

# 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](mailto: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](http://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<br>de seguridad y convivencia. <i>Luis Fernando Agudelo</i><br>y <i>Santiago Leyva Botero</i> .....                                               | 27 |
| La travesía hacia el enfoque conceptual de<br>seguridad humana .....                                                                                                                                          | 32 |
| La perspectiva metodológica de las políticas públicas .....                                                                                                                                                   | 34 |
| Referencias .....                                                                                                                                                                                             | 38 |
| Capítulo 2                                                                                                                                                                                                    |    |
| El contexto conceptual: diferencias en la construcción<br>de estatalidad. El Estado y los actores ilegales. <i>Juan Sebastián</i><br><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<br>despótico y poder infraestructural.....                                                                                                                     | 45 |
| Diferencias en la construcción del Estado moderno<br>y del Estado contemporáneo: la actual competencia<br>con actores ilegales.....                                                                           | 47 |
| <i>El Estado en la modernidad y en la contemporaneidad:</i><br><i>el influjo de los actores ilegales</i> .....                                                                                                | 48 |
| <i>Dinámicas y desafíos prácticos en la construcción</i><br><i>del Estado frente a actores ilegales: experiencias</i><br><i>en Colombia</i> .....                                                             | 52 |
| Conclusiones. Competencia y coexistencia con los grupos<br>criminales, la dualidad de las políticas y aparatos<br>de administración de seguridad y convivencia.....                                           | 54 |
| Referencias .....                                                                                                                                                                                             | 56 |

### Capítulo 3

|                                                                                                                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La evolución de la estatalidad local en Colombia:<br>el contexto fáctico de la ciudad de Medellín entre<br>1980 y 2023. <i>Juan Sebastián Aristizábal, Santiago Leyva Botero</i><br>y <i>Daniel Gallego Congote</i> ..... | 61 |
| Introducción .....                                                                                                                                                                                                        | 61 |
| Estatalidad local y actores armados en la crisis urbana<br>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><br><i>elegidos por voto popular</i> .....                                                                                                                             | 64 |
| La etapa transaccional y el surgimiento del conflicto<br>armado urbano (1995-2002) .....                                                                                                                                  | 68 |
| <i>La negociación del desorden y la</i><br><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><br><i>(2000-2003)</i> .....                                                                                                                                          | 70 |
| <i>El Gobierno de Luis Pérez (2001-2004)</i> .....                                                                                                                                                                        | 71 |
| La estatalidad ganada (2002-2015): avances y retos<br>frente a la consolidación de la protección violenta .....                                                                                                           | 73 |
| <i>El crimen organizado tras la desmovilización</i><br><i>y la administración de Sergio Fajardo (2004-2007)</i> .....                                                                                                     | 74 |
| <i>El resurgimiento de la violencia durante la</i><br><i>administración de Alonso Salazar (2008-2011)</i> .....                                                                                                           | 75 |
| <i>El fortalecimiento administrativo bajo el Gobierno</i><br><i>de Aníbal Gaviria (2012-2015)</i> .....                                                                                                                   | 76 |
| Continuidades en la consolidación de la protección<br>violenta (2016-2023) .....                                                                                                                                          | 78 |
| <i>Gobernanza criminal y desafíos en la seguridad de Medellín:</i><br><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        |
| <b>PARTE II</b>                                                                                                                                                                                                                              |           |
| <b>PROBLEMATIZACIÓN .....</b>                                                                                                                                                                                                                | <b>95</b> |
| <b>Capítulo 4</b>                                                                                                                                                                                                                            |           |
| 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       |
| <b>Capítulo 5</b>                                                                                                                                                                                                                            |           |
| 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 |
| <b>PARTE III</b>                                                                                                                                                          |     |
| <b>ESTRUCTURACIÓN</b> .....                                                                                                                                               | 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 seguridad .....268

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

Mejorar el diseño, construir legitimidad y ajustarse  
a los cambios .....285

Referencias .....287

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

Introducción .....295

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 Colombia .....300

*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 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,<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> 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 Colombia<sup>10</sup> 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

---

<sup>10</sup> 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 instituciones<sup>11</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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 periodo<sup>12</sup> (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.

---

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.

---

<sup>13</sup> 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

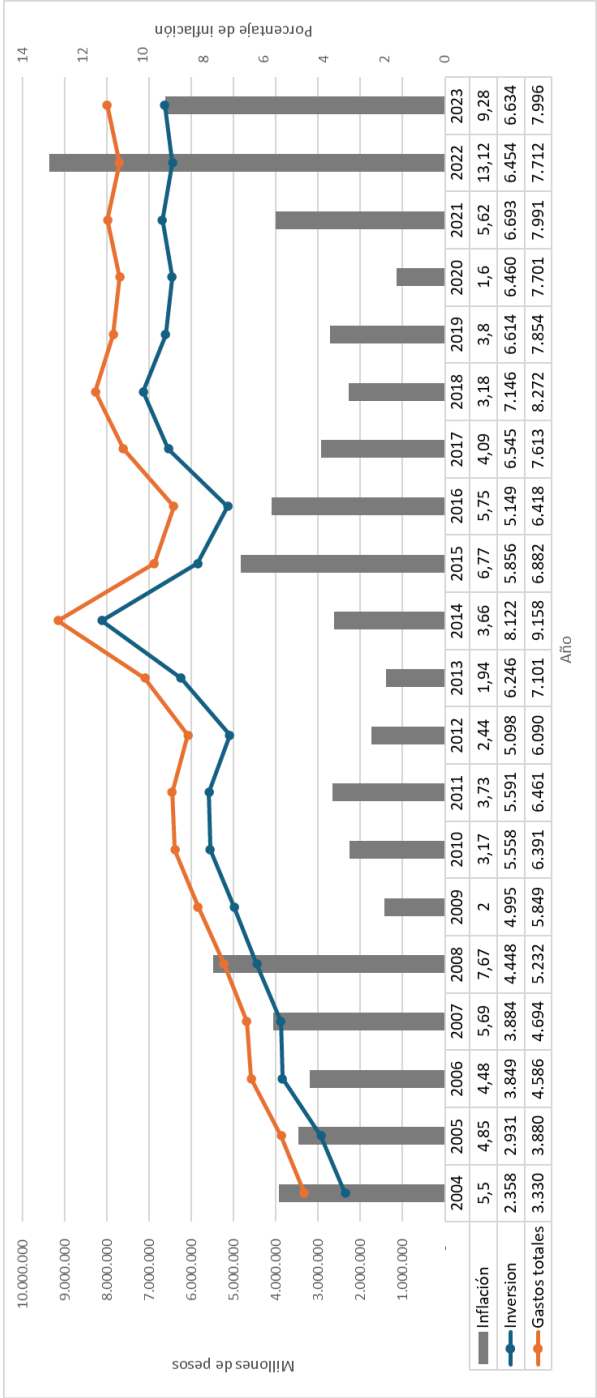
Comprender la evolución de la construcción de la estatalidad local en Colombia, específicamente en la ciudad de Medellín, implica pensar las políticas públicas en clave de las dinámicas territoriales. Medellín, con su historia marcada por la violencia y el control territorial de grupos delincuenciales, 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.<sup>14</sup> 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

---

<sup>14</sup> 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](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](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](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](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](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](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](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](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.