

Gobernar la seguridad local

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

Luis Fernando Agudelo

Editor académico



Políticas públicas

COLECCIÓN ACADÉMICA

Gobernar la seguridad local

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

Luis Fernando Agudelo
Editor



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

ISBN: 978-958-720-969-3

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

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

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

352.309861 cd 23 ed.

G574

Universidad EAFIT - Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Gobernar la seguridad local

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

Primera edición: mayo de 2025

© Editorial EAFIT

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

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

Correo electrónico: obraseditorial@eafit.edu.co

ISBN: 978-958-720-969-3

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

ISBN: 978-958-720-971-6 (versión PDF)

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

Coordinación editorial: Heiner Mercado Percia

Corrección de textos: Juan Fernando Saldarriaga Restrepo

Diseño y diagramación: Margarita Rosa Ochoa Gaviria

Imagen de carátula: www.freepik.es

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

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial

Editado en Medellín, Colombia

Contenido

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

Capítulo 3

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

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

y *Daniel Gallego Congote*61

Introducción61

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

El colapso del viejo orden63

La guerra abierta y el poder del narcotráfico.....64

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

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

*La negociación del desorden y la
criminalidad fragmentada*68

La llegada del conflicto armado urbano69

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

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

El Gobierno de Luis Pérez (2001-2004)71

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

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

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

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

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

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

El Gobierno de Daniel Quintero (2020-2023).....80

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

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

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

PARTE IV
IMPLEMENTACIÓN.....265

Capítulo 8

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

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

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

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

Mejorar el diseño, construir legitimidad y ajustarse
a los cambios285

Referencias287

Capítulo 9

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

Introducción295

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

Cuatro ciudades representativas de la realidad urbana
de Colombia300

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

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

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

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

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

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

Capítulo 4

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

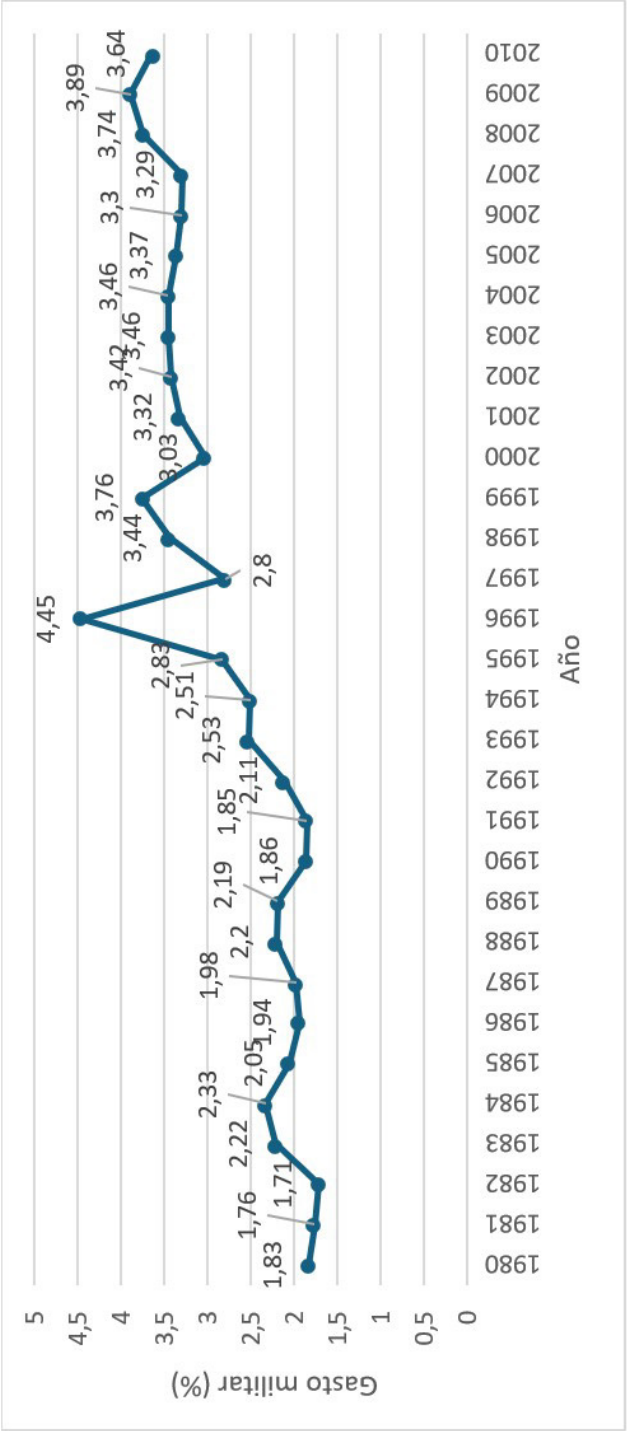
Período de gobierno	Enfoque conceptual de seguridad	Plan o política de seguridad	Estrategias	Objetivos o estrategias de implementación
Presidencia. Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)	Seguridad estatal	Seguridad democrática	Decreto 1837 de 2002	Medidas excepcionales, modificación de los gastos reservados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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 4.2 Categorización por concepto

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Junta Metropolitana del Valle de Aburrá. (2016). Acuerdo Metropolitano No. 2, por el cual se establece como hecho metropolitano la seguridad, la convivencia y la paz en el Valle de Aburrá (abril 8). <https://www.metro-pol.gov.co/acuerdosmetropolitanos/2016/Acuerdo%20N%202.pdf>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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