

**Monitoreo del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) en
Medellín, 2010-2013**

Trabajo de grado para optar al título de politólogo

Santiago Montañez Sepúlveda

Modalidad monografía

Asesora:

Olga Lucia Zapata

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Pregrado en Ciencia Política
Medellín
2017

Tabla de contenido

1. Introducción	3
2. Capítulo I: Violencia e indicadores sociales en Medellín 2003-2009	8
2.1 Descripción del comportamiento de la violencia y la inseguridad en Medellín entre los años 2003 y 2009.	8
2.2 Descripción de algunos aspectos sociales en Medellín entre los años 2003 y 2009.	12
3. Capítulo II: Referentes teóricos.....	19
3.1 Monitoreo de política pública.....	23
3.2 El PNVCC: Breve descripción del origen y evolución.....	30
4. Capítulo III: Metodología.....	34
5. Capítulo IV: Descripción, resultados y análisis del monitoreo del PNVCC en Medellín 2010-2013.....	40
5.1 Elemento objetivo del PNVCC: Los delitos de alto impacto en Medellín, 2010-2013.....	43
5.2 Elemento subjetivo del PNVCC: Percepción de Seguridad. Medellín, 2010-2013.....	45
5.3 El PNVCC como respuesta institucional.....	47
5.4 La gobernabilidad en Medellín: seguridad y legitimidad.....	54
5.5 Monitoreo del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en Medellín 2010-2013.....	57
5.6 Seguimiento institucional.....	61
5.7 Balance de los homicidios como meta social del PNVCC.....	62
5.8 Balance de los hurtos como meta social del PNVCC.....	65
6. Consideraciones finales.....	75
7. Referencias bibliográficas.....	78

1. Introducción

En Colombia durante los últimos años la inseguridad y la violencia se han tornado en un flagelo que afecta a la sociedad y a los ciudadanos, estos fenómenos se han derivado de la lucha por más de cinco décadas entre las guerrillas y el Estado además de los conflictos que se originaron por el control del negocio del narcotráfico que se enfocó en ciudades como Medellín y Cali, donde los carteles libraron una lucha armada que dejó miles de muertos durante las décadas de conflicto armado y guerras derivadas del negocio del narcotráfico.

Es así como la violencia se convierte en una problemática que ha caracterizado la ciudad de Medellín desde hace varios años e incluso en la actualidad, y al mismo tiempo es relevante para la gobernabilidad ya que esta depende de las necesidades sociales identificadas. Los alcaldes son la máxima dirección de la policía de los municipios y de la mano de los comandantes de las estaciones pueden tomar la decisión de hacia dónde enfocar la lucha para fortalecer la seguridad ciudadana. Ellos determinan el orden, gasto público en seguridad, y el foco de la política pública como el periodo 2010 y 2013 en el que se priorizaron los hurtos y homicidios como delito de alto impacto mientras que en la actualidad es la microextorsión y el microtráfico.

Para dar un manejo asertivo a estas situaciones el gobierno se apoya en las políticas públicas específicamente de seguridad dentro de lo que se creó el Plan Nacional de Vigilancia Comunitario por Cuadrantes (PNVCC), estrategia institucional que buscaba mejorar los índices de ocurrencia de delitos de alto impacto, para mejorar las condiciones de gobernabilidad del territorio y la legitimidad del servicio de policía, específicamente el de vigilancia; otro de sus objetivos también era mejorar la sensación de seguridad en los ciudadanos. La importancia de este Plan también radica en la influencia que tiene estos delitos en otros indicadores como lo son el desempleo, la pobreza, indigencia y desigualdad, finalmente el índice de desarrollo humano, que son la expresión de las condiciones económicas y sociales de la ciudad.

Debido a la relevancia de la seguridad para el bienestar de la población del Valle de Aburrá y para el progreso de la ciudad es que se identifica de alto impacto realizar a partir de un monitoreo sobre la implementación del PNVCC un análisis fundamentado sobre la situación de los delitos de alto impacto en la ciudad de Medellín entre los años 2010 y 2013 con lo que buscamos dar respuesta a la pregunta sobre si existe una relación directa entre la aplicación del PNVCC y la situación de hurto y homicidio. Este monitoreo se realiza analizando los componentes correspondientes a la ejecución, la gestión y administración y a la producción de efectos del PNVCC en una fase de implementación.

Con un enfoque desde la ciencia política se desarrollará esta investigación que representa una oportunidad para realizar un análisis fundamentado y constructivo con relación a las políticas públicas de seguridad existentes, permitiendo obtener resultados iniciales para establecer tendencias y generar alternativas de corrección y direccionamiento de la acción de la política pública en pro de la reducción de la violencia y criminalidad que termine por beneficiar a los ciudadanos del Valle de Aburrá, garantizando el mayor impacto en la dirección deseada y minimizar en la medida de lo posible, efectos negativos no intencionados que puedan resultar de la intervención pública. Además, permite reflexionar acerca de cómo las dimensiones de la seguridad ciudadana inciden sobre los niveles de gobernabilidad y sobre todo, cómo operan en la práctica los planes y programas que se implementan para enfrentar los hurtos y homicidios.

Con estos aportes también se buscan que las políticas públicas de seguridad se fortalezcan y sean más efectivas desde su planeación y ejecución, incluyendo la inversión económica que es bastante alta y estos recursos deben ser utilizados de forma asertiva en estrategias que disminuyan los delitos de alto impacto.

Las políticas públicas de seguridad, en este caso el PNVCC como una de ellas son importantes para el progreso de una ciudad y mejorar la calidad de vida de las personas que allí residen, sin embargo no es suficiente con tan solo que existan estas políticas sino que deben ser estratégicas, efectivas, deben resolver una problemática de gran impacto y que es

desencadenante de otros sucesos negativos, esto significa además que su planeación debe ser coherente con la ejecución para lograr los objetivos que se quieren y adicionalmente durante esta operatividad se debe estar en una posición crítica para realizar los cambios que sean necesarios debido a que las actividades que se desarrollan pueden implicar reorganizaciones en la forma de operar de los grupos que cometen hurtos y homicidios en la ciudad, obstaculizando la efectividad del Plan.

Los ciudadanos del común sufren de alguna u otra forma las consecuencias de esta problemática por lo que se debe asumir una posición activa y crítica al mismo tiempo, dejando de ser un individuo con apatía frente a las políticas públicas de seguridad que se implementan y los resultados que con ella se obtienen. Al ser un ciudadano que se interesa en estos temas y se convierte en un aliado de estas instituciones se pueden proponer estrategias y soluciones para contrarrestar la problemática. Cada vez es más evidente para estas instituciones la importancia de la cooperación de los ciudadanos para el logro de los objetivos por el conocimiento y contexto que tienen.

Es así como se logra plantear como objetivo general realizar el monitoreo al PNVCC entre 2010 – 2013, y como objetivos específicos se definió rastrear información de contexto sobre los hurtos y homicidios, analizar los indicadores asociados a esta problemática, y aplicar el ciclo de Jones en el PNVCC.

Esta investigación se realiza aplicando la técnica del rastreo documental y el monitoreo de política pública, ya que permite evaluar y analizar el impacto de los resultados de la implementación del PNVCC teniendo en cuenta un periodo de contexto del 2003 al 2009 y una fase de análisis de los años del 2010 al 2013 con la finalidad de visualizar un panorama más amplio del comportamiento de los índices criminales de la ciudad, y la incidencia de este modelo nacional en la ocurrencia de los delitos de hurto y homicidio. Además se analizan las cifras de inversión en recursos del PNVCC en la ciudad de Medellín en dicho periodo.

A pesar de que sobre los conceptos anteriores existe información de consulta pertinente para sustentar el trabajo, no se encontró ningún estudio, investigación o evaluación que aborde el análisis de política pública de seguridad, el PNVCC y su monitoreo, ni la gobernabilidad en Medellín de forma simultánea. Tampoco se encontró ningún trabajo que plantee ejes temáticos de estudio similares a los que esta investigación pretende, por lo cual, se considera la pertinencia de esta investigación para la Ciencia Política.

A continuación se desarrolla la investigación en cuatro capítulos, en el primero de ellos “Violencia e indicadores sociales en Medellín 2003 – 2009” se brinda un contexto sobre el comportamiento de la problemática y se describen algunos aspectos sociales importantes en este periodo. El segundo capítulo de “Referentes teóricos” es un apartado donde se definen los conceptos que se deben conocer para poder comprender este trabajo como política pública y su monitoreo, gobernabilidad, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria (PNVCC). Posteriormente se encuentra el capítulo de “Metodología” donde se expone las actividades realizadas y técnicas utilizadas para poder cumplir con el objetivo de la investigación. En el último apartado de “Descripción, resultados y análisis del monitoreo del PNVCC en Medellín

2010 – 2013” se expone información de contexto del Plan y así mismo los resultados a la luz de los delitos de alto impacto, como respuesta institucional y su relación con la seguridad y legitimidad.

2. Capítulo I: Violencia e indicadores sociales en Medellín 2003-2009.

2.1 Descripción del comportamiento de la violencia y la inseguridad en Medellín entre los años 2003 y 2009.

Durante este periodo en la ciudad de Medellín se presentaron diversos hechos de violencia de una manera muy fuerte derivada de la ilegalidad y sus acciones, donde en algunos territorios dominados por las estructuras armadas se ejercía el control a través de actores ilegales, de diversos nombres históricos, como las milicias, grupos ligados al narcotráfico, estructuras paramilitares y mafiosas utilizando la intimidación, el desplazamiento, el castigo y la muerte como medios para ejercer control social.

