

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

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 narcotráfico.....64

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 fragmentada68

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