

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 8

Problemas típicos de implementación en las políticas públicas locales de seguridad y convivencia

DOI: 10.17230/978-958-720-969-3ch8

Luis Fernando Agudelo y Santiago Leyva Botero

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

Las políticas pueden fallar. No todos los diseños de política terminan modificando de forma positiva las condiciones del problema público que se diagnosticó y que se llevó adelante con el apoyo de una coalición de actores (Coletti, 2015; McConnell, 2015; Volker, 2014). A veces, las políticas públicas no logran los objetivos que se proponen o lo hacen por medios que generan problemas no previstos que pueden llegar a afectar a los ciudadanos de manera más aguda que el problema original (McConnell y Stark, 2002; Renda, 2006).

De hecho, las demandas de las sociedades latinoamericanas en los años sesenta o setenta estaban circunscritos, por los Gobiernos autoritarios (o en transición), a mantener el orden del Estado en medio de un estado de excepción permanente. Las aspiraciones a los derechos políticos y fundamentales a la vida y la dignidad estaban suspendidas buena parte del tiempo. Ni que hablar de los económicos o sociales: parecía que todo se circunscribía a los derechos a la propiedad privada y no había nada más.

Sin embargo, la implementación de políticas públicas de seguridad con enfoques conceptuales ciudadanos fue llegando al compás del aumento de la democratización y de la presión internacional por la ampliación de los derechos (Krennerich, 2024). En esa medida, los factores de fracaso aumentaron al mismo ritmo que las expectativas de los ciudadanos lo hicieron. Así, tras más de 20 años de implementación de políticas públicas locales de seguridad con enfoque conceptual de seguridad

ciudadana, son los problemas de las brechas sociales subyacentes a la ampliación de la participación y el control consolidado de las organizaciones criminales los que parecen tener más desvíos con las expectativas originales.

Este capítulo se interesa por construir, desde la teoría del “éxito” de las políticas públicas (Coletti, 2013; Howlett, 2012; McConnell, 2010a, 2010b, 2015; Rose, 2004; Vecchi, 2013), una clasificación para identificar problemas de implementación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, que podrían derivar en el fracaso de estas políticas analizadas. Para ello se exploran los principales problemas que llevan a las políticas a no ser exitosas desde una perspectiva teórica, y sobre esa base se construye una clasificación que se aplica a un universo de 40 políticas públicas locales de seguridad y convivencia implementadas en el mundo (las mismas que se usaron en el capítulo 5 para ver las relaciones causales típicas) y, de este modo, sacar conclusiones para Colombia y especialmente para Antioquia.

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

Los problemas de implementación de políticas públicas están asociados a la calidad del diseño, al contexto de la implementación y a la estructura de las instituciones que lideran el proceso. Esas estructuras son esencialmente organizaciones públicas; en esa medida, el estudio de los problemas de implementación está en el espacio en el que las políticas públicas y la administración pública se encuentran.

Con relación al diseño de la implementación, suelen utilizarse más recursos en el análisis de la coherencia interna de los objetivos desde la literatura y con los beneficiarios, que previendo los problemas que tienen los funcionarios y sectores líderes de la gobernanza llevando adelante los objetivos planteados (Alexander, 1982; Bardach, 2012). Si bien hay una reflexión constante durante el ciclo del diseño sobre la calidad de la formulación y la estructuración del problema público (Cejudo y Michel, 2016), existe mucha menos conciencia de las dificultades que se

presentan en los procesos de participación o en la emergencia de resistencias activas de parte de actores sociales durante la implementación (Castillo, 2017). Y se presta mucho menos atención cuando las políticas provienen de la transferencia de experiencias sin ajuste a las realidades de los contextos específicos (Marsh y Sharman, 2009; Radaelli, 2000).

Este problema de la adaptación surge esencialmente en un “mercado” de transferencia de políticas públicas, no solo desde la perspectiva de los marcos conceptuales con sus relaciones causales subyacentes, sino también de sistemas enteros de marcos, problemas e instrumentos de un lugar a otro (Dolowitz y Marsh 1996; Marsh y McConnell, 2010; Thurm *et al.*, 2024).

Si bien el análisis comparado de experiencias internacionales o el desarrollo de mecanismos de transferencia de experiencias originadas en *practitioners* está plenamente justificado como una forma de entender obstáculos específicos de implementación, debe tenerse especial cuidado con el contexto de implementación de lo adoptado (Dolowitz y Marsh, 1996; Rose, 2004; Vecchi, 2013). Uno de los factores a tener en cuenta es el carácter frecuentemente laudatorio de la manera de narrar y compartir las experiencias, ya que la tendencia a evadir el fracaso suele llevar a desafiar el valor de los contextos cambiantes y el carácter particular de los movimientos sociales de los marcos específicos de implementación (Howlett, 2012; Schneider e Ingram, 1988; Weaver, 1986; Wegrich, 2009).

En el ámbito de las políticas públicas de seguridad y convivencia, el proceso de transferencia²¹ puede llegar a ser mucho más intenso que en otros sectores de gobierno, en la medida en que asuntos como el alineamiento geopolítico con un bloque o potencia global (Duke y Ojanen, 2006; Lavenex *et al.*, 2010; Moon, 1983; Singh, 2008;), la existencia de conflictos internos o internacionales de atención global (Blanchard *et al.*, 1999; Wallace y Wallace, 2006), la afectación de amenazas de seguridad

²¹ Marsh y Sharman (2009) hacen una distinción valiosa entre *transferencia* y *difusión de políticas públicas*, señalando que la difusión privilegia la estructura, mientras la transferencia prefiere la agencia de las políticas. Además, la literatura de difusión se asocia a búsqueda de patrones, en tanto la de transferencia, al seguimiento del proceso. En ambas hay una preocupación por el éxito o el fracaso de las políticas, y se presta mucho menos atención de la que se debería a la realidad contextual de los países en desarrollo. Véase también a Fawcett y Marsh (2012) y Bennett y Howlett (1992).

globales como el narcotráfico (Montero, 2012; Ramos, 2005; Sánchez y Juárez, 2019; Torquemada, 2021), la firma de acuerdos de paz (Simolin, 2023) o la atención de víctimas locales e internacionales (Ebohon e Ifeadi, 2012) delimitan el alcance y el funcionamiento de los aparatos de administración pública de seguridad interna y justicia.