A partir del 2003, con el inicio del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y la extradición de los ex comandantes de dicha organización obtiene el control de la criminalidad la hegemonía de la “Oficina de Envigado”, estructura del narcotráfico ligada al paramilitarismo que operaba bajo el modelo de banda criminal (Bacrim), y que contaba con Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico (ODIN) que operan las actividades criminales y de economía ilegal en las comunas de Medellín con una

trayectoria criminal de más de 20 o 30 años como el grupo “La Terraza” que opera en la comuna 3, “Los Triana” comunas 1 y 2, y “Los Mondongueros” comuna 5, “La Raya” comuna 15, entre otros. A raíz de “la Oficina de Envigado” se comienza a disminuir el número de homicidios de manera ostensible hasta alcanzar las cifras más bajas de los últimos 20 años (Alcaldía de Medellín, 2015) precisamente porque había un control del grupo y no se presentaba enfrentamientos y guerras entre bandas.

Desde finales del año 2007, esta estructura pierde el monopolio de la ilegalidad y se presentan reorganizaciones del mundo criminal, generándose rupturas en su interior y entre sus facciones con otras estructuras mafiosas, y con ello, las ODIN también se vieron en la obligación de alinearse a alguno de ellos y se presentaron enfrentamientos violentos entre grupos armados de la ciudad conocidos como “bandas” y “combos”, quienes se disputan el control del territorio y porciones de los mercados criminales de Medellín. Esto ha traído consigo el incremento de homicidios así como de otros tipos de violencias (Personería de Medellín, 2009, p. 1- 6).

Dicho proceso se acentúa a partir del 13 de mayo de 2008, fecha en la cual son extraditados por el Gobierno colombiano 14 jefes detenidos con destino a las Cortes de Justicia de los Estados Unidos (Personería de Medellín, 2009, p. 7), lo que comenzó una pugna interna en estas organizaciones que condujo en la ciudad a afrontar uno de los periodos más violentos de la última década.

El enfrentamiento entre bandas y combos ocasionó la muerte de muchas personas, la desescolarización de niños, niñas y adolescentes y su vinculación y utilización en las disputas territoriales y en las diversas cadenas del negocio del narcotráfico; desplazamiento forzado de familias; miedo y zozobra generalizada en todos los habitantes de diversos sectores de la ciudad, como las comunas 1, 2, 5, 6, 7, 10, 13, 14 y 16, debido a los ataques indiscriminados en medio de sus lugares de convivencia además de las limitaciones de movilización en algunos sectores de la ciudad.

Desde el 2008 se incrementaron los homicidios en Medellín, de tal manera que al finalizar el año 2009 se registraron 2.186 muertes según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Regional Noroccidente lo que da una tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes de 94, con un incremento de 109%. Estas cifras no se presentaban desde el año 2003, en el cual se tuvo un total de 2.193 homicidios.

En la Encuesta Medellín Cómo Vamos del año 2009, se indicó que mientras en el año 2008 el 72% de los habitantes de Medellín se sentían algo o muy seguros; para el 2009 esta percepción de seguridad bajó al 49%. Igualmente se identifican como factores de preocupación el tráfico de drogas, la existencia de pandillas y el hurto callejero. Otro aspecto que preocupó a las autoridades fue la baja en las cifras de denuncia puesto que mientras en el año 2006 el 52% de las víctimas encuestadas recurrió a las autoridades, en el 2007 esta cifra bajó al 43%, en el 2008 siguió descendiendo hasta el 36% y en el 2009, solo el 35% de las personas encuestadas afirman haber sido víctimas de algún delito y en su momento presentaron la

denuncia. Las autoridades señalan como principal motivo para esta conducta la desconfianza de la población en estas instituciones.

Gráfico 1. Numero de Hurtos y homicidios. Medellín, 2003-2009.



Fuente: Policía Nacional.

Finalmente, la gráfica muestra un panorama bastante particular en cuanto a la ocurrencia de delitos de alto impacto, ya que después del año 2007, mientras los hurtos disminuyen los homicidios aumentan. Lo que plantea una disyuntiva en la actividad criminal de la ciudad ya que demuestra la evidente confrontación armada entre combos, alcanzado su pico más alto en el año 2009, no obstante más adelante se muestra una tendencia descendente en ambos delitos al finalizar la gráfica, posiblemente se deba a los primeros esfuerzos de la Ponal y la

institucionalidad por frenar dicha confrontación, no obstante en el capítulo de análisis se expondrán los detalles de dicha situación. Para concluir la descripción de la violencia en la ciudad en este periodo basta con mencionar que se evidencian claramente dos años 2003 y 2009 donde el número de homicidios fue alto demostrando un periodo de violencia fuerte derivado de las confrontaciones entre los ilegales que ejercen el control de las actividades delictivas de la ciudad.

2.2. Descripción de algunos aspectos sociales en Medellín entre los años 2003 y 2009.

Es importante reconocer que uno de los obstáculos para el desarrollo social, económico y la competitividad está constituido por la inseguridad, y más aún cuando se tienen tasas elevadas de violencia y delincuencia como las que se registran en Medellín, ya que la presencia de grupos armados y su accionar con actividades de hurto y homicidio desmotivan a los interesados en realizar inversión privada quienes buscan escenarios seguros donde invertir, no solo para la rentabilidad sino para la estabilidad y tranquilidad de los negocios y de quienes los ejecutan.

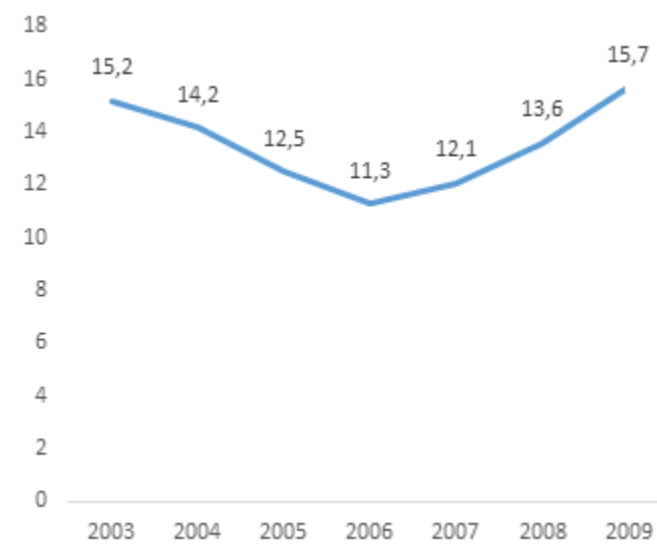
Por ende es importante revisar algunos indicadores sociales de la ciudad durante el periodo del contexto ya que esto permite generar un panorama de la evolución de los indicadores sociales y los indicadores de ocurrencia de delitos de alto impacto. Si bien no es posible afirmar que exista una correlación entre ambos grupos de indicadores, si es posible evidenciar que en la ciudad a la par de la violencia existen problemáticas paralelas y quizás transversales de orden social y económico. Sin embargo, se considera pertinente evidenciarlos con la finalidad

de explicar la posible relación entre el nivel de ocurrencia de delitos de alto impacto como expresión delictiva y los algunos indicadores sociales propios de la ciudad como lo son el desempleo, la pobreza, indigencia y desigualdad, finalmente el índice de desarrollo humano, que son la expresión de las condiciones económicas y sociales de la ciudad.

Desempleo

Para comenzar, en términos de desempleo en, la ciudad ha vivido un problema estructural en relación al mercado laboral, entre el 2003 y 2010 este se ha mantenido en promedio, por encima del 11%. La menor tasa de desempleo registrada durante este periodo fue de 11,3% para el 2006 mientras que la mayor tasa se presentó al comienzo de este período (2003) con un 15,2%.

Gráfico 2. Tasa anual de desempleo (%). Medellín, 2003-2009.



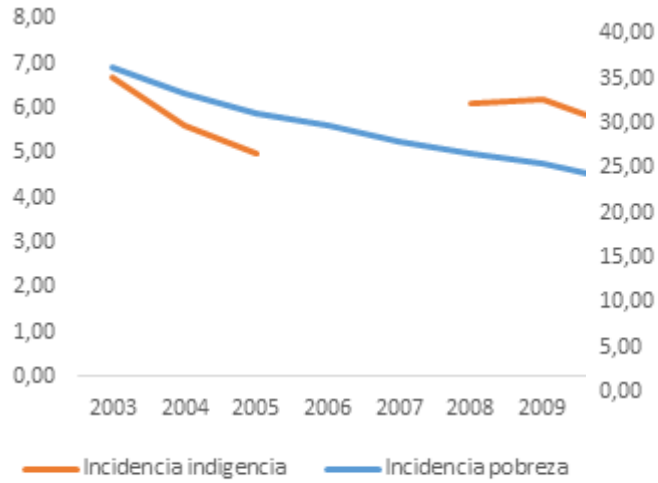
Fuente: Planeación Metropolitana.

Estos datos reflejan una realidad compleja en términos de desempleo determinada por la permanencia del indicador siempre por encima de los dos dígitos, esta realidad nos indica una lectura que plantea que en la cúspide de los periodos de violencia y confrontación entre bandas (2003 y 2009), el nivel de desempleo estuvo en su pico más alto del periodo contextual, es decir por encima del 15%. Esto podría ser un argumento explicativo de los niveles de delincuencia expresados en la ocurrencia de delitos de alto impacto, es decir que pudo haber existido un grupo de ciudadanos que optó por el crimen como fuente de empleo.

