

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. <i>Juan Sebastián Aristizábal, Santiago Leyva Botero</i> y <i>Daniel Gallego Congote</i>	61
Introducción	61
Estatalidad local y actores armados en la crisis urbana de Medellín (1988-1995)	63
<i>El colapso del viejo orden</i>	63
<i>La guerra abierta y el poder del narcotráfico</i>	64
<i>La descentralización y los primeros alcaldes</i> <i>elegidos por voto popular</i>	64
La etapa transaccional y el surgimiento del conflicto armado urbano (1995-2002)	68
<i>La negociación del desorden y la</i> <i>criminalidad fragmentada</i>	68
<i>La llegada del conflicto armado urbano</i>	69
<i>El Gobierno de Juan Gómez Martínez (1998-2000)</i>	70
<i>El último período del conflicto armado urbano</i> <i>(2000-2003)</i>	70
<i>El Gobierno de Luis Pérez (2001-2004)</i>	71
La estatalidad ganada (2002-2015): avances y retos frente a la consolidación de la protección violenta	73
<i>El crimen organizado tras la desmovilización</i> <i>y la administración de Sergio Fajardo (2004-2007)</i>	74
<i>El resurgimiento de la violencia durante la</i> <i>administración de Alonso Salazar (2008-2011)</i>	75
<i>El fortalecimiento administrativo bajo el Gobierno</i> <i>de Aníbal Gaviria (2012-2015)</i>	76
Continuidades en la consolidación de la protección violenta (2016-2023)	78
<i>Gobernanza criminal y desafíos en la seguridad de Medellín:</i> <i>el Gobierno de Federico Gutiérrez (2016-2019)</i>	78
<i>El Gobierno de Daniel Quintero (2020-2023)</i>	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

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.

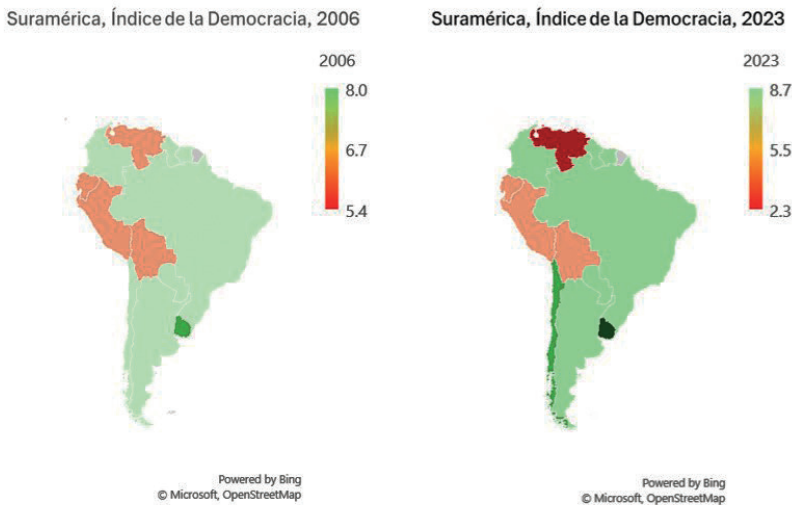
En ese marco global y local, las políticas públicas de seguridad y convivencia evolucionan en medio de una opinión pública que vuelve a estar más preocupada por la seguridad del Estado desde una perspectiva nacionalista, y en el caso de delitos comunes, por la capacidad punitiva ante la exigencia de 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.

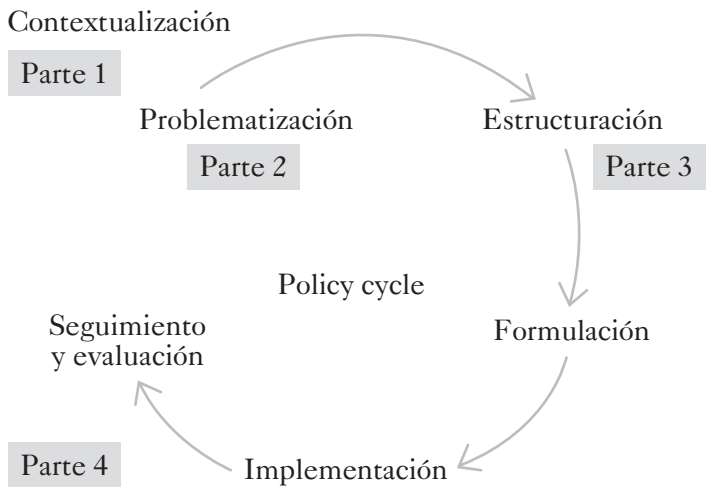
En la segunda parte, y con base en lo anterior, se hace un análisis de los actores y sus agendas, de las que se derivan las lógicas y los mecanismos de involucramiento en el proceso de construcción del problema público, en especial los problemas de la seguridad y convivencia que se tramitan en medio 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.