisarías de familia, con un enfoque diferencial para la atención de la violencia intrafamiliar y de género. Adicionalmente, entre sus acciones estratégicas se promovió la disminución de la tolerancia social e institucional a las violencias contra la mujer y la visibilización de estos fenómenos para una comprensión y atención con perspectiva de género (Alcaldía de Medellín, 2020).

En conclusión, Medellín ha mostrado un proceso paulatino de transversalización del enfoque de género en sus políticas públicas de seguridad y convivencia, reflejando un compromiso creciente con la incorporación de elementos de seguridad humana en sus estrategias desde una perspectiva integral. Sin embargo, aún se deben fortalecer las acciones para asegurar una implementación articulada con las diferentes instancias gubernamentales, no gubernamentales y organismos de seguridad y justicia, que garantice la efectividad de estas políticas en la reducción de las violencias basadas en género.

Santiago de Cali, el reto de atender mujeres racializadas y poblaciones migrantes

Santiago de Cali es la segunda ciudad, después de Medellín, en promulgar una política pública para las mujeres. En los ejes de la política, aparece el punto 3, “Vida digna libre de violencias y acceso a la justicia”; además, se menciona la Mesa Municipal de Mujeres, creada por el Decreto 0607 de 2008, que se encargaría de la veeduría en la implementación y la ejecución de la política pública (Concejo de Santiago de Cali, 2010).

En el 2022 se actualizó la Política de Equidad de Género, mediante el Acuerdo 0539 de 2022. Esta política estableció de manera clara la violencia contra las mujeres. Además, cuenta con un diagnóstico bien construido y con presupuesto asignado. Se resalta un aprendizaje de las

experiencias anteriores con la política de 2010 (Concejo de Santiago de Cali, 2022, p. 3).

Con relación a la transversalización del enfoque de género en los PISCC, el ejercicio de 2016 a 2019 estableció metas e indicadores claros de prevención, sanción y judicialización de las violencias contra las mujeres. También se especificaron los programas y los responsables para cada una de las metas. Esto es fundamental, ya que, como se ha mencionado, no es suficiente con dejar la intención en la política, sino establecer acciones concretas con responsables en cada uno de los componentes, de tal forma que la transversalización sea una realidad.

En el PISCC de Cali de 2020-2023, así como el anterior, estableció un plan de acción claro con programas, productos y responsables específicos, y estrategias de prevención, sanción y judicialización de las violencias contra las mujeres. Lo que buscaba era fortalecer la Unidad Especializada Interagencial para enfrentar las muertes violentas de mujeres, el feminicidio, los delitos sexuales, la violencia intrafamiliar y otros delitos con agravante de género” (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2020, p. 89). Esta Unidad tiene claros responsables y da cuenta de un ejercicio intencionado de articulación y transversalización institucional. Entre los responsables se encuentran la Policía Metropolitana de Cali y la Fiscalía general de la Nación.

Otra de las estrategias era la de “Fortalecer la Patrulla Rosa en sus capacidades operativas”. Aquí la responsabilidad recaía en la Policía Metropolitana de Cali y la Secretaría de Seguridad y Justicia (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2020, p. 90).

Finalmente, otra de los indicadores estaba relacionado con “Personas intervenidas con estrategias en salud para la promoción de la convivencia, el fortalecimiento del tejido social y el abordaje de las violencias, con perspectiva de género”. Las responsables fueron la Secretaría de Salud Pública y Mujeres, y la Secretaría de Seguridad y Justicia, participando en la estrategia de prevención de las violencias basadas en género y los feminicidios (Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, 2020, p. 95)

Esta experiencia de diseño de política refleja la importancia de concentrar la acción de los PISCC en el proceso de transversalización, ya que desarrolla una identificación exhaustiva de los elementos operativos que cada corresponsable de las metas tienen frente a las intervenciones.

De todos modos, persisten retos en los mecanismos de coordinación con las entidades responsables de las rutas de atención, así como la incorporación de una visión intersectorial que incluya las preocupaciones ciudadanas por los problemas asociados a poblaciones racializadas y poblaciones migrantes con propósitos de permanencia.

Bogotá y la continuidad de los procesos de política a pesar de la alternancia del poder local

De las cuatro ciudades, la primera en promulgar una política pública de seguridad y convivencia fue Bogotá, mediante el Decreto 657 de 2011 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). Es importante anotar que a pesar de que ya se conocía la Ley 1257 de 2008, y que contaba con una política pública de mujeres de 2010, esta política presentó nueve enfoques diferentes, pero ninguno relacionado con género. Solo se menciona el enfoque de género y la Ley 1257 de 2008 en un artículo específico sobre el fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnica científica, el artículo 32 del título III de la Gestión Social Integral.

Artículo 32.- Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica: Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana —PISCC— procurarán robustecer la atención y protección a las víctimas que participan en procesos penales y garantizar que esta atención tenga un especial énfasis en la aplicación de un enfoque diferencial y de género. Así mismo, se deben impulsar los mecanismos de reporte de la violencia contra las mujeres y fortalecer la cobertura, calidad y pertinencia de la atención a las víctimas, garantizando la idoneidad de los operadores y sensibilizando a los funcionarios, y a la población en general, sobre los derechos de las víctimas. Para tal efecto, se precisa la difusión, conocimiento, apropiación e implementación de la Ley 1257 de 2008; en paralelo, al fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Decreto 164 de 2010) promoviendo la colaboración armónica con el sector de justicia. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

En este punto aparece uno de los problemas de implementación típicos de las políticas públicas locales de seguridad, asociado a los sesgos

de información y comprensión del problema que aparecen en el diseño vinculado a la calidad de la evidencia empírica disponible. Lo anterior hace referencia a los retos en la comprensión del problema público de las violencias basadas en género, especialmente como un asunto que requiere instrumentos de medición de calidad para ser abordado e intervenido. A pesar de que la realidad y la información disponible dan cuenta de brechas muy agudas, la evidencia disponible no se compadece con la realidad de los casos.

Bogotá, para el 2010, adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género. En esta se menciona la erradicación de las violencias contra las mujeres como uno de sus objetivos específicos: “e) Erradicar, progresiva y sosteniblemente, todas las formas de violencia contra las mujeres en los ámbitos político, comunitario, familiar y de pareja en el espacio público y privado para el ejercicio pleno de sus derechos”. Además, se establecen diferentes alternativas de solución y abordaje para enfrentar este tipo de violencia, con estrategias y herramientas claramente definidas, y se visibiliza la articulación entre las diferentes dependencias (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010).

Más adelante Bogotá, mediante el Acuerdo 584 de 2015, adopta los lineamientos de la Política Pública de Mujeres (Concejo de Bogotá, 2015). Estos lineamientos fueron actualizados para el periodo 2020-2030, por medio del documento CONPES D. C. 14 de 2020 Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, 2024).