Pobreza extrema y desigualdad

Otro indicador social importante es el de incidencia de la pobreza extrema o indigencia en términos de pobreza por ingresos, Medellín ha tenido algunos avances en su reducción (disminuyó pasando de 36.1% en 2003 al 22% en 2009). En relación con la indigencia esta se redujo en una proporción menor (pasando de 7,9% en 2003 al 5,6% para 2009); se debe tener en cuenta que durante dos años la administración municipal no realizó la medición de este indicador no obstante, lo que es relevante es que ambos indicadores tuvieron tendencias mayoritarias a la baja.

Gráfico 3. Incidencia de la pobreza e indigencia (%). Medellín, 2003-2009

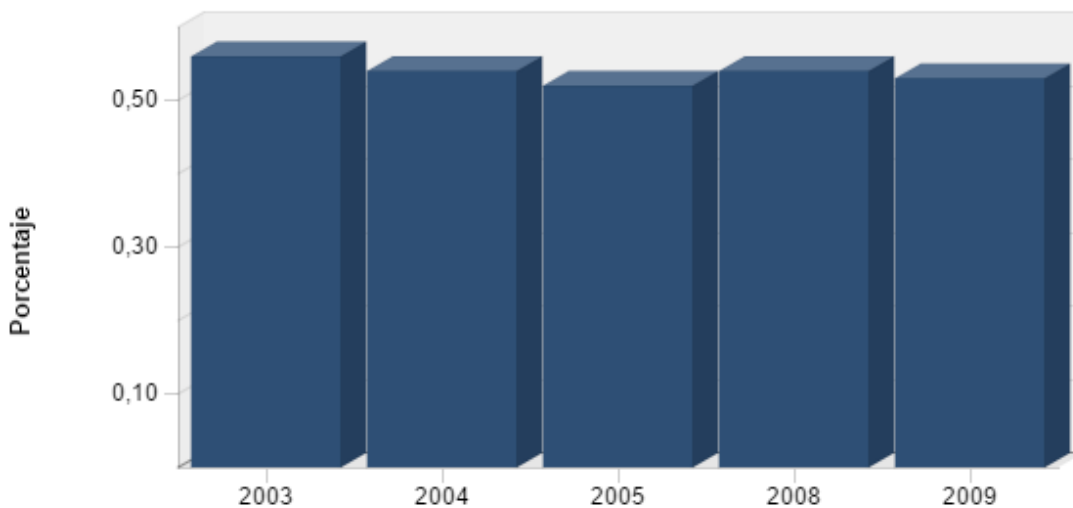


Fuente: Planeación Metropolitana.

Sin embargo, es importante contrastar esta imagen con el coeficiente de gini, porque sin lugar a dudas otorga un panorama general de la ciudad en cuanto a la pobreza y a la distribución de la riqueza en la ciudad, y de esta manera observar que a la par de la violencia existen problemáticas paralelas y quizás transversales a esta como lo es la desigualdad.

Gráfico 4. Coeficiente de Gini. (%) Medellín, 2003-2009

Total / Año	2003	2004	2005	2008	2009
Medellín - Valle de Aburrá	0,56	0,54	0,52	0,54	0,53



Observaciones: los años 2006 y 2007 no fueron calculados por ser los de transición y estabilización entre la encuesta.

Fuente: Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP).

(2016). Coeficiente de Gini [Figura]. Recuperado de:

<https://www.medellin.gov.co/sistemadeindicadores/GestionIndicadores/consultarIndicador.jsp?codigo=417>

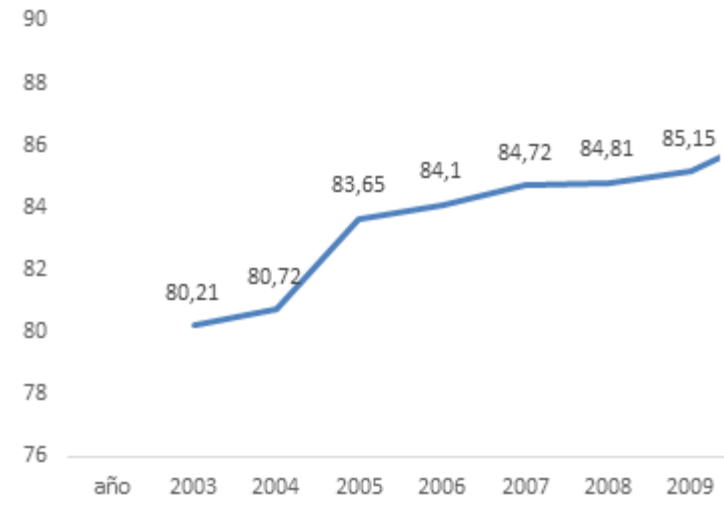
Teniendo en cuenta estos indicadores es posible afirmar que si bien para dicho periodo la ciudad mejoró en términos de pobreza e indigencia el indicador de desigualdad nos muestra que la ciudad presenta un indicador alto, que bien puede determinar que la no adecuada distribución de la riqueza genere en ciertos sectores de la población sobre todo los más jóvenes y pobres un caldo de cultivo adecuado para que la violencia y se multiplique rápidamente,

cooptando e incorporando nuevos a jóvenes como un insumo primordial para el crimen organizado.

Índice de desarrollo humano

En cuanto al IDH, las cifras muestran un avance significativo en la ciudad, paso de 80,21% en 2003 al 85,15 en el 2009, esto se debe al esfuerzo de las diferentes administraciones municipales por mejorar en este aspecto. Hecho que es evidente, no obstante complejiza el análisis en que no se puede determinar como factor único de la violencia los aspectos sociales, sino también el diseño estructural del crimen organizado y su capacidad de cooptar población para que este a su servicio.

Gráfico 5. Índice de Desarrollo Humano. (%) Medellín, 2003-2009



Fuente: Planeación Metropolitana, 2013.

Una breve reflexión en torno a la relación entre los indicadores sociales y los de ocurrencia de delitos de alto impacto que afronto la ciudad durante el periodo contextual comprendido entre los años 2003 al 2009, plantean un panorama de análisis dicotómico en el sentido de que concuerdan altas cifras de desempleo con las cifras más altas de ocurrencia de homicidios, sin embargo en cuanto al índice de desarrollo humano se evidencia un crecimiento sostenido durante todo el periodo contextual.

Por ende, si se tiene en cuenta lo que afirman autores como Buvinic, M., Morrison, A., & Shifter, M. (1999) estos factores sociales pueden, dependiendo del caso en terminar siendo los “costos socioeconómicos que resultan de la violencia” o “principales factores contribuyentes o de riesgo”, es pertinente afirmar que los indicadores sociales pueden ser o resultados o factores contribuyentes de la violencia, o ambos, lo que tiene mucho sentido si se piensa en el caso de Medellín y sus periodos de violencia.

Así mismo, y teniendo en cuentas dicha relación o dicotomía entre estos indicadores sociales negativos como resultados o factores de la violencia, se debe tener en cuenta que para el caso de Colombia y por ende de Medellín “las causas objetivas de la violencia siguen siendo relevantes (...) el narcotráfico alimenta la violencia pero la causa última tiene que ver con la exclusión” (Cotte, 2006, p. 213).

Finalmente, se evidencian avances significativos en términos de IDH y en la reducción de la pobreza extrema y la indigencia, pero la exclusión expresada para este caso como desigualdad y desempleo sigue estando ligada al componente social de la ciudad.

3. Capítulo II: Referentes Teóricos

Esta monografía se enmarca dentro del campo conceptual de las políticas públicas que desde hace algún tiempo han tomado un papel relevante dentro de la ciencia política como eje de análisis de la relaciones entre Estado y la sociedad en virtud a las demandas ciudadanas como el servicio de seguridad, de acuerdo con Roth (2002, 11), algunos autores plantean el comienzo de este interés la intervención de Estado en los procesos sociales y en generación de una oferta institucional que intenta suplir las necesidades de los ciudadanos.

Para el caso Hispanoamericano la versión traducida del libro *Politiques publiques* de Mény y Thoenig (1989), se puede considerar como un primer avance en el interés por constituir a las políticas públicas como eje de análisis dentro de la ciencia política, posteriormente Meny y Thoenig en 1992 desarrollaran un enfoque específico denominado *policy analysis*. Donde el análisis ya no se enfoca en el Estado mismo, sino en las actividades concretas del Estado encaminadas al diseño, elaboración, y ejecución de políticas públicas siendo relevantes otros actores no estado céntricos como los ciudadanos y las organizaciones sociales.

Además, es pertinente mencionar que para Latinoamérica como primeros avances en el estudio de las políticas públicas surgen en México con los trabajos de Aguilar Villanueva en 1992, mientras que en Colombia se puede establecer como uno de los primeros esfuerzos académicos encaminadas al análisis de las políticas públicas el de Salazar Vargas hacia el año 1992, esto teniendo en cuenta la afirmación de Roth (Ibid, 13), donde menciona que en nuestro país se han producido algunos trabajos relevantes en relación a las políticas públicas, de hecho se pueden mencionar los estudios de: Moncayo que en el años de 1990 realizó un estudio de las políticas urbanas desde la lógica neomarxista, posteriormente surge el estudio de Wiesnier

en 1997, quien realiza un análisis crítico de algunas políticas públicas en Colombia, desde una lógica neoinstitucionalista, finalmente Roth menciona el trabajo de Pedro Medellín en 1998 y Alejo Vargas en 1999, que son investigaciones que abordan el análisis de las políticas públicas en Colombia. En conclusión, se validó afirmar que las políticas públicas se redefinen como la ciencia del Estado en acción. En esa dirección Roth (Ibid, 15) afirma que:

“...entre las numerosas definiciones propuestas, Dye (1976) señala que el análisis de políticas públicas tiene que ver más con la explicación que con la prescripción, pues consiste en una indagación rigurosa de las causas y las consecuencias de las políticas públicas y que, finalmente, se esfuerza por desarrollar y probar hipótesis generales sobre las causas y las consecuencias de las políticas públicas por medio de la acumulación de investigaciones empíricas de relevancia general”.