Si bien las políticas públicas son producto de un proceso de toma de decisiones complejo en el que interactúan múltiples actores originados en los sectores de interés (Haplern, 2009), en el caso de las políticas públicas de seguridad, convivencia y justicia, en los niveles nacionales, se juegan también intereses geopolíticos e internacionales que hacen más caótico el proceso. Si bien hay menos organizaciones nacionales involucradas (Fuerzas Armadas, Justicia, Policía o Fiscalía), estas son más sensibles a influencias internacionales y a una mayor dependencia en el diseño de respuestas que luego tiene alcance local.

Si bien esto puede ser una ventaja cuando las políticas públicas existentes están muy atrasadas en términos de los problemas, o tienen instrumentos poco efectivos o los resultados ocasionan brechas de bienestar, como injusticias o transgresión de los derechos humanos, puede suceder también que demasiada presión internacional para actuar de forma específica sobre un problema que les interesa a Gobiernos externos pueda generar descuido de conflictos internos o de la seguridad local.

Un buen ejemplo de esto es la intensidad de la presión internacional para que países como Colombia o México luchen contra el narcotráfico desde la perspectiva de la interdicción aérea, la aspersión de cultivos y la búsqueda de capos mafiosos, y no que se concentren en el problema de la marginación rural, la debilidad institucional de los aparatos de policía dedicados a pequeñas causas, la prevención del reclutamiento de jóvenes o la disfuncionalidad de las economías regionales.

A ello debe sumarse el hecho de que la implementación de las políticas públicas de seguridad y convivencia con enfoque conceptual de seguridad ciudadana tenía la tendencia a centrarse más en actores locales en el ámbito de los problemas de convivencia, lo que las alejaba aún más de los intereses geopolíticos y las acercaba a los asuntos microlocales de convivencia y seguridad. Sin embargo, la irrupción de la seguridad humana ha tenido un elemento de influencia geopolítica asociada a un mundo que tiende a orientarse de nuevo a bloques con intereses ideoló-

gicos y económicos muy específicos, y uno de los elementos de esa puja es el tipo de políticas de seguridad que se implementan (Den Boer y De Wilde, 2008).²²

En definitiva, los problemas de diseño asociados a objetivos mal contruidos que no tengan claro el problema, las relaciones causales, la calidad de la información o la perspectiva ciudadana de los afectados pueden resolverse con una mejora del proceso de diseño (Olaya y Gallego, 2022). Los problemas de emergencia de resistencias activas de los actores en el proceso de implementación, si bien se pueden controlar en el diseño mediante la elaboración de diseños de instrumentos lo suficientemente flexibles y asegurando la legitimidad de las soluciones con la participación social y comunitaria (Agudelo y Garay, 2022) —que al final del día no se pueden controlar del todo—, los contextos cambiantes de las políticas hacen que sea imposible prever cambios drásticos de la posición de algunos actores dentro o fuera de la coalición que impulsó la política para modificar las condiciones de los recursos de poder.

Decir que una política pública es exitosa es complejo, por la diversidad de los contextos y la estructura de gobernanza en la que se diseña e implementa. Las mejores posibilidades de denominar “exitosa” una política se presentan cuando los ajustes de la implementación llevan a que las acciones efectivamente aplicadas modifiquen las condiciones estructurales del problema en el marco de las relaciones causales previstas en el diseño (Coletti, 2015; McConnell, 2015; Volker, 2014). Estas probabilidades de “éxito” se aumentan con el uso responsable de las experiencias internacionales y entendiendo las condiciones contextuales de las mismas. No se trata de abandonar la dinámica de la política comparada como punto de partida (Dolowitz y Marsh, 1996), sino de comprender el contexto de las teorías de cambio como parte del análisis de los obstáculos mismos de implementación. Es decir, hay un elemento de imprevisibilidad de la política y del poder del que dependen las políticas. La política es “voluble cual pluma al viento”, parafraseando el aria de Rigoletto.

²² En el capítulo 6 de este libro se hace un análisis de las razones y la viabilidad del proceso de transferencia y difusión de la seguridad humana, desde la perspectiva de los problemas de inserción e integración asociados al fenómeno de los grandes flujos de refugiados y migrantes.

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

De lo que se trata es, entonces, de construir una metodología para identificar problemas de implementación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia. Existe una larga tradición escrita que se pregunta, desde la perspectiva del proceso de diseño, por los problemas de implementación (Pressman y Wildavsky, 1973), que se ha ido transformando en cuestiones específicas como: ¿cuáles son las lecciones sobre el fracaso? ¿Cómo evitar la búsqueda de culpables en la formulación de políticas públicas? (Howlett, 2012), para, a partir de allí, interrogarse por: ¿cómo aprender de las mejores prácticas internacionales de política pública? (Coletti, 2013; Dolowitz y Marsh, 2000).

También aparecen trabajos sobre cómo abordar el éxito y el fracaso, muy concentrados en los resultados (McConnel, 2010b; Rose, 1993, 2004; Weaver, 1986), y sobre cómo comprender que existe un espacio para las zonas grises entre lo que podría constituirse como un fracaso de resultados y un éxito en política pública (McConnell, 2010a). A partir de esta literatura, se ha construido una tradición escrita que ayuda a entender el éxito y el fracaso, para, desde de allí, mejorar la calidad de los procesos de diseño y diagnóstico del diseño de políticas públicas, de forma que se brinden herramientas para *practitioners*, tomadores de decisiones, políticos y ciudadanos que participan en las políticas públicas más allá de la reflexión teórica (Casillas, 2020; Leyva y Olaya, 2022; Morestin, 2013).