A pesar de que Bogotá contara con una política pública de mujeres desde 2010, es llamativo que en el PISCIJ de Bogotá de 2017-2020, siendo la capital de país, los asuntos relacionados con género y violencia contra las mujeres no son abordados. En todo el documento, la palabra “género” no se menciona ni una sola vez, ni existen estadísticas que mencionen las mujeres como grupo poblacional. Las situaciones de las mujeres solo son anotadas marginalmente en tres casos: 1) mujeres en la cárcel, 2) mujeres en la prostitución y 3) situación de convivencia y violencia intrafamiliar en la localidad de Sumapaz (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá, 2024).

Esto es llamativo, pues, como ya se señaló, para la época, Bogotá contaba con una política pública de mujeres desde 2010, con objetivos y estrategias claramente establecidas para abordar el tema de violencia

contra las mujeres, y existía el Acuerdo 526 de 2013, que creó los Consejos Locales de Seguridad de Mujer (Consejo de Bogotá, 2013). Además, en la política de seguridad hay una mención especial para que estos temas sean incluidos en los PISCC

Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana — PISCC— procurarán robustecer la atención y protección a las víctimas que participan en procesos penales y garantizar que esta atención tenga un especial énfasis en la aplicación de un enfoque diferencial y de género. Así mismo, se deben impulsar los mecanismos de reporte de la violencia contra las mujeres y fortalecer la cobertura, calidad y pertinencia de la atención a las víctimas. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

Los obstáculos de implementación más complejos de abordar son los de falta de continuidad de las políticas públicas entre Gobiernos. Esto es especialmente difícil si se entiende que las políticas públicas en Colombia, diseñadas de forma participativa y volcadas en documentos autoritativos adoptados por la democracia representativa (acuerdos, ordenanzas), tienen un valor superior al de actuaciones administrativas tecnocráticas. De hecho, los jueces de la república así lo han reconocido, al darles una jerarquía superior a las políticas públicas (Agudelo y Garay, 2022).

Es por ello por lo que las políticas públicas locales lo son en la medida en que la ciudadanía, a través de las organizaciones, participe en su diseño y acoja los procesos de implementación, movilizandolos recursos de poder frente a Gobiernos que quieran desechar procesos de formulación que produzcan resultados de política que son valiosos para los ciudadanos. Por esto, la alternancia y el pluralismo político electoral son rasgos de una democracia saludable; pero cuando esos procesos de cambio destruyen avances colectivos, tienen costos de falta de continuidad muy altos para la democracia local.

En este sentido, los procesos de planeación local deberían ser revisados. De hecho, la Ley 152 de 1994 (Colombia, Congreso de la República, 1994) y los acuerdos distritales de planeación deberían generar mecanismos de obligatoriedad para incorporar a los planes de desarrollo las políticas públicas, de tal manera que se cierren las brechas existentes entre el diseño e implementación de políticas públicas y la planeación

del desarrollo, los cuales tienden a desconocer procesos de construcción colectiva previa y a reflejar solamente la agenda gubernamental.

Por otra parte, se presenta el reto de asegurar la existencia de estructuras administrativas responsables de los procesos de implementación de política. Actualmente existe la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, que “tiene como misión principal la de liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación políticas públicas para las mujeres, a través de la coordinación sectorial e intersectorial de las mismas” (Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, 2024).

En el Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) de Bogotá, para el periodo 2020-2024, hay un claro cambio de dirección y se hace énfasis en el enfoque de género que no solo se expresa en el texto, sino que también se refleja en la presentación de estadísticas y el desarrollo de estrategias para la prevención y la atención de violencias contra las mujeres. En dicho plan, el enfoque de género y poblacional es transversal en todos los ejes temáticos priorizados. Desde la introducción hay una clara mención a los problemas de las mujeres. Para el desarrollo de este PISCCJ de Bogotá, se enfatiza en la importancia de un trabajo articulado, y menciona, en repetidas ocasiones, a la Secretaría de la Mujer como encargada y articuladora de las estrategias (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020, p. 55).

Sin embargo, aún persisten asuntos asociados al correlato en términos de recursos financieros, con lo dispuesto en los componentes estratégicos de los PISCC. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá (2024), para ese año, no tenía asignaciones de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la ciudad para financiar proyectos orientados a atender violencias basadas en género.

Barranquilla y el desinterés institucional por transversalizar el enfoque de género

Barranquilla es uno de los casos que, de acuerdo con el análisis documental desde la perspectiva de las políticas públicas de seguridad y convivencia con enfoque de género para las mujeres, tiene una falencia

estructural, dado que en las políticas de seguridad no se menciona explícitamente en los documentos ni el enfoque de género ni el enfoque de seguridad en las políticas de género. Además, no existen objetivos o acciones específicas para la articulación o transversalización de estrategias.

El caso de Barranquilla refleja una brecha de implementación relacionada con el contexto político electoral (como en el caso de Bogotá). Esta ciudad se asocia con la existencia de una *hegemonía política local*, como las que la literatura política latinoamericana ha señalado en lugares como Formosa en Argentina (Girbal, 2013). La instalación de una hegemonía política local en la Alcaldía de Barranquilla, de forma directa desde el año 2008 alrededor de una “casa política” que se ha convertido en una de las más poderosas del país, dificulta cambios en las agendas de política pública, así como las respuestas que se dan a los problemas públicos (Ardila, 2023).

Es visible que, en el marco de esa hegemonía política, el proceso de incorporación de los enfoques de género para las mujeres y los componentes de vida libre de violencias haya sido más lento que en las otras ciudades grandes del país. Barranquilla tiene un reto general de lograr la democratización del proceso de elaboración de políticas públicas, pero en particular en las políticas de equidad de género. La imposibilidad de incorporar la visión de género lleva a perder fortaleza en las organizaciones sociales y esa debilidad impide en el largo plazo la inclusión en el diseño de políticas públicas; por tanto, es un problema de implementación que se refuerza.

Siguiendo con la mira de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, Barranquilla presenta un PISCC con una periodicidad diferente al resto de las ciudades. Este PISCC comprende el periodo de 2012 a 2020, en el que los problemas de género y de violencia contra la mujer no son abordados en este instrumento; incluso la palabra “género” no aparece ni una sola vez en el documento. Se menciona a la mujer solo en casos en que se diferencian los delitos o las víctimas de delitos entre hombres y mujeres. También se menciona el papel de la mujer dentro de las pandillas como catalizadoras, y en el enfoque de convivencia y cambio cultural dentro del maltrato intrafamiliar.

Atención a víctimas de delitos relacionados con la familia, los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar, creación y puesta en funcionamiento de hogares de paso para las mujeres, niños y niñas víctimas de delitos relacionados con la familia y delitos sexuales y el fortalecimiento del trabajo interinstitucional para disminuir o evitar la revictimización. (Alcaldía de Barranquilla, 2012, p. 70)

El PISCC de Barranquilla de 2020-2023 es el único PISCC de las cuatro ciudades para este periodo que no tiene un enfoque de género. Si bien existe una oficina de la mujer, equidad y género adscrita a la Secretaría de Gobierno, no hay un enfoque de género en el documento. En ninguno de los objetivos del PISCC aparecen de forma explícita asuntos de género o de violencia contra las mujeres, pese a que existe un apartado de estadísticas de los tipos de las violencias contra las mujeres (Alcaldía de Barranquilla, 2020, pp. 26-27). Es llamativo que no se mencionen los feminicidios; no hay estadística de esto, y al parecer se siguen incluyendo en la categoría de “homicidios contra mujeres”.