Por otro lado, y teniendo en cuenta que que Meny y Thoenig (1992) clasifican las políticas a partir de los métodos de conducción política, de los instrumentos de gestión administrativos el PNVCC, es un plan, está integrado dentro de las políticas públicas, específicamente aquellas concernientes a la seguridad, así mismo y considerando que las políticas públicas son en palabras de Oszlak y O'Donnell (1976) “(...) un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”

(p, 112), el PNVCC constituye un objeto importante para el análisis en términos de política pública de seguridad ciudadana en Colombia

Además, es pertinente mencionar las reflexiones realizadas por Cuervo (Cuervo, 2007:82) cuando dice que por política pública entenderemos las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determine, caracterizadas por que constituyen flujos de decisiones orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención

No obstante para otros autores “la política pública no existe naturalmente en la realidad, sino que trata a la vez de una constitución social” (Muller y Surel, 1998, p. 1), esto en clave del PNVCC se puede asimilar como el resultado de una respuesta institucional a un fenómeno de violencia con determinadas características y así mismo a la asimilación por parte de la sociedad de un servicio de policía mucho más cercano y próximo a los requerimientos de las condiciones de seguridad del ciudadano de a pie, como es el caso de los hurtos y los homicidios en Medellín.

En el contexto colombiano estudiosos han definido la política pública como “el conjunto de sucesivas respuestas del estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1990, p. 50), o como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan una resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas Velásquez, 1999, p. 57). En ese sentido, Roth (2006) establece que: “el análisis de las políticas públicas consiste

en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos” (p. 27).

Entonces, se entiende el concepto de política pública de seguridad que como “las políticas y estrategias llevadas a cabo o en curso, y en la consecuente puesta en marcha de un plan de reforma y modernización legal e institucional” (Organización de los Estados Americanos, 2015) lo que permite establecer que la política pública de seguridad es una construcción institucional encaminada a modernizar el accionar del Estado frente a las demandas de seguridad por parte de los ciudadanos, es decir que se constituye en un modelo de gestión integral para la seguridad y convivencia de un territorio determinado y busca la construcción de un puente técnico entre el gobierno, los ciudadanos y la academia, basado en una aproximación micropolítica y microsocioal compleja, de carácter empírico, y cuyo objetivo es Aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro, de relaciones armónicas convivientes, que garantice la libertad a los ciudadanos, que les permita proyectar y gobernar sus destinos personales y su destino colectivo como sociedad, y romper patrones de victimización y criminalidad, haciendo uso de los distintos recursos e instrumentos personales, colectivos, públicos y privados existentes.

En este orden de ideas, el PNVCC se puede denominar como esa estrategia institucional encaminada a la modernización del servicio de la PONAL a través de la actualización en la gestión pública de los recursos y en la incorporación de las nuevas tecnologías en la prestación del servicio de vigilancia policial en cumplimiento de la política de seguridad democrática en su componente de seguridad ciudadana.

3.1 Monitoreo de política pública

Como complemento de los conceptos y para comprender la investigación se llega al monitoreo de política pública como herramienta central del análisis dado que:

(...) consiste en un examen continuo o periódico que se efectúa durante la implementación de un proyecto, y su objetivo es “indagar y analizar permanentemente el grado en que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución (SIEMPRO y UNESCO, 1999, P. 28).

Así mismo, es importante el monitoreo de la implementación de una política pública, dado que se puede denominar como un proceso en el cual se realiza un seguimiento y un balance entre los requerimientos de una necesidad ciudadana y la oferta institucional enmarcada en el contexto de la política pública, aunque existen algunas diferencias respecto a la evaluación y el monitoreo, es una herramienta que sirve tanto para estudio de situaciones pasadas como presente, además:

El monitoreo constituye un proceso continuo de análisis, observación y elaboración de sugerencias de ajustes que aseguren que el proyecto esté encaminado hacia el objetivo propuesto. Por su parte, la evaluación permite la formulación de conclusiones acerca de lo que se observa a una escala mayor, aspectos tales como el diseño del proyecto y sus impactos, tanto aquellos previstos como no previstos (Cerezo y Prieto, 2011, p. 63).

Por ende, es muy importante tener claro en qué fase de la política pública se realiza el monitoreo, y que componentes son analizados en virtud del cumplimiento de los impactos sociales esperados sobre el terreno de aplicación de la política.

El Ciclo de Jones (1970)

Fase i	Fase ii	Fase iii	Fase iv	Fase v
Identificación del problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Apreciación de los acontecimientos • Definición del problema • Agregado de intereses • Organización demandas • Representación y acceso a las autoridades publicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de respuestas • Estudios de soluciones • Adecuación a los criterios 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una coalición • Legitimación de la política elegida 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución • Gestión y administración • Producción de efectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Reacciones a la acción • Juicio sobre los efectos • Expresión
Demanda de la acción publica	Propuestas de una respuesta	Política efectiva de acción	Impactos sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Dunn, Willian (1999). Public Policy Analysis

Sin embargo, es necesario establecer que tanto la evaluación como el monitoreo “son fundamentales para la toma de decisiones a mediano y largo plazo y constituyen una fuente primordial de aprendizaje para los gobiernos y los/las gestores de políticas y programas” (Subirats, 1995, p. 34), es aquí donde radica la importancia del monitoreo de las políticas públicas, ya que es en ese “aprendizaje” en el cual los gobiernos y los gestores retroalimentan la política en función al cumplimiento de los objetivos trazados.

No obstante es relevante mencionar que dentro del monitoreo de una política pública que se realiza durante la fase de implementación y según Dunn (1999) se analizan cuatro aspectos fundamentales los cuales son: insumos de la política, los procesos de la política, los productos de la política y finalmente los impactos de la política.

Como insumos de la política se tienen en cuenta las diferentes acciones y todos los recursos, económicos, técnicos, logísticos y humanos que fueron usados para implementar la política pública, así como para implementar la política pública. En cuanto los procesos de la política, son las actividades administrativas, organizacionales y políticas que facilitan la transformación de insumos en productos e impactos.

Así mismo, los productos de la política son los resultados de la política pública: bienes, servicios o recursos que son recibidos por los grupos objetivos o beneficiarios de la política

pública y finalmente los impactos de la política que son los cambios en el comportamiento o actividades que resultan de los productos de la política.

Ya que como lo dice Roth (Roth, 2005: 149) provee acompañar la puesta en marcha del proyecto o programa. En la que el “objetivo es, por una parte controlar el buen desarrollo de las procedimientos previstos y, por otra, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo”. Este tipo de evaluación es pertinente para esta política pública, porque permite monitorear cada semestre o cada año los logros y las dificultades que ha tenido el PNVCC y su implementación y puede ser realizada por las mismas personas de la PONAL o por una persona de la administración o a través de una veeduría.

Este tipo de evaluación de política pública es importante una evaluación continua ya que es “un instrumento que suministra información permanente para ajustar continuamente tanto los objetivos como los medios y los procesos de una política o de una acción pública”. (Roth, 2005: 149).

Es así como, realizar el monitoreo del PNVCC se torna pertinente, ya que como herramienta técnica para el análisis de las políticas públicas permite generar dos visiones fundamentales en la comprensión de los fenómenos y los resultados en el marco de la acción de la política pública, la primera de ellas es la observación de “tendencias” en los resultados de dicha acción, mientras que por otro lado, permite un primer acercamiento a los resultados lo que puede permitir tomar decisiones y correcciones que lleven al cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Lo anterior permite evidenciar la interacción que existe entre las acciones del gobierno por medio de las instituciones asociadas como la PONAL a través del PNVCC y la interacción en la operatividad con los índices de ocurrencia de delitos de alto impacto. Por otro lado, el concepto de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana se ha ligado en sus análisis de manera importante con el conflicto armado, pero se debe tener en cuenta el concepto de gobernabilidad en el análisis, desde una perspectiva que privilegie el estudio de las condiciones y comportamientos de la seguridad y la convivencia ciudadana, en términos de índices de ocurrencia de delitos de alto impacto e indicadores sociales.

Por otro lado, se considera fundamental el uso del concepto de gobernabilidad para el análisis del monitoreo del PNVCC, ya que este es un plan que obra en la práctica local y territorial como una herramienta para la gobernabilidad de los municipios, teniendo en cuenta que según el artículo 315 de la Constitución política se establece que “El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante” (Constitución Política de Colombia, 1991, párr. 2)

Por ende el plan es funcional a la discrecionalidad del mandatario municipal, esto quiere decir que es el quien determina cuales son los delitos de alto impacto a mitigar, así como el ordenador del gasto y la inversión en seguridad.

Por ende, la gobernabilidad en las democracias modernas como la colombiana está ligada a los procesos de descentralización territorial del poder político, en tanto el poder se comparte

entre diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal; por ende, algunas de las características que definen este proceso son la interdependencia, la cooperación en la toma de decisiones y en la aplicación de los programas y políticas públicas como las relacionadas con el Plan Nacional de Vigilancia Comunitario por Cuadrantes (PNVCC).