Para este trabajo específico se tomó la clasificación de las tres categorías de McConnell (2015) de los fracasos de las políticas públicas (fracasos políticos, fracasos programáticos y fracasos de proceso) que utiliza Howlett (2012). Sobre todo, se usa la categorización de Hudson *et al.* (2019), que determina que hay cuatro grandes factores que contribuyen al fracaso de las políticas públicas. En la tabla 8.1 se presenta una adaptación de los obstáculos de implementación que pueden derivar en fracaso.

Tabla 8.1 Obstáculos de implementación de políticas públicas locales de seguridad y convivencia que pueden convertirse en factores de fracaso de la política

Factores que contribuyen al fracaso de una política	Adaptación de obstáculos de implementación de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia que pueden convertirse en factores de fracaso	Ejemplos originados en el estudio exploratorio, casos nacionales de políticas públicas que se enfrentan a obstáculos que las llevan a no lograr resultados esperados
1. Expectativas excesivamente optimistas	Objetivos y causas desarticulados, relaciones causales que no se cumplen y diseños que se concentran demasiado en una sola dimensión o dimensiones de los problemas (transformación social, patrullaje, prevención en vez de ataque de la inseguridad, o ataque de la inseguridad en vez de prevenir)	Los programas de construcción y mejoramiento de parques como inhibidores del crimen han sido comunes en varias ciudades de Estados Unidos. En análisis para las ciudades de Chicago, Cleveland, Columbus, Dallas, Los Ángeles, Milwaukee, Oakland, San Francisco y Tucson, Boessen, A. y Hipp, J. (2018) encontraron que las expectativas fueron excesivamente optimistas y que: 1) no hay evidencia significativa de la reducción del crimen en calles adyacentes de parques (sin embargo, las manzanas y calles con parques tienen un poco más de probabilidades de agresión agravada más en los barrios de bajas desigualdades que en las de altas desigualdades); 2) existe una relación de menor criminalidad en zonas residenciales con parques que en zonas comerciales con parques en general, pero al analizar las zonas residenciales, tienen mayor incidencia de crimen las zonas alrededor de parques que las que no están alrededor de parques, debido a que son zonas de bordes menos vigiladas en general y más atractivas para los delincuentes; 3) existe un diferencial racial en los delitos; así, el que en los barrios latinos haya más robos en el parque mismo, pero menos en las calles aledañas, puede tener que ver con que los niños latinos usan de forma más intensiva el parque y están siendo más victimizados; 4) los barrios con altas concentraciones de jóvenes tienden a tener más crímenes cerca a los parques que los lugares con poblaciones más envejecidas con parques cercanos; y 5) la relación entre capacidades comunitarias y construcción de parques debe verse más allá de la criminalidad, y debe extenderse el área de análisis más allá de las calles alrededor del parque, dado que cambian de manera importante la dinámica de ocupación del territorio.

2. Implementación en un gobierno disperso	Desarticulación entre niveles de gobierno, falta de capacidades de Gobiernos locales, excesiva concentración de capacidades en un solo nivel, falta de capacidades e información para prever problemas de implementación y problemas de estructura de la administración pública.	La decisión del Gobierno de México de crear una guardia nacional y entregar el control del problema de las organizaciones narco a la Armada es revisada por el International Crisis Group (2023), y muestra cómo el poder del narco se consolida en zonas de alta pobreza e incapacidad de Gobiernos locales que están en corredores de movilidad y transporte transfronterizo o marítimo. La estrategia de seguridad basada en lo nacional cambió la tendencia a la reducción de homicidios, pero empeoró las cifras medidas por sexenios: 60 000 homicidios en Fox, 120 000 en Calderón, 150 000 en Peña Nieto, y la proyección en López Obrador será cercana a los 180 000. Las razones son por la implementación de un gobierno disperso: 1) la intervención de las fuerzas armadas es efectiva a la hora de perseguir objetivos de alto valor de las estructuras criminales; 2) el éxito en perseguir, capturar o neutralizar cabecillas ha producido una fragmentación de las organizaciones criminales y el aumento de la criminalidad, por la mayor competencia por los territorios; 3) las policías de los estados y municipales tienen poca legitimidad ciudadana y una percepción de alta corrupción, que se ve agravada por la desfinanciación del Gobierno federal; 3) los municipios más pequeños (menores a 55 000 habitantes) más cercanos al sistema férreo federal que conecta con Estados Unidos están más expuestos a la corrupción y a la violencia de las organizaciones criminales y a la cooptación de los aparatos de policía; 5) las estrategias de seguridad ciudadana quedan entonces reservadas para municipalidades más grandes con recursos propios; 6) el poder de fuego de las organizaciones se ajustó al alza al tener que enfrentar a las fuerzas militares, en tanto que la provisión de armas de Estados Unidos alimenta la asimetría de capacidades entre las organizaciones criminales y las policías locales; y 7) la lógica de relacionamiento federal local es de desconfianza, por la corrupción local y la desfinanciación.
--	---	---

3. Formulación inadecuada de políticas colaborativas	Disfuncionalidad de la estructura de gobernanza para movilizar recursos de poder previstos en la relación causal; organizaciones de la sociedad civil y comunidades descoordinadas o que movilizan poder en direcciones que bloquean la política pública y generan conflictos; falta de apoyo o de conocimiento de los actores de los instrumentos implementados; existencia de gobernanza criminal que aprovecha problemas de diseño o captura mayores recursos; emergencia de actores ilegales o informales a partir de errores de diseño y de instrumentos, y profundización de la gobernanza criminal.	Los programas de participación ciudadana para la mejora de la convivencia y la seguridad (Neighbourhood Watch) en ciudades de Australia se plantearon de una forma estandarizada para mejorar los resultados de policía de cercanía; sin embargo, los resultados terminaron siendo muy desalentadores en relación con reducción de delitos. Aparecieron problemas de desconfianza con vecinos y desconocidos, y la razón esencial fueron unos esquemas de gobernanza inadecuados: 1) con una gran diversidad de esquemas de implementación y niveles de involucramiento se hace muy difícil construir mecanismos de resultados comparados por cohortes; 2) el esquema de Neighbourhood Watch está asociado a la realización de reuniones alrededor de todo tipo de organizaciones vecinales, escolares o de Iglesias, que tienen en común la pertenencia a un territorio acotado; de allí se nombra un coordinador voluntario que canaliza los <i>boletines</i> de la policía y la información vecinal, con muy diversos niveles de involucramiento y escala; 3) en Australia, a diferencia de Estados Unidos, suelen incorporarse territorios muy extensos, con entre 300 y 3000 propietarios, lo que dificulta el flujo de información; y 4) hay que tener cuidado con pensar que todos están dispuestos a participar, que las grandes reuniones construyen confianza y que todos los Gobiernos locales financiarán por igual (Fleming, 2005).
---	---	---