Asimismo, llama la atención que Barranquilla, teniendo una política pública de mujeres desde 2013, su Política de Seguridad y sus PISCC no se encuentren alineados en la erradicación de las violencias contra las mujeres. En el Acuerdo 012 de 2013, “Por medio del cual se adopta la política pública para las mujeres y equidad de género en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla, 2012-2022, y se dictan otras disposiciones”, el “objetivo e)” se habla de “Erradicar todas las formas de violencia contra la mujer” (Concejo Distrital de Barranquilla, 2013).

Más adelante, en el año 2022, aparece el Acuerdo 020 de 2022. Allí “Se adopta la política pública para las mujeres y equidad de género en el distrito de Barranquilla 2023-2033, y se dictan otras disposiciones”. En general, el documento es similar al primer acuerdo, solo se modifican algunos artículos. Por ejemplo, en el artículo 22 se adicionó lo siguiente: “Crear las condiciones para el funcionamiento de casos urgentes como un sistema efectivo de respuesta articulada frente a las violencias contra la mujer”, y agrega: “Elaborar y consolidar rutas de protección individual y colectiva basadas en el concepto de seguridad human integral...”. Finalmente, se incluye el artículo 23: “Las autoridades distritales competentes[...] harán lo que corresponda para procurar que se considere a

la VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO VBG como un problema de salud pública” (Concejo Distrital de Barranquilla, 2022).

El de Barranquilla es un buen ejemplo de cómo los obstáculos de implementación en los enfoques de género de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia se encuentran estrechamente relacionados con el contexto político existente. La estructura de gobernanza de la ciudad y el interés que tienen las organizaciones que participan en el proceso de diseño de la implementación de las políticas terminan teniendo un impacto desproporcionado en visibilizar o no las problemáticas y, por tanto, en el bienestar o no de los beneficiarios potenciales.

Una síntesis de las experiencias de las ciudades y sus resultados

En términos comparativos, de acuerdo con nuestros hallazgos del análisis documental, con relación a los procesos de transversalización del enfoque de género, encontramos en Medellín avances importantes, como el Plan Estratégico de la Política Pública y la transversalización de los compromisos con las mujeres en el plan de desarrollo. Además, se han realizado aprendizajes importantes en sus más de 20 años desde que se promulgó por primera vez la Política Pública de Equidad de Género, que se reflejan en asuntos como la Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín (Movimiento Social de Mujeres, 2019), y ha mostrado un proceso paulatino de transversalización del enfoque de género en sus políticas públicas de seguridad y convivencia. Sin embargo, aún se deben fortalecer las acciones para asegurar una implementación articulada con las diferentes instancias gubernamentales, no gubernamentales y organismos de seguridad y justicia, que garantice la efectividad de estas políticas en la reducción de las violencias basadas en género, como, por ejemplo, presentar trazadores presupuestales para la equidad de la mujer y en la prevención de violencias contra las mujeres.

En segundo lugar, tenemos a Santiago de Cali, con mayores avances en proceso de transversalización de enfoque de género. Es la segunda ciudad después de Medellín en promulgar una política pública para las mujeres en 2010, y ha realizado esfuerzos por incluir las lecciones aprendidas de la política de 2010 en la actualización de la política de equidad

de género de 2022; además, demuestra esfuerzos continuos y sistemáticos por transversalizar el enfoque de género en los PISCC. Así, el PISCC de 2016 a 2019 estableció metas e indicadores claros de prevención, sanción y judicialización de las violencias contra las mujeres; sin embargo, persisten retos en los mecanismos de coordinación con las entidades responsables de las rutas de atención, así como la incorporación de una visión intersectorial que incluya las preocupaciones ciudadanas por los problemas asociados a poblaciones racializadas y poblaciones migrantes con propósitos de permanencia.

En tercer lugar, tenemos a Bogotá. De las cuatro ciudades, es la primera en promulgar una política pública de seguridad y convivencia en 2011; sin embargo, a pesar de que existiera la Ley 1257 de 2008, y que contaban con una política pública de mujeres de 2010, la Política de Seguridad y Convivencia presentó nueve enfoques diferentes, pero ninguno relacionado con género. En el PISCC de Bogotá de 2017-2020, los asuntos relacionados con género y violencia contra las mujeres no son abordados. En todo el documento la palabra “género” no se menciona ni una sola vez, ni existen estadísticas que mencionen las mujeres como grupo poblacional. Sin embargo, en el PISCCJ de Bogotá para el periodo 2020-2024 hay un claro cambio de dirección y se hace énfasis en el enfoque de género que no solo se expresa en el texto, sino que además se refleja en la presentación de estadísticas y el desarrollo de estrategias para la prevención y la atención de violencias contra las mujeres. El enfoque de género y poblacional es transversal en todos los ejes temáticos priorizados.

El reto de Bogotá es poder darles continuidad a los procesos, dado que los obstáculos de implementación más complejos de abordar son los de falta de continuidad de las políticas públicas entre Gobiernos. De acuerdo con la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá (2024), no se tuvo asignaciones para financiar en 2024 proyectos orientados a atender violencias basadas en género.

En el cuarto lugar encontramos a Barranquilla. Por el análisis documental desde la perspectiva de las políticas públicas de seguridad y convivencia con enfoque de género para las mujeres, esta ciudad tiene una falencia estructural, dado que no se menciona explícitamente en los documentos ni el enfoque de género en las políticas de seguridad ni

el enfoque de seguridad en las políticas de género. Además, no existen objetivos o acciones específicas para la articulación o transversalización de estrategias.

A pesar de que existe una política pública de mujeres desde 2013, en el PISCC de Barranquilla de 2012 a 2020, los problemas de género y de violencia contra la mujer no son abordados en este instrumento; incluso la palabra “género” no aparece ni una sola vez en el documento. De forma reciente, el PISCC de Barranquilla de 2020-2023 es el único PISCC de las cuatro ciudades para este periodo que no tiene un enfoque de género. Si bien existe una oficina de la mujer, equidad y género adscrita a la Secretaría de Gobierno, no hay un enfoque de género en el documento. Barranquilla tiene un gran reto para lograr la democratización del proceso de elaboración de políticas públicas, pero en particular en las políticas de equidad de género.

En general, 1) se requiere una comprensión de todas las dependencias de la administración local, que permita una mejor articulación entre las diferentes dependencias y funcionarios y, al mismo tiempo, contar con la participación comunitaria para articular las capacidades institucionales con las preferencias sociales; 2) se necesita el fortalecimiento de la capacidad de gestión, administrativa y presupuestaria para liderar el proceso de transversalización, y 3) nada de esto es posible sin el apoyo de la administración central, es decir, el liderazgo de la Alcaldía para que las cosas se puedan materializar.