De este modo, autores como Rial (1987) plantean que la gobernabilidad es un escenario multinivel y multi-organizativo donde surgen las relaciones intergubernamentales como marco de análisis para conocer y dar cuenta de la realidad compleja de la acción pública en los estados modernos. Es decir que desde este principio, la gobernabilidad está enmarcada por las acciones mancomunadas de un gobierno en pro de optimizar el ejercicio del poder público. Esto se relaciona con el PNVCC en el sentido que esta busca no solo mejorar los indicadores de seguridad de la ciudad, sino también mejorar la interacción de la ciudadanía con la PONAL, de este objetivo se deriva el componente comunitario del plan.

Por otro lado, teniendo en cuenta a Guillermo O'Donnell (1981) es pertinente proponer la categoría de gobernabilidad como eje categórico importante para el análisis del PNVCC, ya que contiene diversas acciones que hacen parte de la gobernabilidad, por ejemplo, la percepción y cooperación ciudadana, así como el interés por disminuir los delitos de alto impacto y derrotar los “mitos” asociados con la inseguridad ciudadana, entre otros elementos.

Así mismo, el Diccionario de Política de Bobbio y Matteucci (1991) definen la gobernabilidad como la relación de gobierno, es decir, la relación de gobernantes y

gobernados, por lo tanto, dicha relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad.

Sin embargo, la definición que se considera más importante para efectos de este trabajo es la del politólogo español Manuel Alcántara Sáez, quien plantea que la gobernabilidad podría ser considerada como “la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno”, es decir que se establece a la gobernabilidad como “la capacidad de gobierno” y esta se encuentra inmersa en el universo de lo social, donde “se registran demandas de los ciudadanos que son procesadas en menor o mayor medida por el sistema político” (Alcántara, 1994, p. 11), es decir en la que se resalta la estabilidad institucional y política, y la efectividad en la toma de decisiones y la administración (OEA, 2015).

En ese orden de ideas el PNVCC se plantea desde la lógica institucional como la capacidad de responder a las demandas de seguridad de los ciudadanos de urbes como Medellín, en virtud de una política pública cuyo diseño institucional no solo sea eficiente y eficaz, sino que sea funcional a las condiciones sociales y a la operatividad de las estructuras pertenecientes al crimen organizado del territorio que se busca impactar o en el cual se va a implementar.

Así mismo, se hace referencia a las acciones integradas que desarrolla el Estado con la Policía Nacional (PONAL) y con la colaboración de la ciudadanía, destinadas a garantizar la paz y la convivencia, mitigando varias expresiones de violencia y, en general, prevenir la ocurrencia de delitos en contra de los ciudadanos y sus bienes (González, 2003), dado que los sistemas democráticos enfrentan problemas de gobernabilidad algunos de ellos derivados de

problemáticas ligadas a la seguridad ciudadana. En el caso de Medellín, se puede mencionar la confrontación entre bandas del crimen organizado lo que se convirtió para la administración municipal en un reto para la gobernabilidad de la ciudad y esa necesidad se tradujo en un diseño institucional enmarcado por el modelo del PNVCC.

3.2 El PNVCC: Breve descripción del origen y evolución.

Por ello, desde la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional (DISEC) en manos del entonces Mayor General León Riaño y enmarcado dentro de la denominada política de seguridad democrática del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez se originó el PNVCC inspirado en el modelo de vigilancia policial de los Carabineros de Chile donde se denominó Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), y es la estrategia operativa definida por la policía chilena que permite a los habitantes de un territorio determinado tener un sistema de vigilancia cercano y sectorizado a cargo de Carabineros, se debe tener en cuenta que es una estrategia de vigilancia policial encaminada al contexto urbano, por ende:

Para efectos del patrullaje, el territorio jurisdiccional de cada comisaría se divide en sectores delimitados (denominados cuadrantes), a partir de los cuales se levanta información precisa acerca del número y características de su población, actividades económicas y sociales más importantes, y realidad delictual (Carabineros de Chile, 2016, Párr. 2).

Este modelo, en función a las características propias de las dinámicas y operatividad del crimen organizado en nuestro territorio implicó una reestructuración en la operación de la PONAL en lo que respecta a patrullajes, manejo de “puntos calientes”¹ y un servicio de policía más cercano al ciudadano, además en la búsqueda de la optimización, efectividad y eficiencia se asignan unos oficiales, suboficiales y patrulleros responsables de zonas previamente georreferencias y caracterizadas, según sus condiciones sociales, económicas, históricas y de índice criminal.

Según la DISEC, el PNVCC:

(...) es un nuevo programa de vigilancia policial implementado por la (PONAL), en las ocho ciudades más grandes del país a partir del año 2010; (...) el cual se enfocó en mejorar la capacidad para implementar los nuevos protocolos de vigilancia del Plan Cuadrantes (Portal Seguridad, 2013).

Por otro lado, la institución Ideas para la Paz menciona que:

El PNVCC es una revolución gerencial en la Policía porque exige que los policías de las patrullas y sus comandantes, así como otras entidades responsables de la seguridad en las ciudades, sean capaces de construir un modelo mental compartido sobre el funcionamiento de la seguridad y la inseguridad. En el modelo anterior se privilegió la “reacción” frente al delito

¹ Son denominados puntos calientes aquellas zonas de la ciudad donde con mayor frecuencia se presentan los delitos.

que ocurre en condiciones de flagrancia, pero en el PNVCC se exige y se induce la planeación y la prevención (FIP, 2012, p. 7).

Es así como el PNVCC es el resultado de la evolución del servicio policial desde el denominado PARCO, Participación Comunitaria, (1993), programa con el que se inicia un proceso de implementación de la cooperación ciudadana al servicio policial. Luego se modifica a POLCO, Policía Comunitaria (1998) que pretendía la incorporación de la ciudadanía como ayudante en el proceso de vigilancia y seguridad ciudadana.

Después surgió la necesidad operativa de desvincular la intervención directa ciudadana del servicio policial, dada la intensidad del conflicto y por estrategias institucionales, para ello se modifica la doctrina de la administración policial y se establece el VICOM, Vigilancia Comunitaria (2006) donde se profesionaliza el servicio, sin embargo, no se reordenan las unidades operativas.

Es así como se llega al PNVCC donde se espera un “alto grado de cooperación ciudadana” en esta estrategia que le otorga operatividad a las políticas de seguridad con el objetivo de disminuir los delitos y aumentar la sensación de seguridad en los habitantes de los sectores urbanos donde se vivía una ola de violencia derivada en su mayoría por el enfrentamiento de las estructuras mafiosas que quedaron luego de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y la eventual extradición de los ex Comandantes de dicha organización.

En la ciudad de Medellín, la estructura mafiosa residual ligada a las AUC es la denominada Oficina de Envigado que durante la operación de las AUC estuvo bajo el control de Diego Fernando Murillo Bejarano alias Don Berna, Comandante del Bloque Cacique Nutibara de las AUC. Posterior a su extradición se inició una confrontación interna entre dos grupos de “La Oficina”, lo que llevó a que se incrementara la ocurrencia de delitos de alto impacto, específicamente el homicidio.

Este hecho se constituyó en un problema para la gobernabilidad de la ciudad, ya que estos índices de criminalidad tan altos no solo afectaron la percepción del ciudadano sino que además generaron que la institucionalidad no pudiera ejercer un control en todo el territorio, dado que la violencia y los actores armados presentes en estos territorios segregaron a las comunidades, con lo que en su momento se denominaron fronteras invisibles, afectaron también las dinámicas económicas y sociales de la población dado que al restringirse la movilidad de los habitantes muchos de ellos se ven perjudicados en sus compromisos laborales y académicos, además de las relaciones sociales vulneradas por la misma restricción de movilidad impuesta por los ilegales.

4. Capítulo III: Metodología

El enfoque de la investigación es mixto porque se abordan datos a nivel cuantitativo que son contrastados y analizados con información cualitativa lo que realizar un análisis asertivo frente a la situación evaluada.

Por otro lado, el método de investigación es el rastreo documental que privilegia la revisión bibliográfica a través del cual se logra incorporar información de diferentes textos encontrados a través de la herramienta Google Académico en el que se utilizó palabras claves para su búsqueda como PNVCC, política pública, monitoreo, hurto y homicidio en Medellín para ser analizada durante el periodo de 2003 y 2013. Allí se encontraron trabajos disponibles sobre el Plan Cuadrantes, seguridad ciudadana y gobernabilidad, además de información de contexto histórico sobre las dimensiones de la violencia y la criminalidad en Medellín priorizando los indicadores asociados a los delitos de alto impacto, es decir los hurtos y homicidios antes de la implementación del PNVCC (2003-2009), y posterior a la ejecución de este modelo (2010-2013) para analizar su comportamiento.

Adicional a ello se revisaron las fuentes estadísticas y documentales de la Policía Nacional de Colombia, en especial de la Seccional de Investigación Criminal, SIJIN, la cual se encarga de la prevención y control de la criminalidad, ejerciendo las funciones de Policía Judicial otorgadas por la Ley de manera permanente, y que junto a otros organismos del Estado:

Apoyan la investigación criminal en las áreas técnicas, científicas y operativas, por iniciativa propia o según orden impartida por la Fiscalía General, para recaudar Elementos Materiales de Prueba o Evidencias Físicas que permitan determinar una conducta punible y la responsabilidad de sus autores o partícipes (Página Personal sobre Inteligencia y Espionaje, 2015).