4. Los caprichos del ciclo político	Problemas de previsión de movilización de actores no previstos, empoderamiento repentino de actores con estrategia de bloqueo por cambio de contexto político y modificación del ánimo social frente a políticas muy restrictivas.	Los trabajos de Pfeiffer <i>et al.</i> (2005) y Akkerman (2018) muestran cómo el modo en que se informa de los crímenes cambia la percepción, el apoyo político y las políticas penales. Las políticas de mejoramiento de la convivencia en barrios interraciales en Alemania se ven afectadas por la manera como los políticos y los medios enfocan los problemas de convivencia y delincuencia en la que están inmersos inmigrantes: 1) la sobreestimación de la percepción de inseguridad (miedo) tiene efectos en cadena en la presión pública sobre las penas, el número de detenidos, la rigidez del sistema carcelario, el costo económico de detener a los delincuentes y las externalidades de su permanencia en el sistema penal para sus círculos familiares; 2) la incapacidad de las autoridades en Alemania para comunicar los buenos resultados en la dimensión de la criminalidad y los conflictos sociales lleva a que la competencia de los medios de comunicación por lograr lectores, televidentes y usuarios que pasen tiempo en plataformas conduzca al tratamiento espectacular de los delitos; 3) el cambio de modelo de negocio de medios de venta diaria a suscripciones y el aumento de la diversidad de fuentes de información llevan a que la información de seguridad se use como gancho para aumentar lectores y adherencia, lo que deriva en cierto nivel de radicalización de la problemática en quienes la consumen de forma asidua y se ve reforzada por los algoritmos de las redes sociales; 4) la falta de confianza en las autoridades y las limitaciones para comunicar las cifras limitan la capacidad de frenar la demagogia punitiva, y 5) la demagogia punitiva gana protagonismo en un escenario donde las condiciones socioeconómicas posteriores a la guerra de Ucrania se endurecen en Alemania. El ciclo político de partidos de centro promigración y prorrefugio en medio de un ambiente de crecimiento económico cambia la percepción de los programas barriales de mejora de la convivencia.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2012) y en Hudson *et al.* (2019).

Estas categorías se suman a la clasificación temática de las razones por las cuales las políticas públicas locales de seguridad y convivencia ciudadana fallan en el mundo, en la que se delimitan las razones conceptuales de las expresiones de obstáculos de esas implementaciones. Para ello, se utilizó el siguiente listado, que se muestra en el cuadro 8.1, sobre la base del análisis de frecuencias de las causas que más se repiten.

Cuadro 8.1 Clasificación temática de los obstáculos de implementación más frecuentes de los casos y lineamientos de políticas públicas locales de seguridad y convivencia

Comunidad y participación
Organización y gestión policial
Gobierno y gestión local
Organizaciones y gobernanza criminales
Poder político y fuerzas militares
Información y percepción
Urbanismo y espacio público
Política social y derechos humanos
Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario
Relaciones intergubernamentales
Reformas administrativas

Fuente: Elaboración propia.

Las categorías elegidas se aplicaron a un estudio exploratorio que incluyó 40 casos de implementación y lineamientos de política pública de seguridad y convivencia local a nivel global, con el fin de identificar contextos de implementación (actores, teorías de cambio) y obstáculos de implementación declarados en estos documentos.²³ Este análisis exploratorio tomó casos de bases de datos que indexan publicaciones académicas, usando como claves de búsqueda: “Políticas públicas de seguridad y convivencia” y “Gobernanza de la seguridad local”.

²³ Este es el mismo estudio que se utilizó en el capítulo 5 de este texto. Para ver las políticas, los lineamientos de política y los casos de evaluación de política pública dirigirse a ese capítulo.

A partir de allí, se seleccionaron trabajos que evaluaran casos de políticas locales, establecieran lineamientos para su diseño e implementación, o evaluaran las políticas. De estos 40 casos se derivaron 190 obstáculos de implementación diferentes. Se entiende por “obstáculos de implementación” las expresiones negativas sobre (McConnell, 2015) los resultados del proceso y el contexto político o lo programático que se den en torno a las cuatro dimensiones de Hudson *et al.* (2019). Estos obstáculos de implementación se identificaron utilizando la lectura crítica de los casos identificados en el estudio exploratorio.

De los 190 obstáculos de implementación originados en los 40 casos internacionales analizados, en el cuadro 8.2 se exponen los 34 que tienen frecuencias plurales (se encuentran más de una vez) y que representan el 51 % del total de los obstáculos.