Conclusiones. El reto de ampliar la base de apoyo social y los recursos para el cambio cultural

Las políticas públicas, que requieren para su éxito procesos de transversalización complejos, tienen los problemas de coordinación como uno de los principales obstáculos para su implementación. Las sociedades se complejizan y lo hacen de forma paralela a la manera de abordar los problemas públicos que subyacen a los actores que las constituyen (Jessop, 2003). De hecho, los mecanismos jerárquicos tradicionales o aun en lugares con hegemonías políticas consolidadas se tornan insuficientes. Lo mismo sucede con las capacidades de mercado que ordenan la vida social a través de una supuesta eficiencia en el accionar público.

La aparición de problemas complejos precisa la capacidad de los sistemas políticos para conducir las expectativas de los ciudadanos. Esto significa que es necesario reconocer la existencia de actores estratégicos, reglas de actuación y conflictos entre los actores (Mayorga y Córdova, 2007). A partir de allí se genera la necesidad de tener estructuras de gobernanza funcionales que ordenen esas múltiples expectativas (Jessop, 2004).

En ese sentido, al hablar de transversalización, y especialmente en políticas públicas poblacionales, hacen falta esfuerzos para articular los instrumentos de intervención fragmentados, una variedad amplia de sectores, niveles de gobierno y actores sociales (Leyva y Olaya, 2016). De hecho, este capítulo se concentró en entender algunos de los obstáculos en el diseño de la implementación en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia y la materialización del enfoque de género en sus ejes estratégicos.

Algunos retos provienen del contexto político del país, mientras otros vienen del proceso de transversalización propiamente dicho, originados en los escenarios de gobernanza y metagobernanza específicos de cada ciudad. Con respecto a los problemas estructurales que afectan el diseño de la implementación y luego la implementación, podría mencionarse el de la carencia de mecanismos para impedir la interrupción de las políticas públicas locales.

El caso de Bogotá ilustra este obstáculo: si bien la alternancia y el pluralismo son deseables, pueden llevar a la redefinición, en cada periodo de gobierno, de todos los procesos sociales de base llevados adelante por medio de políticas públicas sin continuidad. Es por ello por lo que resulta necesario repensar los marcos de definición de los planes de desarrollo y las reglas locales de planeación participativa, para que la planeación del desarrollo incorpore los objetivos, las metas y los instrumentos de las políticas públicas previamente definidas, y garantizar, a través de las redes de gobernanza, un paso efectivo del tema entre las agendas de gobierno.

Esto no significa que quien diseñe la política pública termine definiendo el devenir de un sector entero o de la población beneficiaria de la política, pero sí que al menos los objetivos sociales, los enfoques y las problematizaciones se conserven en la senda institucional como parte de los ejercicios de los planes y programas, y sus presupuestos. De lo

contrario, se generarán las brechas de implementación ya evidenciadas asociadas a las políticas públicas.

Con respecto a los problemas de la estructura de gobernanza y metagobernanza, es la transversalización el principal reto. Aquí aparecen obstáculos de implementación que tienen que ver con la capacidad de influir en el lenguaje y las ideas que motivan el desarrollo de políticas y con la capacidad de generar instrumentos e incentivos de gestión. Es decir, hay unos obstáculos sistémicos de las estructuras de gobernanza locales (jerarquías, mercado y redes), asociados a la imposibilidad de lograr que la sociedad y los aparatos de administración acepten que existen unos problemas de género (León, 2017).

Tal es el caso de Barranquilla, por ejemplo, donde el lenguaje de género (*gender mainstream*) no se inserta en el sistema administrativo de la ciudad, así como en las instituciones socialmente aceptadas. Son las y los activistas del movimiento social de mujeres de esa ciudad y los movimientos nacionales quienes impulsan la inclusión de las problemáticas en las políticas públicas, pero lo logran con poco éxito, en particular en los sectores de seguridad y convivencia, donde los asuntos de desigualdades de género para las mujeres permanecen marginados de la agenda gubernamental.

Se presentan también obstáculos en torno a los ámbitos de acción de la política, a través de una dualidad permanente entre el espacio público y el espacio privado, limitando los instrumentos de intervención a intentar hiperregular ciertos espacios específicos de lo público sin entrar a la esfera de lo privado. Tal es el caso de Medellín, que si bien refiere avances importantes en materia de transversalización, ha tenido momentos de implementación en los que el “vallado” de algún espacio público contrasta con las limitaciones para intervenir asuntos sociales de más calado, como los estereotipos o roles de género en la escuela o la permisividad ante la explotación sexual, que se consideran ámbitos de la esfera privada o del interés del mercado.

La definición de los roles, los comportamientos y la capacidad de coordinar y controlar las trayectorias de las instituciones y sus integrantes son retos permanentes de todas las políticas públicas locales, pero en particular de las relacionadas con seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano. Dado que la transversalización e interseccionalidad de las

políticas de seguridad y convivencia son llevadas adelante por estructuras organizacionales históricamente heteropatriarcales (Policía Nacional, Fuerzas Armadas o secretarías de gobierno), esto genera un reto permanente de la estructura de metagobernaza. ¿Cómo gobernar el cambio cultural de las organizaciones que desarrollan la implementación?, es la pregunta esencial de este proceso en el que los Gobiernos locales deben poner recursos, incentivos y controles.

En definitiva, lo que señala esta evaluación de los diseños de la implementación de políticas asociados al enfoque de género en Colombia es que debe abordarse el problema desde la complejidad de actores y sus preferencias, y entender que modificar las conductas de los participantes en arreglos institucionales complejos de coordinación requiere tiempo y recursos para el cambio cultural asociado a la comprensión de las brechas existentes entre hombres y mujeres en el país. Ese debe ser el objetivo: lograr que quienes creen que no hay un problema de brecha de género o quienes creen que no es prioritario, pasen de la retórica del bloqueo a la acción por la transversalización efectiva. Ese es el reto.

Referencias

Agudelo, L. F. y Garay, N. (2022). La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 119-149). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Alcaldía de Barranquilla. (2012). Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Barranquilla 2012-2020. Distrito de Barranquilla. <https://www.barranquilla.gov.co/documento/plan-integral-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-2012-2020/?version=1.1>

Alcaldía de Barranquilla. (2020). Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del distrito de Barranquilla 2020-2023. <https://www.barranquilla.gov.co/documento/plan-integral-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-del-distrito-de-barranquilla-2020-2021/?version=1>

Alcaldía de Medellín. (2012). Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2012-2015. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_1/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Imagenes/2015/PISC.pdf

Alcaldía de Medellín. (2016). Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2016-2019. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=contenido/8170-Plan-Integral-de-Seguridad-y-Convivencia--PISC-2016-2019>

Alcaldía de Medellín. (2018). Análisis para las políticas públicas: la búsqueda de la igualdad de género en Medellín. [https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/eafit%20-%20Igualdad%20de%20Género%20-%20Book%20-%20%5BMuestra%20Enero%2024%5D%20\(2\).pdf](https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/Documents/eafit%20-%20Igualdad%20de%20Género%20-%20Book%20-%20%5BMuestra%20Enero%2024%5D%20(2).pdf)