Esta revisión se realizó con la finalidad de documentar el número total de ocurrencia de los delitos de alto impacto que el PNVCC buscaba reducir: los hurtos y los homicidios.

Adicional a ello se visitó la Biblioteca Carlos Gaviria Díaz de la Universidad de Antioquia, donde se consultó diferentes textos relacionados con la temática a investigar, adicional a esto se accedió a derechos de petición realizados a la Policía Nacional de la República de Colombia y a la Alcaldía de la ciudad de Medellín sobre el plan cuadrantes e índices de homicidios y hurtos. También se aplicó la técnica de la observación de campo de la operatividad de la Policía Nacional y se dialogó con diferentes actores como el área de la vice alcaldía de gobernabilidad de Medellín que hoy en día es la secretaría de seguridad, al componente de inteligencia y estrategia de la policía, oficiales, y patrulleros con quienes se abordó el tema del plan cuadrante, los indicadores de hurtos y homicidios y quienes además vivieron el antes y el después de la aplicación del modelo permitiendo comprender el impacto de la implementación del plan.

Por otro lado, también se conversó con algunos miembros de los grupos ilegales desde el nivel estratégico y operativo para cuestionarlos sobre cómo percibían la transformación del servicio policial, y si planear o cometer un delito es más fácil.

Dichas dialogos no se incorporan literalmente en el texto por que el interés de esta investigación es monitorear la implementación de un plan que compone una política pública, y no se busca analizar ni enunciar el accionar operativo de las estructuras ilegales, además por petición de las personas las cuales solicitaron que ninguna información fuera publica ni

quiera con fines académicos. Sin embargo, no se puede desconocer que la información suministrada es fundamental en el análisis de esta investigación.

Como parte del método aplicado en la investigación, además del rastreo documental se realizará el “monitoreo de las políticas públicas” de Willian Dunn como un instrumento de medición que nos permite analizar la fase de implementación del PNVCC dentro de la política pública de seguridad.

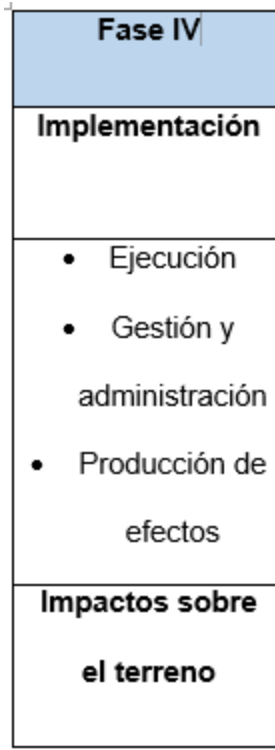
Esquema 1. Monitoreo de políticas públicas



Fuente: Dunn, Willian (1999). Public Policy Analysis

Allí se puede analizar los componentes correspondientes a la ejecución, la gestión y administración y a la producción de efectos de la política pública en una fase de implementación, es decir que se tienen en cuenta los resultados iniciales para establecer tendencias y generar alternativas de corrección y direccionamiento de la acción de la política pública en pro de cumplimiento de los objetivos establecidos por la misma.

Esquema 2. Fase IV, Ciclo de Jones (1970). Monitoreo.



Fuente: Dunn, Willian (1999). Public Policy Analysis

Posterior a ello se realiza la evaluación de la política pública en la que se debe tener en cuenta los indicadores y las variables cuantitativas con las cuales se mide la seguridad y que arrojan unos resultados, permitiendo comprender las lógicas bajo las cuales se diseñan las políticas y programas, como el PNVCC a partir de los cuales se busca resolver diversas formas de conflictividad social y de violencia que se manifiestan en delitos de alto impacto.

La recolección de datos para realizar el monitoreo se ejecutó de dos formas, la primera de ellas fue a través de derecho de petición a la PONAL, y el segundo por medio de la recopilación de los datos publicados por la misma institución, el Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC) y la Fiscalía en sus medios de comunicación, revistas y páginas web.

Como herramienta de apoyo para el análisis se utilizaron gráficos, tablas y esquemas en el programa Excel que permiten develar de una forma ágil y comprensible los impactos del monitoreo sobre la implementación del PNVCC en los delitos de alto impacto en la ciudad de Medellín entre los años 2010 y 2013. Luego estas tendencias serán cruzadas con la teoría de Dunn y Jones para condensar la información procesada en un análisis técnico de la implementación del PNVCC en la ciudad de Medellín.

Es así como este diseño metodológico permite crear un panorama acerca de la implementación del PNVCC y su impacto en el terreno, además, el uso del enfoque mixto permite que el análisis realizado contemple que elementos significativos como el contexto social e histórico de la sociedad y la ciudadanía sean contrastados con los delitos de hurto y homicidio.

Finalmente, es necesario tener presente las limitaciones de toda investigación, en cuanto a ello, se debe tener presente que en esta, no se tiene en cuenta un posible subregistro acerca de la ocurrencia de los delitos de alto impacto por el enfoque institucional de la investigación. Es decir, que se hace uso del principio de buena fe y conforme a ello se parte del supuesto de que el uso de los datos que son suministrados por las instituciones del Estado son confiables por las mismas funciones que realizan, por ende se toman cifras de la PONAL, la Fiscalía y Medicina Legal porque son quienes llevan las denuncias y las investigaciones judiciales de los hechos delictivos, y el Sistema de Información de Seguridad y Convivencia por ser el sistema creado por la Secretaria de Seguridad de la Alcaldía de Medellín como herramienta de apoyo y de centralización de la información y de los datos interinstitucionales.

**5. Capítulo IV: Descripción, resultados y análisis del monitoreo del PNVCC en
Medellín 2010-2013**

Centrar el análisis de esta investigación entre los años 2010 y 2013 se fundamenta en dos aspectos, el primero de ellos es el inicio o puesta en marcha del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) a inicios del 2010, y el segundo en las confrontaciones internas que originaron la división en la estructura armada ilegal de “La Oficina”, entre Erikson Vargas Cardona alias “Sebastián” y Maximiliano Bonilla alias “Valenciano” lo que incrementó significativamente los índices de ocurrencia de delitos de alto impacto. El recrudecimiento de este período de violencia culminó con la captura de alias “Valenciano” el 28 de noviembre de 2011 en Venezuela, así como también con la captura de alias “Sebastián” el 8 de agosto de 2012 en el municipio de Copacabana.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que:

La gran mayoría de los grupos armados que actuaron en ese momento, existían antes del proceso de paramilitarización de la ciudad y se plegaron a este proceso; muchos de sus líderes e integrantes se desmovilizaron manteniendo la estrategia de combinar formas de actuación ilegal con pretendidas acciones de liderazgo político y social, para hoy delinquir de forma abierta. (Personería de Medellín, 2009, p. 8).

Así mismo, es pertinente resaltar que:

Estos grupos armados se caracterizan por llevar a cabo junto a las actividades típicamente criminales, diferentes modalidades de control territorial y

poblacional claramente apropiadas del modelo paramilitar, basado este último en el dominio coercitivo del territorio y la oferta de “seguridad” como mecanismo de legitimación, asociado a prácticas de intermediación política y social de recursos públicos (Personería de Medellín, 2009, p. 8).

Igualmente, la confrontación armada se ha desató en innumerables barrios de la ciudad, donde estos los ilegales buscaban copar mercados legales e ilegales, dada la importancia que tiene la Medellín como eslabón en la cadena de comercialización de todo tipo de drogas, o microtráfico, además es un lugar estratégico para el control de rutas y un lugar relevante en virtud del lavado de activos y otros negocios criminales.

Todo esto, llevo a que se detonara un panorama de violencia en la ciudad que significó para la administración municipal un reto para la gobernabilidad de la ciudad, ya que durante estas confrontaciones no solo aumentaron los asesinatos, sino también se afectó la percepción de seguridad de los ciudadanos², concibiendo una reflexión sobre la efectividad de las políticas de seguridad y convivencia, pues a pesar de la enorme cantidad de recursos invertidos en diferentes modalidades de desmovilización y desarticulación de los grupos armados (AUC),

² Según la Corporación para la Paz y el Desarrollo Social, Corpades, entre el 13 de Mayo de 2008 (Extradición de los Comandantes AUC), hasta la captura de alias “Valenciano” en Venezuela, el 28 de noviembre del 2011, en Medellín hubo 6.906 asesinatos, 5.524 fueron por disputa de “Sebastián” y “Valenciano” (Jefes de la “La Oficina”) este incremento en los homicidios aumento de forma similar la percepción de inseguridad.

estos se mantenían activos y con la capacidad de afectar de manera específica la vida, social y económica de la ciudad.

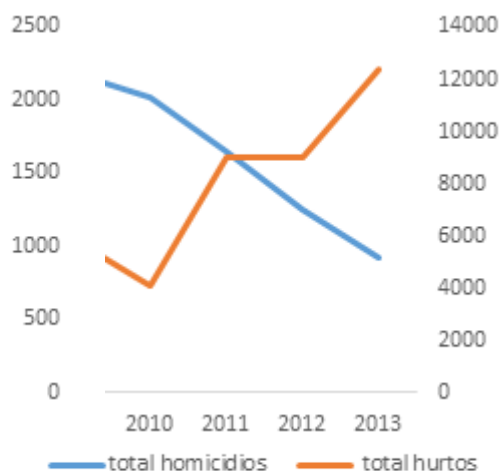
Todo ello llevó a la creación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitario por Cuadrantes (PNVCC), una estrategia institucional que busca contener y frenar la ocurrencia de delitos de alto impacto, específicamente los homicidios y los hurtos a causa del accionar de las Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico (ODIN) en Medellín, que son las estructuras operativas básicas de las bandas criminales (BACRIM), dado que estas estructuras simplificadas del accionar delincuenciales son las que terminan incidiendo en la ocurrencia de estos delitos de alto impacto.