Cuadro 8.2 Versión resumida de los obstáculos de implementación con propósito de clasificación

Seguridad insostenible sin cierre de brechas
Mejora del urbanismo responsable de más seguridad
Ilegales fortalecidos a pesar de mayor presencia de la institucionalidad legal por captura de espacios de participación (gobernanza criminal); alta adherencia local a criminales (gobernanza criminal) y gobernanza local cooptada por ilegales
Comunidades responsables de resultados de seguridad y convivencia
Participación comunitaria motivada solo en seguridad y convivencia, no en integración social
Participación comunitaria sin cierre de brechas
Incremento de delincuencia orientada a delitos contra el patrimonio y falta de policía
Cambios o incremento del patrullaje como solución para todos los crímenes
Información de seguridad sin veracidad
Policía centrada en crímenes, no prevención del delito
Reforma de seguridad sin conocimiento técnico ni comparación internacional
Gerencia de la seguridad y convivencia excesivamente tecnocrática y apolítica
Participación comunitaria esencialmente identitaria que genera exclusión
Mercados de seguridad sin control social

Reformas disfuncionales de seguridad sin relaciones intergubernamentales
Fuerza de policía tradicional frente a drogadictos o personas con problemas mentales
Seguridad militarizada ilegítima
Abandonar participación en medio de realidad local muy diversa
Punitivismo para consumo de drogas
Mantener ciclo punitivo como estrategia esencial de seguridad
Demagogia punitiva por sesgos en la información pública
Reforma seguridad sin apoyo de Gobiernos locales y comunidades
Sesgos cognitivos ciudadanos
Gobernanza sin poder del Gobierno local
Solo centrarse en la prevención, sin persecución del delito
Desarrollo de capital social sin tecnología ni capacidad de comunicación
Incapacidad de cambiar la relación de la Policía con la marginalidad social
Participación sin actores no tradicionales: comunidades excluidas, empresarios
Reforma de la Policía sin mejora de datos de resultados, de proceso, de participación y sociales
Descentralización sin poder local fortalecido
Instrumentalizar comunidades en conflictos para que sirvan de escudo o de extracción de rentas
Participación sinónimo de autonomía excesiva de lo local, con riesgo de captura de ilegales
Participación comunitaria sin pequeñas reuniones con policía
No incluir condiciones sociales estructurales como parte de las políticas

Fuente: Elaboración propia.

Estos obstáculos de implementación se clasificaron temáticamente dependiendo del gran obstáculo que llevaría a que fracasara la política pública. Además, se clasificaron por el enfoque conceptual de la política pública de seguridad y convivencia que se declaró en el proceso de diseño e implementación de la política analizada (Ver tabla 8.2).

Tabla 8.2 Clasificación temática de obstáculos de implementación por temática y por enfoque teórico de la seguridad y la convivencia

Grupos temáticos de obstáculos de implementación	Enfoque de seguridad		
	Seguridad pública	Seguridad ciudadana	Seguridad humana
Organización y gestión policial	0,159	0,144	0,121
Comunidad y participación	0,142	0,139	0,140
Gobierno y gestión local	0,159	0,105	0,102
Organizaciones y gobernanza criminales	0,119	0,111	0,071
Política social y derechos humanos	0,079	0,108	0,089
Urbanismo y espacio público		0,088	0,128
Poder político y fuerzas militares	0,199	0,051	0,089
Información y percepción		0,096	0,039
Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario		0,067	0,113
Relaciones intergubernamentales	0,142	0,041	0,039
Reforma de la policía, la seguridad o justicia		0,051	0,071
Total	1,000	1,000	1,000

Fuente: Elaboración propia.

Los obstáculos más frecuentes en los casos y lineamientos analizados que declararon tener enfoque conceptual de seguridad pública o del Estado son los relacionados con el “Poder político y las fuerzas militares”, seguidos de la “Organización de la gestión policial”, la “Intervención del Gobierno local” y las “Relaciones intergubernamentales”. Son el 60 % de los obstáculos asociados a cómo y en quién se distribuye el poder.

En las políticas públicas con enfoque de seguridad ciudadana, baja el protagonismo de la “Organización y gestión policial”, mientras la segunda

preocupación son las formas y el alcance de la “Participación comunitaria”. Adicionalmente, la tercera posición de los obstáculos de implementación está asociada a la presencia y el protagonismo de las “Organizaciones y gobernanza criminales”, que esas organizaciones comunitarias, junto con los “Gobiernos y capacidades locales”, deben enfrentar.

En el caso de las políticas públicas relacionadas con seguridad humana, ganan mucha relevancia los obstáculos relacionados con “Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario”, que si se suma con “Política social y derechos humanos” y asuntos como “Urbanismo social y espacio público”, significan la tercera parte de los obstáculos de implementación más importantes, lo que muestra la centralidad del cierre de brechas.

Ya mirando desde la perspectiva de los factores de fracaso de las políticas públicas desarrollados por Howlett (2012) y Hudson *et al.* (2019), se hizo una clasificación de los obstáculos de implementación de las políticas analizadas para identificar tanto: 1) qué tipos de obstáculos de implementación son más frecuentes para cada causa de fracaso de las políticas públicas, y 2) frecuencia de las causas del fracaso en función del tipo de enfoque conceptual de cada política pública de seguridad y convivencia analizada (Ver tabla 8.3).

Tabla 8.3 Tipos de obstáculos de implementación y causas de fracaso de las políticas públicas expresando frecuencias de 0 a 1

Obstáculos de implementación	Causas de fracaso de las políticas públicas			
	Estructura de gobernanza inadecuada	Expectativa excesivamente optimista	Implementación gobierno disperso	Caprichos ciclo político
Comunidad y participación	0,73	0,18	0,09	0
Organizaciones y gobernanza criminales	0,91	0	0,09	0
Organización y gestión policial	0,17	0,45	0,38	0
Política social y derechos humanos	0,29	0,62	0,10	0

Urbanismo y espacio público	0,06	0,72	0,22	0
Justicia, derechos humanos y derecho internacional humanitario	0,25	0,42	0,33	0
Poder político y fuerzas militares	0,13	0,31	0,25	0,31
Información y percepción	0	0,14	0,36	0,50
Gobierno y gestión local	0,43	0,04	0,48	0,04
Relaciones intergubernamentales	0	0	1,00	0
Reforma del Gobierno y las relaciones con ciudadanos	0,29	0,29	0,43	0
Total	0,37	0,30	0,27	0,06

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2012) y en Hudson *et al.* (2019).