Alcaldía de Medellín. (2020). Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Medellín 2020-2023. <https://www.medellin.gov.co/es/wp-content/uploads/2023/01/4.26-Plan-Estrategico-de-Seguridad-y-convivencia-PISC-2020-2023.pdf>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). Decreto 166, por el cual se adopta la Política Pública de Mujeres y Equidad de Género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones (mayo 4). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39454>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). Decreto 657, por el cual se adopta la Política Pública Distrital de Convivencia y Seguridad Ciudadana y se armonizan los procedimientos y mecanismos para la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana —PICS— del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones (diciembre 28). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45167>

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020). Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) de Bogotá 2020-2024. <https://scj>.

gov.co/es/transparencia/planeacion/pol%C3%ADticas-lineamientos-y-manuales/plan-integral-seguridad-ciudadana

Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. (2020). Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Cali PISCC 2020-2023. Hacia la gobernanza de la seguridad ciudadana. <https://www.cali.gov.co/seguridad/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=77057>

Ardila, L. (2023). *La Costa nostra*. Rey Naranjo Editores.

Colombia, Congreso de Colombia. (1994). Ley 152, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (julio 15). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Colombia, Congreso de Colombia. (2008). Ley 1257, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones (diciembre 4). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=34054>

Consejo de Bogotá. (2013). Acuerdo 526, por el cual se crean los Consejos Locales de Seguridad de la Mujer (septiembre 10). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=54635>

Concejo de Bogotá. (2015). Acuerdo 584, por medio del cual se adoptan los lineamientos de la política pública de mujeres y equidad de género en el Distrito Capital y se dictan otras disposiciones (marzo 30). https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/anexo_4_acuerdo_584_de_2015.pdf

Consejo de Medellín. (2003). Acuerdo Municipal 022, por medio del cual se aprueba la Política Pública para las Mujeres Urbanas y Rurales de la ciudad.

Concejo de Medellín. (2015). Acuerdo Municipal 021. “Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del

Municipio de Medellín” (2015 septiembre). https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204331/ACUERDO%200021%20DE%202015.pdf

Concejo de Medellín. (2018). Acuerdo 102, por el cual se crea la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín (diciembre 27). <https://www.medellin.gov.co/es/secretaria-mujeres/politica-publica-de-equidad-de-genero/>

Concejo de Santiago de Cali. (2010). Acuerdo 0292, por el cual se adoptan la política pública para las mujeres en el municipio de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones (julio 2). https://ogen.valledelcauca.gov.co/storage/Clientes/Gobernacion/OGEN/imagenes/contenidos/1097723-acuerdo_0292_de_2010.pdf

Concejo de Santiago de Cali. (2022). Acuerdo 0539 de 2022, por el cual se adoptan la política pública para las mujeres de Cali: reconocimiento, equidad de género e igualdad de oportunidades 2022-2031 y se dictan otras disposiciones (agosto 16). https://www.cali.gov.co/aplicaciones/boletin_publicaciones/imagenes_documentos/documentoId17601.pdf

Concejo Distrital de Barranquilla. (2013). Acuerdo 012, por medio del cual se adopta la política pública para las mujeres y equidad género en el distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla 2012-2022 y se dictan otras disposiciones (agosto 8). <https://www.concejodebarranquilla.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/12-02142022082746.pdf>

Concejo Distrital de Barranquilla. (2022). Acuerdo 020, por medio del cual se modifica el acuerdo 012 de 2013, se adopta la política pública de, por y para las mujeres y de equidad de género en el distrito de Barranquilla 2023-2033 y se dictan otras disposiciones (noviembre 16). <https://www.concejodebarranquilla.gov.co/wp-content/uploads/2022/12/Acuerdo-0020.pdf>

European Institute for Gender Equality. (2021). More methods and tools. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools>

Girbal, N. (2013). Formosa en tiempos del peronismo historico (1943-1955). ¿Quién es quién en la gubernamentalidad de un territorio de frontera? *Historia Caribe*, 8(23), 21-53. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-88032013000200002&lng=en&tlng=es

Jacquot, S. (2006). L'instrumentation du gender mainstreaming à la commission européenne: entre 'ingénierie sociale' et 'ingénierie instrumentale'. *Politique européenne*, 20(3), 33-54.

Jessop, B. (2003). *Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony*. Lancaster University. <https://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-and-metagovernance.pdf>

Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance: Changes in the European Union as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood. En Bache, I. y Flinders, M. (Eds.), *Multi-level governance*. (pp. 49-72). Oxford. <https://doi.org/10.1093/0199259259.003.0004>

Klijn, E.-H. (2008). Policy and implementation networks: Managing complex interactions. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham y P. Smith Ring (Eds.), *Handbook of inter-organizational relations* (pp. 118-146). Oxford University Press.

León, A. (2017). Problemas y retos en la implementación del Gender Mainstreaming en la Política Pública de Mujeres de Medellín (2012-2015). Una lectura desde la metagobernanza. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 126-148. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/7>

Leyva, S., Agudelo, L., Olaya, A. y Rojas, D. (2019). Modelo del Centro de Análisis Político Universidad EAFIT para el análisis de políticas (Patente colombiana N.º 10-874-258). Ministerio del Interior de Colombia.

Leyva, S. y Olaya, A. (2016, mayo 27). *Políticas públicas poblacionales: un enfoque desde la metagobernanza*. VII Coloquio Internacional sobre Políticas

Públicas. Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. https://www.researchgate.net/publication/303719132_Políticas_publicas_poblacionales_un_enfoque_desde_la_metagobernanza

Leyva, S. y Toro, L. (2022). El diseño de la implementación de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 151-181). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Mayorga, F. y Cordova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8. <http://www2.institut-governance.org/docs/ficha-gobernabilidad.pdf>

Movimiento Social de Mujeres (2019). Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín 2020-2023. <https://colectivajusticiamujer.org/product/agenda-ciudadana-de-las-mujeres-de-medellin-2020-2023/>

Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Palencia Ramos, E. A. (2014). Perspectivas y retos del sistema jurídico en Colombia. Una mirada al precedente constitucional como tendencia anti-formal y obligatoria. *Justicia*, (25), 151-161. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-74412014000100008&lng=en&tlng=es

Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá. (2024). Respuesta Derecho de Petición N-2024-34970.

United Nations Organization. (1993). Declaration on the Elimination of Violence against Women. Proclaimed by General Assembly. Resolution 48/104 of 20 December 1993. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/eliminationvaw.pdf>

El largo camino a la humanización de la seguridad

En marzo de 1982, en la revista *The Atlantic*, fue publicado un artículo que sigue teniendo repercusión en las políticas de seguridad: “La ventana rota: la policía y la seguridad barrial. No era la primera vez que Kelling y Wilson (1982), sus autores, hablaban del concepto de *ventana rota*, pero el alcance de una publicación para público no académico fue muy grande.