Ante el panorama de violencia que se originó en este periodo el PNVCC se planteó dos objetivos, el primero de ellos es contribuir a la disminución de los delitos de alto impacto (hurtos y homicidios), como elemento objetivo y el segundo fue mejorar la sensación de seguridad como elemento subjetivo. Esto derivó en dos acciones estratégicas fundamentales la primera de ellas buscar lograr la efectividad en el cumplimiento del elemento objetivo del plan y el segundo un fuerte componente publicitario del mismo, en especial de los resultados operativos obtenidos, así como el volanteo casa a casa con información del cuadrante, sus integrantes y los números de teléfono de los mismo para generar cercanía, empatía y publicitar el PNVCC.

5.1 Elemento objetivo del PNVCC: Los delitos de alto impacto en Medellín, 2010-2013

Este es para la época de estudio en términos institucionales de la PONAL el elemento objetivo del PNVCC, que en términos de las políticas públicas podemos denominar las metas sociales, es decir las demandas sociales que se buscan atender a través del diseño institucional, que se traduce en la operatividad de la PONAL y los resultados que posteriormente se mostraran. En cuanto al panorama de la ocurrencia de delitos de alto impacto en Medellín para el periodo de análisis se obtienen las siguientes cifras:

Gráfico 6. Comportamiento del total de homicidios y hurtos. Medellín, 2010-2013



Fuente: Policía Nacional.

Es evidente en la gráfica la reducción sostenida en términos de la ocurrencia del delito de homicidio, pero paradójicamente desde la lógica institucional, se contrasta con una reducción inicial de los hurtos, pero posteriormente se evidencia un crecimiento de estos sosteniéndose entre los años 2011 y 2012.

Una posible hipótesis para este comportamiento delictivo se da en que una de las estrategias del PNVCC fue las denominadas capturas de “objetivos de alto valor” y una estrategia policial encaminada a detener a los líderes de las Odín (Organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico), es decir mandos medios y altos de dichas estructuras ilegales de la ciudad.

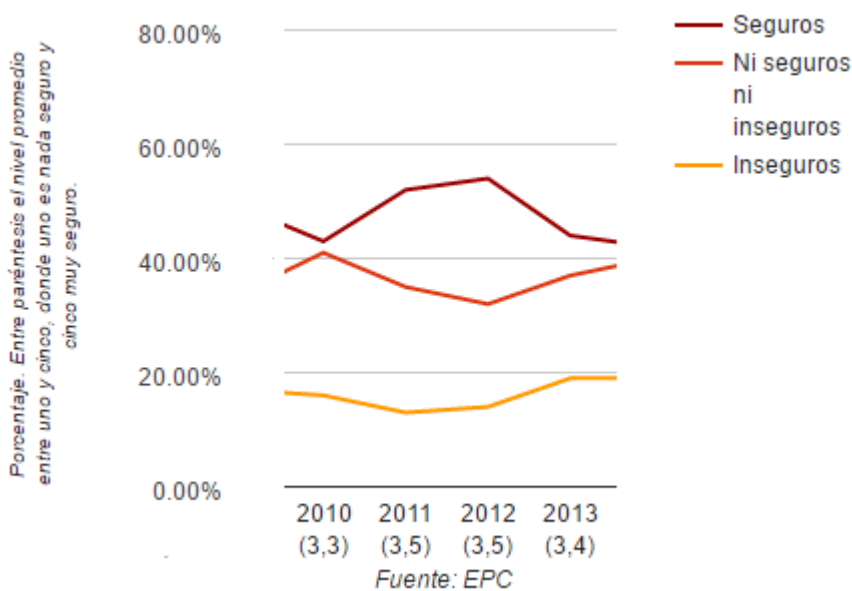
En cuanto al homicidio, la PONAL busco disminuir la ocurrencia de este delito a través de mecanismos policial derivados del PNVCC que se analizaran más adelante como lo son las geo cercas, los puesto de control permanentes y móviles y la creación de la TAMIR (Tabla mínima de acciones requeridas), con lo que se obtuvo una policía de vigilancia más operativa en términos de requisas, y controles a ciudadanos bien fuera en calidad de peatones, motociclistas o en vehículos particulares y de servicio público.

Así mismo, el crecimiento en los hurtos se puede explicar en que esta actividad delictiva se convirtió en un mecanismo de financiación de las Odín, dado la intensidad de la actividad policial en virtud de disminuir la ocurrencia de los homicidios. El hurto en términos de actividad criminal es un delito más difícil de contener, dada la facilidad de cometer y la baja preparación que requiere, dependiendo de la complejidad del mismo, además genera menos impacto social que el homicidio. Es decir estas organizaciones han sabido constituir verdaderas empresas criminales derivadas del hurto por ejemplo de automotores, motocicletas o teléfonos móviles.

5.2 Elemento subjetivo del PNVCC: Percepción de Seguridad. Medellín, 2010-2013

Desde la PONAL, también se plantea un elemento subjetivo del PNVCC y que constituye el segundo objetivo del PNVCC y es la percepción de seguridad, ellos establecen este indicador como un componente funcional de la evaluación de los resultados del plan ya que a través de este se puede medir de forma conjunta a la ocurrencia de delitos de alto impacto la efectividad del mismo. En cuanto a las cifras de percepción de seguridad para el periodo de estudio se obtienen:

Gráfico 7. Percepción de Seguridad. (%) Medellín, 2010-2013



Fuente: Medellín Cómo Vamos. (2015) ¿Cómo vamos en seguridad ciudadana y convivencia?

[Gráfico]. Recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia/>

Desde la lógica del elemento subjetivo del PNVCC se puede establecer que para el periodo de estudio se evidencia una disminución en la percepción de ciudadanos “seguros” y casi en

la misma proporción se observa un crecimiento en los ciudadanos cuya percepción de seguridad se enmarca en “ni seguros, ni inseguros”. También en cuanto a estos dos indicadores la gráfica muestra una similitud opuesta en la tendencia, mientras una crece la otra variable decrece.

Sin embargo, es evidente la mejora en la percepción de seguridad de la población de la ciudad de Medellín a partir del año 2010 y hasta el año 2012, pero en este año aumento el número de ciudadanos cuya percepción “ni seguros, ni inseguros”, este cambio se puede deber a lo que ocurría con los delitos de alto impacto para la época dado que se estabilizó la ocurrencia de la actividad delictiva del hurto y los homicidios seguían descendiendo. Para el año 2013 las variables se estabilizan, esto se debe a que las condiciones de violencia, y las dinámicas delictivas de la ciudad habían cambiado en parte gracias a la operatividad de la PONAL del plan con la captura de los líderes de la estructura ilegal de la Oficina de Envigado que estaban en confrontación.

5.3 El PNVCC como respuesta institucional.

La Policía Nacional estructuró los niveles de mando y control para la implementación del PNVCC de la siguiente manera: estrategia, liderazgo y supervisión.

ESTRATEGIA	LIDERAZGO	SUPERVISION	OPERATIVIDAD
PONAL (DIRECCION DE SEGURIDAD CIUDADANA)	MEVAL (COMANDO METROPOLITANO DEL VALLE DE ABURRA)	ESTACIONES DE POLICIA	<ul style="list-style-type: none"> • POLICIAS SERVICIO DE VIGILANCIA (CUADRANTES) • POLICIAS DITRA (DIRECCION DE TRANSITO Y TRANSPORTE)
		CIEPS (Centros de Información Estratégica Policia Seccional)	<ul style="list-style-type: none"> • POLICIAS SIJIN (SECCIONAL DE INVESTIGACION JUDICIAL) • POLICIAS FUCUR (FUERZA DE CONTROL URBANO)
ALCALDIA MUNICIPAL	VICE ALCALDIA DE GOBERNABILIDAD O SECRETARIA DE GOBIERNO	SECRETARIA DE SEGURIDAD	EQUIPO ASESOR Y TECNICO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL POR EJEMPLO PERSONAL LINEA 123

Fuente: elaborado por el autor de la investigación

Además, otro de los objetivos del PNVCC es aumentar la eficacia y eficiencia del servicio de vigilancia de la policía en cada uno de los barrios y comunas segregadas por cuadrantes,