Al comparar los tipos de obstáculos típicos de implementación (190) que son más frecuentes para cada causa de fracaso de las políticas públicas (4), se pueden ver que, para el caso de fracasos por “Estructura de gobernanza inadecuada”, los obstáculos de implementación más frecuentes son los relacionados con “Comunidad y participación” y “Organizaciones y gobernanza criminales”. Este comportamiento confirma, en la práctica de las políticas públicas, el señalamiento que se hace en los capítulos 1 y 2 y en los capítulos 5 y 6 en relación con la complejidad de construir respuestas de fortalecimiento del Estado en contextos en los que organizaciones criminales tienen capacidad para competir efectivamente a la fuerza del Estado. Es una complejidad que se añade al hecho que son las organizaciones sociales y los Gobiernos locales quienes tienen mayores complejidades a la hora de enfrentar esos retos.

Con respecto a la coherencia de los objetivos que están en las causas de fracaso de “Expectativas excesivamente optimistas”, aparecen los obstáculos de implementación relacionados con la “Organización y gestión policial”, la “Política social y derechos humanos”, el “Urbanismo y espacio público”, la “Justicia, derechos humanos y derecho internacional

humanitario” y el “Poder político y fuerzas militares” como los grupos de obstáculos que suelen incurrir de forma más frecuente en problemas, como relaciones causales espurias y, sobre todo, diseños unidimensionales que no logran integrar la complejidad de los problemas públicos de seguridad y convivencia local.

El factor de fracaso “Caprichos del ciclo político” se relaciona esencialmente con obstáculos de implementación del “Poder político y fuerzas militares”, y sobre todo los de “Información y percepción”, en los que la mitad de los obstáculos de implementación se vinculan con el cambio de orientación del ánimo social y del apoyo de las coaliciones subyacentes a la construcción de poder para llevar adelante los objetivos que se propone una política. Esto pone de manifiesto la importancia de las estrategias de comunicación de los planes de acción de las políticas y la necesidad de construir narrativas sólidas y lo suficientemente flexibles para adaptarse a los cambios del entorno de implementación y gestión de la administración pública.

Por último, la causa “Implementación gobierno disperso” se relaciona con los obstáculos clasificados como “Gobierno y gestión local”, “Reforma del Gobierno y las relaciones con ciudadanos” y “Relaciones intergubernamentales”. La más frecuente es esta última, porque la idea de implementación de un gobierno disperso parte de la falta de coordinación interagencial e intergubernamental. Asimismo, los factores internos de problemas de diseño e información o gestión directa de los instrumentos de seguridad y convivencia que dependen de las agencias de Gobierno local están en esta esfera.

En la tabla 7.4 se presentan las causas del fracaso en función del tipo de enfoque conceptual de la política pública de seguridad y convivencia analizada.

Tabla 7.4 Clasificación de las causas del fracaso en función del tipo de enfoque conceptual de la política pública de seguridad y convivencia analizada

Causas del fracaso de las políticas públicas	Enfoque		
	Seguridad pública	Seguridad ciudadana	Seguridad humana
Estructura de gobernanza inadecuada	0,28	0,39	0,33
Expectativa excesivamente optimista	0,16	0,31	0,35

Implementación gobierno disperso	0,48	0,25	0,26
Caprichos ciclo político	0,08	0,05	0,07
Total	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia con base en Howlett (2012)
y en Hudson *et al.* (2019).

Con respecto a las relaciones entre las causas del fracaso de las políticas públicas y los enfoques conceptuales de las políticas analizadas en el estudio exploratorio, se refleja que las políticas clasificadas como de “Seguridad pública o del Estado” concentran casi la mitad de las posibles razones de fracaso en problemas de “Implementación en el marco de gobiernos dispersos”, que tiene relación con la mayor tendencia a poner el acento de este tipo de políticas en la capacidad de movilizar los recursos del Estado (especialmente en niveles federales o nacionales) y el reto de coordinación que eso implica entre las agencias del propio Gobierno supralocal con los Gobiernos locales.

Por el lado de las políticas públicas con enfoque conceptual de seguridad ciudadana, son las causas principales de fracaso las asociadas a “Estructuras de gobernanza inadecuadas o disfuncionales”. Esto es entendible, en la medida en que este tipo de políticas pone el acento en la capacidad de movilizar recursos de poder en las comunidades desde los Gobiernos locales. Cabe mencionar que este tipo de políticas suele tener objetivos más ambiciosos, en el sentido de mejora del entorno urbano, la confianza pública o los resultados de seguridad física, que deben ser controlados.

Por último están las políticas con enfoque conceptual de seguridad humana, que en el marco de las políticas analizadas tenderían a presentar más dificultades por tener objetivos excesivamente optimistas. No es extraño que esto suceda, porque las políticas de seguridad humana suelen incorporar, como objeto de intervención por la vía de la transversalización, materias y competencias que están por fuera de la esfera tradicional de las organizaciones y agencias que tienen relación directa con los asuntos más tradicionalmente asociados a seguridad, como secretarías o ministerios de Seguridad, Participación o Gobierno, y van incorporando secretarías y agencias, como salud, integración social o las relacionadas con poblaciones específicas (mujeres, juventud, indígenas, afro, niñez o adultos mayores).

Mejorar el diseño, construir legitimidad y ajustarse a los cambios

Visto desde la perspectiva de las cuatro causas estructurales que llevan al fracaso de una política, desarrollada por Hudson *et al.* (2019), las políticas públicas locales de seguridad y convivencia tienen en la presencia de organizaciones criminales que incluyen o controlan la gobernanza local uno de los obstáculos de implementación más frecuentes que afectan el contexto de implementación. Si bien, en muchas ocasiones, el poder de la violencia y de infiltración de estas organizaciones es muy grande, existen ejemplos en América Latina de Gobiernos y políticas que han logrado competir efectivamente con ese control ilegal, al menos en parte.

Muestra de lo anterior es el caso de Medellín y su “medio milagro” (Fukuyama y Colby, 2011), que ha significado un proceso de fortalecimiento paralelo de capacidades nacionales y locales de seguridad y justicia que, con los déficits de legitimidad democrática con los que se produjo su desarrollo (véase el capítulo 2 de este libro), permitió un avance inédito de la institucionalidad para proveer bienes públicos. Sin embargo, ese avance no solo no eliminó a las organizaciones criminales, sino que además les ha permitido sofisticar su competencia, por la autorregulación de su funcionamiento y la regulación social de los barrios de los que se derivan sus rentas ilegales. El fortalecimiento del Estado no significó la monopolización de la fuerza, sino la construcción de una gobernanza dual, a veces legal, a veces criminal (Blair *et al.*, 2009; Blattman *et al.*, 2020; Doyle, 2016; Ruiz *et al.*, 2023).