La idea esencial del artículo es que la degradación urbanística de un sector determinado de una ciudad es un síntoma de problemas de seguridad y convivencia más profundos. Reparar las ventanas quebradas, mejorar el espacio público y tener estrategias de policía de cercanía aparecían como la mejor forma de enfrentar los problemas de seguridad y convivencia.

Muchas ventanas han sido reparadas desde entonces y muchas estrategias de policía cercana han sido desarrolladas en el mundo. Sin embargo, 40 años después de reparar ventanas y de “civilizar” a la policía e involucrar a la comunidad, ha quedado claro que si las causas socioterritoriales de la inseguridad siguen intactas, de poco sirve pintar fachadas (sin quitarle valor al arte urbano). Ante la insuficiencia de reparar lo estético sin reparar la estructura, la idea de seguridad humana gana protagonismo. Ya desde 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1994) viene impulsando esta perspectiva.

Las políticas de seguridad del Estado en las que la Policía y las Fuerzas Militares se ponían al servicio del orden público para evitar la inestabilidad del régimen político fueron frecuentes en los años setenta y ochenta. Desde allí se ha transitado a políticas de seguridad ciudadana con participación comunitaria, para combatir los delitos contra la vida, la dignidad y el patrimonio. La seguridad humana amplifica la protección a individuos y comunidades más allá de evitar la criminalidad; se trata de

darle sentido al concepto de *seguridad*, de forma que sea capaz de abarcar el mundo de los derechos en un sentido más universal.

Este libro se concentró en aportar a la construcción de un marco de análisis para que en el futuro se puedan diseñar e implementar políticas públicas locales de seguridad y convivencia que permitan transitar de las tradicionales visiones de seguridad estatal y pública a visiones de seguridad humana. En contextos como los de Medellín y Antioquia que han hecho un gran esfuerzo por implementar políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad ciudadana este propósito de humanizar la seguridad es especialmente importante.

Como Den Boer y De Wilde (2008) expresan, se trata de lograr que la *seguridad*, que es un concepto vacío de contenido y que es más bien un dispositivo para movilizar y legitimar acciones específicas, se oriente hacia instrumentos que signifiquen el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización, el desarme y el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho. Sin embargo, todo esto es sospechoso de buenismo, de desmovilización de la capacidad coercitiva del Estado democrático que aún enfrenta las viejas amenazas militares duras y las cada vez más sutiles, pero no menos peligrosas de los conflictos híbridos.

No se trata de renunciar a la capacidad de imponer la fuerza; se trata de entender que es en la idea de “Estado democrático” donde humanizar la seguridad tiene sentido. Primero, porque la humanización de las políticas públicas de seguridad, con un alcance que se amplía hacia objetivos como la reducción de la pobreza, la mejora de la calidad democrática o de respeto a los derechos humanos y el medio ambiente, es la mejor manera de reconstruir su legitimidad en un momento histórico de debilidad en términos de cohesión entre el Estado y la sociedad.

Y segundo, porque esa debilidad, originada en la falta de cohesión y de las nuevas y viejas amenazas, encuentra en el ámbito de las iniciativas locales una muy buena manera de hacer realidad la posibilidad de amplificar el alcance de las viejas políticas de seguridad del Estado hacia materias que siempre han quedado pendientes cuando se analizan los esfuerzos de seguridad y convivencia. Mejoras de barrios por sí solas no cierran brechas y, por sí misma, la presencia de policía de cercanía no genera confianza. En el caso específico de Medellín y Antioquia, la

modernización y mejora de capacidades de la fuerza pública nacional y la mejora de las capacidades de presencia del distrito en los territorios no ha permitido construir un monopolio de la regulación social. La paradoja de gobernanza criminal consolidada a la par de la mejora de las capacidades del Estado se mantiene y profundiza.

No hay que llamarse a engaños: competir con estructuras criminales en el marco de economías criminales globalizadas y Estados débiles (no monopólicos) produce esta paradoja permanente en el que las organizaciones criminales pueden reemplazar al Estado con sus propias capacidades de protección, y a partir de esas rentas, el obtener capacidad de protección y regulación social les permite ganar legitimidad (o terror) y a partir de allí producir nuevas rentas. A ello se suma que este poder les ha permitido competir también por los crecientes recursos que el Estado pone al servicio de los procesos comunitarios.

Las particularidades de Medellín y Antioquia son, en este sentido, extraordinarias, en la medida en que es el nodo de delincuencia organizada más sofisticado del país: una conurbación con más de 4 millones de personas, donde operan 10 grupos delictivos organizados (GDO) y 82 organizaciones de delincuencia común organizada o combos (Medellín Cómo Vamos, 2021). Además, 5 de esos GDO han desarrollado capacidades de control de rentas ilegales en 5 subregiones de Antioquia, afectando al menos a 29 municipios. Es este un proceso permanente de expansión de la actividad criminal que emula los procesos de colonización históricos del departamento (Medellín Cómo Vamos, 2021).

Construir estatalidad en medio de un conflicto armado nacional y del conflicto urbano local

La institucionalidad de Medellín ha intentado durante las últimas tres décadas construir respuestas para las manifestaciones más agudas de la criminalidad, a partir del fortalecimiento de las capacidades militares y policiales, con un enfoque de seguridad pública y ciudadana; a la vez, ha pretendido desarrollar políticas locales para los problemas de convivencia, las brechas sociales y la falta de oportunidades al menos para una parte de la población. Sin embargo, las capacidades de gobierno criminal de

las organizaciones ilegales, en vez de retroceder, se han ido consolidando. Muestra de ello es la profundización de rentas como la trata de personas, venta de sustancias psicoactivas al menudeo, extorsión y la monopolización de productos de consumo masivo, entre muchas otras actividades que regulan o explotan económicamente.

A esta situación se suma la transnacionalización de organizaciones que actuaban primero circunscritas a países específicos (organizaciones criminales de origen venezolano) y que hoy se han extendido por todo el continente, compitiendo por “plazas” de rentas ilegales y aprovechando la mayor migración interregional de América Latina en su historia. Esto pone a la ciudad frente al riesgo latente: la posibilidad de que se abra la puerta a nuevas violencias, en caso de desmovilizaciones masivas de miembros de las organizaciones criminales. Otra paradoja de como una “Paz Total” exitosa, en la que los espacios de regulación criminal no se reemplazaran con capacidades estatales suficientes, podría ser aprovechada por actores criminales transnacionales y generar un nuevo ciclo de violencia descontrolada.

En medio de esta realidad, el llamado a profundizar el esfuerzo por construir una sociedad más justa, con capacidades mayores de la fuerza pública para ejercer sus funciones con los más altos estándares de respeto por los derechos humanos. Y allí existe un motivo para la esperanza, en la existencia de una sociedad civil activa y una red de actores dispuesta a construir instrumentos y formas de intervención novedosos en la prevención del reclutamiento; en la ampliación de coberturas de programas a niños, niñas y adolescentes en riesgo; en lograr la mejora de la calidad en primera infancia, primaria y secundaria; y en lograr coberturas universales en educación media, así como la cercanía de los servicios de salud física y mental en cada rincón de la ciudad y el departamento. Las universidades y las organizaciones no gubernamentales se constituyen en un activo fundamental para este propósito, que necesita un esfuerzo mayor de las autoridades locales y de los empresarios.