No puede hacerse un llamado a que no se debería seguir en el proceso de fortalecer el Estado, dado que el segundo grupo de causas de Gobiernos disfuncionales exige el fortalecimiento de los Gobiernos locales y, sobre todo, la mejora de la capacidad de trabajo colaborativo entre agencias locales y supralocales en contextos de permanente reforma. Los obstáculos de implementación a remover son de mejora de la calidad del diseño y articulación entre objetivos estratégicos de los diferentes niveles de gobierno. La existencia de Gobiernos locales que buscan enfrentar el incremento de la criminalidad, en relación con Gobiernos nacionales que

no los apoyan financieramente o que están enfrentando desde lo federal estructuras que tienen expresiones de fuerza local, es un caso frecuente en América Latina que hace fracasar los esfuerzos de varios niveles de gobierno por ausencia de coordinación. Allí aparecen casos como el de México, con el fortalecimiento asimétrico en entidades de seguridad nacionales frente a los Gobiernos locales más pobres y expuestos al control de las organizaciones de narcotráfico (Alvarado, 2012; Crisis Group, 2023).

Tal vez los asuntos en los que más se puede trabajar desde lo local para mejorar las probabilidades de perspectivas exitosas son los relacionados con la mejora del diseño y el aprestamiento de las organizaciones locales. Mucho se puede hacer con la influencia que tienen los alcaldes (gobernadores o presidentes municipales o jefes de gobierno) con las organizaciones de la sociedad civil de base. Las causas de fracaso asociadas a “Expectativa excesivamente optimista” requieren realismo y flexibilidad para adaptar los diseños y las coaliciones de poder, integrando la mayor cantidad de actores al proceso, sobre todo en el camino de lograr políticas con enfoque de seguridad humana.

Tal es el caso del Programa Integral de Protección Ciudadana, llevado adelante en la provincia de Buenos Aires, en Argentina, y amplificado como política federal. Este programa, que tenía una postura discursiva progresista y amplificada de la necesidad de lograr la mejora de la seguridad local sobre la base de la mejora de la coordinación y la participación social, terminó siendo un típico programa de entrega de patrullas y medios, y no el programa socioterritorial innovador que se anunció (Galvani *et al.*, 2015).

En definitiva, un obstáculo de implementación se debe a la naturaleza imprevisible de los cambios políticos. Allí lo que nos muestra el análisis de casos internacionales es que la estrategia de información debe ser complementaria a la estrategia de implementación; la coalición se construye con recursos y compromisos, con estructura, pero también con narrativa. La imagen que tienen los ciudadanos y los miembros de la coalición del proceso es tan importante, como lo es todo el trabajo de mejora de la funcionalidad del Gobierno.

En una época de descentralización de los mensajes, los Gobiernos deben competir de manera efectiva por construir una narrativa basada en la realidad y la veracidad que genera credibilidad, esa es la piedra angular de la legitimidad en un mundo en el que los “Caprichos del ciclo político” pueden derribar hasta el mejor diseño y la estructura administrativa más sólida. Esto es especialmente importante en contextos donde las organizaciones criminales juegan políticamente mediante la infiltración de partidos políticos con recursos, el acceso a programas de participación comunitaria para cooptarlos, o incrementando el nivel de violencia en retaliación. Allí es cuando la credibilidad del Estado para la ciudadanía es más importante, con el fin de impedir el fracaso de las políticas públicas locales de seguridad y convivencia, que en muchas ocasiones es la única esperanza que tienen los ciudadanos para salir del miedo producido por el control ilegal.

Referencias

Agudelo, L. F. y Garay, N. (2022). La participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 119-149). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Akkerman, T. (2018). Partidos de extrema derecha y políticas de inmigración en la UE. *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 48-62. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2018.48>

Alexander, R. (1982). Implementation: Does a literature add up to a theory? *Journal of the American Planning Association*, (48), 132-155.

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

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. SAGE. <https://justicepolicynetwork.com/wp-content/uploads/2021/03/Bardachs-Eightfold-Path-1.pdf>

Bennett, C. y Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>

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

Blanchard, J. F., Mansfield, E. D. y Ripsman, N. M. (1999). The political economy of national security: Economic statecraft, interdependence, and international conflict. *Security Studies*, 9(1-2), 1-14. <https://doi.org/10.1080/09636419908429393>

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

Boessen, A. y Hipp, J. (2018). Parks as crime inhibitors or generators: Examining parks and the role of their nearby context. *Social Science Research*, 76, 186-201. <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.08.008>

Casillas, C. (Dir.). (2020). *Guidelines for the design evaluation of public policies*. Institute for the Evaluation of Public Policies. https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/evaluacion-politicas-publicas/Documentos/Metodologias/02_GUIDELINES_DESIGN_EVALUATION_PRINT.pdf

Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *CS*, (23), 157-180. <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n23/2011-0324-recs-23-00157.pdf>

Cejudo, G. y Michel, C. 2016 (2016). Coherencia en políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivos. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <https://doi.org/10.29265/gypp.v25i1.149>

Coletti, P. (2013). *Evidence for public policy design. How to learn from best practices*. Palgrave Macmillan edition.