Mejorar las capacidades de resolución de conflictos y penas alternativas

Además de los aspectos sociales y de sostenibilidad, surgen las prioridades que deben abordar las políticas públicas de seguridad y conviven-

cia asociadas al crecimiento de la conflictividad medida por actuaciones contrarias a la convivencia del Código de Policía. En esta dimensión, el refuerzo de las capacidades administrativas para ir más allá de la respuesta punitivista es esencial. Sin mecanismos alternativos y sin inspecciones y jueces de paz capaces de tramitar los conflictos se continuará con un bucle de castigos asociados a multas cada vez más gravosas que nunca son pagadas y conflictos con potencial de degenerar en delitos graves.

Lo que se ha ganado en centralidad del debate por la seguridad y su necesaria humanización para darle legitimidad, se ha perdido por su ideologización. Posturas extremas intentan resolver todos los problemas de manera mágica, con mano dura y confinamiento de la pobreza, o con deslegitimación del uso de la fuerza y de las burocracias asociadas a la seguridad y la justicia, por considerarlos defensores de intereses elitistas o mecanismos de persecución de la pobreza y la disidencia política.

La seguridad humana no puede ser idealizada. Existe en su aplicación absoluta el potencial de ser utilizada como un contenedor de excesos de fuerza; es el caso de El Salvador, en el que la defensa integral de los derechos de los ciudadanos víctimas de la violencia sirve de justificación para la transgresión de derechos humanos de una parte de los detenidos que, a pesar de su inocencia, continúan privados de la libertad con personas de alto nivel de peligrosidad por pertenencia a la organización Mara Salvatrucha. Hay que ver este asunto con una mirada crítica.

La integración de la población extranjera que llegó para quedarse

Aparece un reto nuevo de un tamaño excepcional, una nueva categoría de problemas de convivencia originados en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes internacionales, sumada a la turistificación. La ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia como se expresó en el capítulo 6, tienen el 10 y el 6 % respectivamente de su población de origen extranjero (Migración Colombia, 2024). Además, por Medellín pasaron para el resto del departamento cerca de 790 000 extranjeros en 2023 (Migración Colombia, 2024), registrados de manera formal por lugares de entrada, y cerca de 500 mil personas cruzaron la selva del Darién entre Colombia y Panamá, pasando la inmensa mayoría por el Urabá antioqueño.

El fenómeno de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes es una realidad que llegó para quedarse. El departamento y la ciudad de Medellín deben ser capaces de afrontar los problemas derivados de la inclusión y la inserción en el diseño de políticas públicas locales. Este libro se ocupó de este asunto, dando pistas para orientar la acción de forma integral en torno al ciclo de la migración.

Tenemos que reaccionar, vivimos una crisis de explotación sexual sin precedentes

Una ciudad que se movilizó de manera histórica para repudiar y corregir las causas de la violencia homicida, ¿hoy debería darle el mismo nivel de urgencia ante una crisis de las violencias contra niños, niñas y adolescentes y mujeres? ¿Cuántas mujeres hay en la actualidad en la trata de seres humanos, la prostitución, la explotación sexual y el “entretenimiento para adultos”, en el que las mujeres extranjeras están especialmente expuestas? ¿Deberíamos tener una alta consejería presidencial, un bloque de búsqueda, fiscales sin rostro y una alerta internacional por una situación que pone en riesgo a una generación de mujeres jóvenes?

De preguntas como estas está hecha la transición de la seguridad ciudadana a la seguridad humana. ¿Es aceptable que 1 de cada 5 personas no coma 3 veces al día? ¿Es aceptable que las mujeres migrantes tengan el doble de probabilidades de ser asesinadas? ¿Es aceptable que aún tengamos jóvenes sin oferta para armar sus proyectos de vida? ¿Es aceptable que 10 000, 20 000 o 30 000 personas sean explotadas sexualmente?²⁶

²⁶ En el estudio “Caracterización y cartografía social de la explotación sexual de Medellín”, hecha por la Fundación Empodérame para la Alcaldía de Medellín, se estimó que en la ciudad existe un universo de 1200 personas ejerciendo prostitución en vía pública. En la Fiscalía General de la Nación, entre 2021 y 2022, existen 8131 procesos activos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. El informe señala el subregistro que hay tras estas cifras, y la dificultad para levantar cifras de explotación sexual comercial de personas en espacios cerrados (apartamentos, casas) y la cantidad de personas (especialmente mujeres) que probablemente estén en con-

Una nueva generación de políticas públicas e instrumentos de seguridad y convivencia

Obstáculos nuevos y viejos se presentan para implementar políticas públicas locales de seguridad y convivencia, entre ellos la asimetría de los esfuerzos de los Gobiernos de diferente nivel para visibilizar y modificar las condiciones estructurales de la cultura de la desigualdad.

En el fondo, son viejas preguntas que requieren nuevos enfoques de seguridad y convivencia, donde el relacionamiento con la sociedad civil se haga más allá de filar sillas de plástico y repartir jugos de caja para hablar de si hubo robos o no. Eso fue importante, pero está limitado. En el fondo, la humanización de la seguridad humana está asociada con movilizar a la sociedad para abordar las manifestaciones de los conflictos y la criminalidad de forma más estructural.

En estos 40 años de políticas después del artículo de la ventana rota, quedan muchos aprendizajes para el diseño de las nuevas políticas de seguridad y convivencia locales en Colombia. En primera medida, que el enfoque de seguridad humana llegó para quedarse, más allá de la coyuntura política y de los eslóganes de gobierno.

Construir enfoques de seguridad humana requiere que el Gobierno nacional se coordine efectivamente con los Gobiernos locales para mejorar la respuesta frente a delitos complejos y se amplíe la oferta de bienes públicos para cerrar las brechas sociales. Esto significa reevaluar los procesos de diálogos de paz que no llevan a ninguna parte y concentrarse solo en aquellos con posibilidades de éxito. El país tiene larga experiencia en esfuerzos concentrados en estructuras particulares en la búsqueda de la paz.

Los alcaldes y gobernadores, por su parte, tienen trabajo por hacer; no es solo un problema de disfuncionalidad de relaciones intergubernamentales. Los funcionarios locales tienen la autoridad sobre sus propios aparatos de administración y tienen la capacidad de influir sobre los actores sociales cercanos. La principal tarea: articular la institucionalidad

diciones de explotación sexual comercial en la “industria del entretenimiento para adultos” a través de negocios como las *webcam*, que se estima hay 30 000 personas dedicadas en Medellín y 100 000 a nivel nacional. Véase Quintero y Jaramillo (2024).

con las organizaciones sociales, comunitarias y empresariales que se interesan de forma creciente en participar en la intervención de los asuntos de convivencia y seguridad que perciben como sus mayores brechas de bienestar.