Coletti, P. (2015). Public policy design: How to learn from failures. *World Political Science*, 11(2), 325-345. <https://doi.org/10.1515/wps-2015-0008>

Crisis Group. (2023, junio 23). México y sus alcaldes olvidados: gobierno local y la lucha contra el crimen. Informe sobre América Latina N.º 99. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/mexico/99-mexicos-forgotten-mayors-role-local-government-fighting-crime>

Den Boer, M. y De Wilde, J. (2008). *The viability of human security*. Amsterdam University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt46mxmt>

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>

Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>

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

Duke, S. y Ojanen, H. (2006). Bridging internal and external security: Lessons from the European security and defence policy. *Journal of European Integration*, 28(5), 477-494. <https://doi.org/10.1080/07036330600979714>

Ebohon, S. I. e Ifeadi, E. U. B. (2012). Managing the problems of public order and internal security in Nigeria. *African Security*, 5(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/19392206.2012.653304>

Fawcett, P. y Marsh, D. (2012). Policy transfer and policy success: The case of the gateway review process (2001–10). *Government and Opposition*, 47(2), 162-185. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2011.01358.x>

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

Fukuyama, F y Colby, S. (2011, abril 25). *“Half a Miracle” Medellín’s rebirth is nothing short of astonishing. But have the drug lords really been vanquished?* <http://foreignpolicy.com/2011/04/25/half-a-miracle/>

Galvani, M., Ríos, M. y Cañaveral, L. (2015). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013)*. CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219120800/RiosGalvaniCanaveralA2.pdf>

Haplern, C. (2009). Decisión. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Diccionario de políticas públicas* (pp. 194-203). Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.2307/j.ctv31zqdf5.31>

Howlett, M. (2012). The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>

Hudson, B., Hunter, D. y Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>

Krennerich, M. (2024). State domestic human rights politics: The implementation of human rights at home. *Human Rights Politics*, 12, 51-77. https://doi.org/10.1007/978-3-031-57026-1_3

Lavenex, S., Lehmkuhl, D. y Wichmann, N. (2010). Modes of external governance: A cross-national and cross-sectoral comparison. *Journal of European Public Policy*, 16(6), 813–833. <https://doi.org/10.1080/13501760903087779>

Leyva, S. y Olaya, A. (Eds.). (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*. Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Marsh, D. y McConnell, A. (2010). Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*, 88(2), 564-583. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01803.x>

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

McConnell, A. (2010a). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>

McConnell, A. (2010b). *Understanding policy success. Rethinking public policy*. Palgrave MacMillan.

McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>

McConnell A. y Stark, A. (2002). Bureaucratic failure and the UK's lack of preparedness for foot and mouth disease. *Public Policy and Administration*, 17(4), 39-54. <https://doi.org/10.1177/095207670201700404>

Montero, J. C. (2012). La estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(39), 7-30. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532012000100001&script=sci_abstract

Moon, B. (1983). The foreign policy of the dependent State. *International Studies Quarterly*, 27(3), 315-340. <https://doi.org/10.2307/2600686>

Morestin, F. (2013). *A framework for analyzing public policies. Practical guide*. National Collaborating Centre for Healthy Public Policy.

Olaya, A. y Gallego, L. (2022). La definición y estructuración del problema público. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)* (pp. 41-67). Editorial EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Pfeiffer, C., Kleimann, M. y Windzio, M. (2005). Media, evil and society: Media use and its impacts on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. En Kauko Aromaa (Ed.), *Penal policy, justice reform, and social exclusion. Plenary presentations held at the Fifth Annual Conference of the European Society of Criminology, 31 August - 3 September*. European Society of Criminology.

Pressman, J. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

Radaelli, C. M. (2000). Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, 13(1), 25-43. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00122>

Ramos, J. M. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 47(194), 33-52. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182005000200033

Renda, A. (2006). *Impact assessment in the EU. The state of the art and the art of the State*. Centre for European Policy Studies.

Rose, R. (1993). *Lesson drawing in public policy: A guide to learning across time and space*. University of Strathclyde.

Rose, R. (2004). *Learning from comparative public policy. A practical guide*. Routledge.

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

Sánchez, F. y Juárez, C. (2019). Política de seguridad en combate al narcotráfico. Entre la seguridad nacional y la seguridad pública. *Revista IUS*, 13(44), 229-250. <https://doi.org/10.35487/rius.v13i44.2019.613>

Schneider, A. e Ingram, H. (1988). Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of Public Policy*, 8(1), 61-80. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006851>

Simolin, S. (2023). The phenomenon of using examples in conflict/peace contexts: The “Åland Example” seen through the lens of diffusion. *Journal of Finnish Studies*, 26(2), 214-240. <https://doi.org/10.5406/28315081.26.2.05>

Singh, B. (2008). Japan’s security policy: From a peace state to an international state. *The Pacific Review*, 21(3), 303-325. <https://doi.org/10.1080/09512740802134141>

Thurm, S., Wenzelburger, G. y Ulrich, P. (2024). Studying policy transfer and policy learning in border regions. A proposition for interdisciplinary dialogue and a research agenda, *Regional y Federal Studies*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2329882>

Torquemada, E. (2021). *Análisis de política comparada en México (2006-2012) y Colombia (1998-2002): política de seguridad pública orientada al combate del narcotráfico* [Tesis de licenciatura]. Universidad de Quintana Roo. <https://risisbi.uqroo.mx/bitstream/handle/20.500.12249/2765/HV550.2021-2765.pdf?sequence=1>

Vecchi, G. (2013). Studying good practices to lesson drawing and transfer: Introduction to the causal mechanisms approach – A proposal for exchanges among European networks on time-oriented policies. En D. Henckel, S. Thomaier, B. Könecke, R., Zedda y S. Stabilini (Eds.), *Space-time design of the public city. Urban and landscape perspectives* (pp. 255-288). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-6425-5_18

Volker, P. (2014). Vision without execution is hallucination. *Public Administration Review*, 74(4), 439-441. <https://doi.org/10.1111/puar.12239>

Wallace, H. y Wallace, W. (2006). Overview: The european union, politics and policy-making. In K. E. Jørgensen, M. A. Pollack y B. Rosamond (Eds.). *Handbook of European Union politics* (pp. 339-358). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848607903>

Weaver, R. (1986). The politics of blame avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371-398. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>

Wegrich, K. (2009). *The administrative burden reduction policy boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion*. Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper núm. 52. <https://eprints.lse.ac.uk/36536/1/Disspaper52.pdf>