Esto requiere resignificar la acción de las autoridades locales y darles herramientas. Es entender que hoy hay muchos más actores sociales con poder de cambiar algunas condiciones del problema (con la excepción de los grupos armados en medio de diálogos de paz atascados). A las acciones urbanísticas y de policía de cercanía se deben sumar y financiar iniciativas locales de prevención con jóvenes y niños, y profundizar las políticas de generación de empleo y cierre de brechas.

Todos los actores sociales tienen recursos de poder para lograr soluciones o para bloquear iniciativas en una amplia gama de intervenciones de seguridad y convivencia en el nivel local, pendientes de ser financiadas. Para humanizar el tratamiento que le damos a la seguridad y la convivencia no basta con pintura, números del cuadrante, sillas de plástico y jugo de caja. Es necesario colaborar entre Gobiernos, cerrar las brechas sociales y tramitar los conflictos sociales.

Referencias

Den Boer, M. (2008). Governing transnational law enforcement in the EU: Accountability after fusing internal and external security. En M. den Boer y J. de Wilde, *The viability of human security* (pp. 71-96). Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt.6>

Kelling, G. y Wilson, J. (1982) Broken Windows: The police and neighborhood safety. The Atlantic. March 1982. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>

Medellín cómo vamos. (2021). Seguridad ciudadana. En *Informe de calidad de vida de Medellín, 2021*. (pp. 107-142). Medellín cómo vamos. <https://www.medellincomovamos.org/system/files/2023-06/docuprivados/MCV%20ICV%202021.pdf>

Migración Colombia. (2024). Estatuto temporal de protección – Prerregistros. <https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/EstatutoTemporaldeProteccion-Prerregistros/Pre-registrosPublic>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe sobre desarrollo humano*. Fondo de Cultura Económica.

Quintero, C. y Jaramillo, S. (2024). *Caracterización y cartografía social de la explotación sexual de Medellín*. Fundación Empodérame, Alcaldía de Medellín.

Sobre los autores

Luis Fernando Agudelo

Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Magíster en Gerencia Pública de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (Argentina) y contador público de la Universidad de Medellín. Sus intereses se encaminan hacia la concepción de las políticas públicas desde la perspectiva de las capacidades de la administración pública, finanzas públicas y fiscalidad local. Fue director de Medellín cómo vamos, coordinador de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Medellín y jefe de Control Interno del Ministerio de Defensa Nacional de la República de Colombia.

Santiago Leyva Botero

Doctor en Administración (Gobernanza Pública) de la Universidad de Lancaster, Inglaterra. Magíster en Cambio Organizacional de la misma universidad. Administrador de negocios de la Universidad EAFIT. Sus temas de interés incluyen las reformas a la administración pública, las relaciones intergubernamentales en el orden nacional (descentralización), los temas de desarrollo disciplinar de la ciencia política y el desarrollo de la filantropía empresarial. Actualmente se desempeña como profesor titular de la Escuela de Finanzas, Economía y Gobierno, y como director del grupo de investigación Gobierno, Política y Políticas Públicas.

Juan Sebastián Aristizábal

Politólogo y especialista en Comunicación Política, de la Universidad EAFIT, y magíster en Política Comparada, de la University of Essex. Fue jefe del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y docente del pregrado en Ciencias Políticas. Doctorando en Administración de la Universidad EAFIT.

Grey Yuliet Ceballos

Enfermera, Universidad de Antioquia; magíster en Salud Pública, Universidad Federal de Bahía, Brasil; candidata a doctora en Economía, Universidad EAFIT. Investigadora del centro Valor Público, EAFIT. Ha participado activamente en el proceso de discusión de la reforma a la salud.

Andrea Echavarría Areiza

Politóloga de la Universidad EAFIT, con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas. Con experiencia en el análisis y el diseño de políticas públicas, y en investigación y análisis cualitativo en temas de género, diversidad e inclusión. Analista de proyectos e investigadora del centro Valor Público, EAFIT.

Daniel Gallego Congote

Politólogo y docente de cátedra en políticas públicas de la Universidad de Antioquia y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Sus intereses son el estudio de las agendas en política pública subnacional, el análisis de redes y los problemas de gobernanza territorial.

Carolina Lopera Tobón

Abogada, con magíster en Ciencias Políticas. Su experiencia es de más de 15 años en temas como formulación, ejecución y seguimiento de proyectos, estudios de género, atención a víctimas y derechos humanos. Se desempeña como secretaria de las mujeres de Antioquia.

David Ricardo Murcia

Politólogo y candidato a doctor en Humanidades por la Universidad EAFIT. Ha centrado sus investigaciones en interacción entre la gestión pública y la teoría política. Asimismo, participó en varios procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y programas gubernamentales relacionados con las seguridad y la convivencia desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.

Mariana Pinzón-Villa

Politóloga con énfasis en Relaciones Internacionales, de la Universidad EAFIT; especialista en Estudios Políticos y Constitucionales de la Universidad de Medellín; magíster en Gobierno y Políticas Públicas de EAFIT. Profesora de la Universidad de Antioquia e investigadora del centro Valor Público de la Universidad EAFIT.

Yohan Ríos Agudelo

Economista de la Universidad de Antioquia y estudiante de doctorado de la Universidad EAFIT. Con interés investigativo en la teoría económica, macroeconomía, crecimiento y desarrollo económico y políticas públicas. Ha participado en el grupo de investigación Coyuntura Económica de la Universidad EAFIT y Banco de la República.

Diana Paola Rojas Bermeo

Politóloga de la Universidad de Antioquia, especialista en Evaluación Socioeconómica de Proyectos de esta misma universidad y magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Con experiencia en el análisis y diseño de políticas públicas; investigación y análisis de temas de seguridad, convivencia y género. Coordinadora de proyectos del centro Valor Público de la Universidad EAFIT.



Queremos que formes parte de la Editorial EAFIT.
Únete a nuestra comunidad de lectores y
recibe información especial sobre novedades,
lanzamientos y actividades culturales.



Este libro se terminó de imprimir en Transparencia Dúo
para la Editorial EAFIT. Medellín, mayo de 2025
Fuente: Caslon 540 normal, *Caslon 540 italic*

“El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio” se repite frecuentemente en Colombia. Sin embargo, esta consigna, más cercana al mito que a la realidad, revela una profunda brecha entre lo que se dice y lo que realmente ocurre en la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadanas.

Este libro presenta un análisis de los desafíos que enfrentan los gobiernos locales para lograr mejoras sostenibles de seguridad, convivencia y justicia cercana al ciudadano. Examina cómo la ambigüedad de las competencias, la capacidad administrativa desigual entre regiones y la ausencia de una estrategia nacional coherente, debilitan el papel de alcaldes y gobernadores.

También ofrece información indispensable para quienes buscan comprender las limitaciones reales de la acción estatal en los territorios y los grandes retos de construir políticas públicas que transiten de la “seguridad ciudadana” a la “seguridad humana”, teniendo en cuenta contextos de violencia persistentes y disputas por el control social.



Esta obra se financió con recursos del Sistema General de Regalías.



Ciencias



SGR
SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor
Público

Centro de
estudios
e incidencia