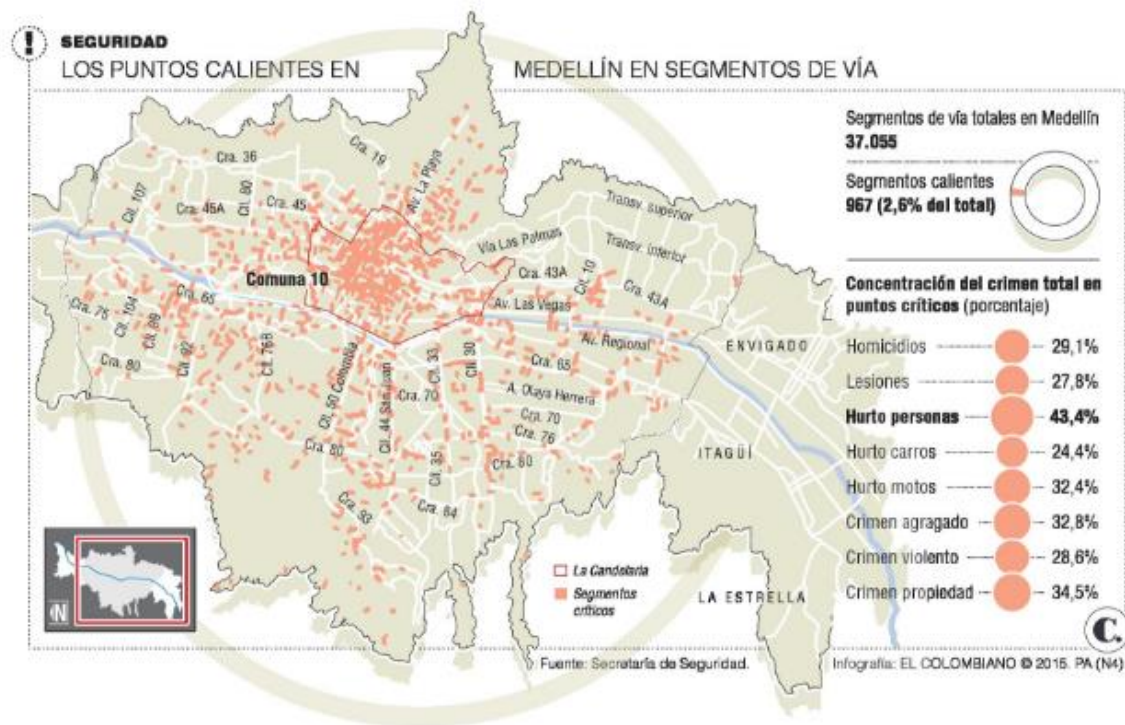
para ello se diseñaron e implementaron estrategias como en la georreferenciación de cuadrantes, vehículos y patrulleros, todo dirigido desde los Centros de Información Estratégica Policía Seccional (CIEPS) y desde el centro de despachos de la línea 123. A través del subsistema Rastreo Vehicular Automatizado (AVL, en sus siglas en inglés) que permite a los uniformados:

- **Alertas por entrada/salida de territorios:** Para mantener información detallada de cada uno de los patrulleros que ingresan y salen de un cuadrante determinado, bien sea por necesidades operativas o por requerimientos logísticos.
- **Control de permanencia en jurisdicción:** Se crea para establecer el cumplimiento de los uniformados de su jornada laboral, así como cantidad de patrullajes y acciones realizadas.
- **Despliegue de unidades de apoyo:** Se crea el componente policial denominado “Fuerza disponible”, con la finalidad de apoyar de forma temporal los cuadrantes más críticos mediante una acción planificada, o enviar patrulleros de vigilancia de otros cuadrantes a reforzar un cuadrante determinado ante una acción no planificada o eventualidades de orden público.
- **Alertas por exceso de velocidad (vehículos):** Acción encaminada a dar cumplimiento de las normas de tránsito por parte de los vehículos de los ciudadanos que se movilizan dentro de los cuadrantes, para garantizar la seguridad vial de los habitantes y transeúntes del mismo.

- **Control de velocidad para prevención de accidentes:** Acción encaminada a dar cumplimiento de las normas de tránsito por parte de los vehículos institucionales para proteger la vida e integridad de los policiales y de los ciudadanos
- **Patrullaje a baja velocidad más efectivo:** Estrategia policia que determina una mayor observación por parte de los patrulleros, más cercanía a la ciudadanía y una eventual reacción más efectiva ante hechos delictivos que afecten la seguridad y convivencia de los ciudadanos que estén cuadrante.
- **Creación de cultura institucional:** Campañas publicitarias internas y externas, que buscan generar un mayor reconocimiento por parte de la ciudadanía, así como mayor apropiación por parte de los miembros de la institución.
- **Asistencia al Modelo Nacional de Vigilancia por Cuadrantes:** Apoyo y realimentación constante por parte del personal del nivel estratégico y de liderazgo del plan a las unidades y componentes de los niveles de supervisión y operatividad del mismo.
- **Geocercas por cuadrante:** Son las fronteras físicas de cada uno de los cuadrantes apoyadas en lo posible con cámaras de video vigilancia y controles a los vehículos y peatones que transiten por allí, dependiendo de las necesidades de seguridad de cada cuadrante.
- **Recorrido de vehículos por cuadrante:** Es la vigilancia no solo en motocicletas sino también en vehículos asignados a la protección de cada cuadrante para el caso de Medellín, camionetas Renault Duster.

- **Velocidad promedio dentro del cuadrante:** Estrategia que busca garantizar la seguridad vial de los habitantes del cuadrante.
- **Actividad policial en los Hot Spot (Puntos Calientes):** Estrategia que moviliza efectivos de las unidades de policías adscritas a los grupos FUCUR, SIJIN y DITRA, en los puntos geográficos donde es mayor la ocurrencia de los delitos de alto impacto.

Gráfico 8. Los puntos calientes en Medellín en segmentos de vía, 2010-2013



Fuente: Ospina, Gustavo. (2015). Medellín identifica 37.000 cuadras donde ocurren delitos. [Gráfico]. Recuperado de:

<http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/medellin-identifica-37-000-cuadras-donde-ocurren-delitos-1-XB3276606>

- **Asignación efectiva de unidades cercanas a incidentes:** Estrategia policial que busca la optimización del tiempo de reacción frente situaciones en las cuales el ciudadano requiere el apoyo policial.

Los CIEPS se convierten en un complemento a esta gestión ya que son importantes porque desde allí se direccionan las acciones de la política pública de seguridad de la ciudad enmarcadas en el PNVCC:

- Cuenta con 25 salas ubicadas en las estaciones de diferentes comunas y corregimientos.
- Son centros de análisis cualitativo y cuantitativo de la dinámica criminal de cada uno de los territorios.
- Planeación del servicio de Policía.
- Seguimiento diario, semanal y mensual al modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes.
- Desarrollo aplicativo de control ciudadano (libro de población) (Policía Nacional, s.f.).

Así mismo, la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional (DISEC) comprendió la importancia de la participación del ciudadano en los procesos concernientes a la vigilancia y seguridad de su entorno, por eso es pertinente que el componente “comunitario” del PNVCC esté enmarcado en un principio básico de la gobernabilidad y es un “grado de

cooperación” entre el ciudadano y las instituciones a través de dos estrategias: la primera de ellas con la dirección de la Oficina Telemática, área de informática de la Policía Nacional que creó las aplicaciones para teléfonos móviles tipo Smartphone “cuadrantes” y “cuadrante amigo” que permite al ciudadano un contacto directo con la patrulla de su cuadrante o con el centro de despacho de la línea 123, así como la creación del sistema de atención al ciudadano, comités de Recepción, Atención, Evaluación y Trámite de Quejas e Informes (CRAET).

Imagen 1. App Smartphone Cuadrante amigo y Cuadrantes.



Fuente:

Policía

Nacional. (2015). Cuadrante Amigo. [Imagen]. Recuperado de:

https://play.google.com/store/apps/details?id=com.datatraffic.cuadranteamigo&hl=es_419

La segunda estrategia es publicitaria y se desarrollan actividades como marcar las patrullas con la política institucional “SEA policía” (Salude, Escuche, Actué); la campaña “Mi policía y yo con el mismo corazón”; la estrategia “Un cuadrante seguro es una ciudad segura”; y

finalmente un intensivo uso de la red de emisoras de la Policía Nacional para fortalecer el plan de comunicaciones y así incrementar la credibilidad, confianza y el posicionamiento institucional, parte integral del PNVCC.

Imagen 2. Campañas publicitarias: “SEA policía” (Salude, Escuche, Actué); “Mi policía y yo con el mismo corazón”; “Un cuadrante seguro es una ciudad segura”.



“Mi Policía y Yo Con Un Mismo Corazón”

Fuente: Google. (2016). Campañas publicitarias Policía Nacional. [Imagen]. Recuperado de: https://www.google.com.co/search?q=campa%C3%B1as+publicitarias+policia+nacional&biw=1242&bih=580&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwj-u9yL3-rRAhUifiYKHdKIBqgQ_AUIBigB

5.4 La gobernabilidad en Medellín: seguridad y legitimidad.

Según la personería de Medellín se establecía que en la ciudad había:

(...) un serio problema de gobernabilidad, ocasionado por estos grupos armados que desafían el orden legal, y mediante la combinación de acciones delictivas y prácticas de sometimiento territorial y poblacional, instauran micro-órdenes paralelos que constituyen espacios de soberanías parciales e híbridas, generando en una buena parte de la ciudad un orden múltiples en los cuales conviven legalidad e ilegalidad (Personería de Medellín, 2009, p. 8).

Es por esto, que surgen las estrategias derivadas de la política pública de seguridad encaminadas a disminuir los delitos de alto impacto y a mitigar los complejos fenómenos de violencia y criminalidad que persisten en la ciudad, como lo es PNVCC, han sido importantes para reducir algunos niveles de delitos de alto impacto y contribuir en la buena percepción ciudadana sobre la seguridad. Sin embargo, aún se siguen generando expresiones de violencia, control social y desplazamiento por parte de las Bacrim y las Odín que tiene un impacto en las condiciones de vida de la mayor parte de la población de la ciudad, evidenciando una dificultad profunda para la construcción de la convivencia ciudadana en paz.

Precisamente el PNVCC busca fortalecer el control institucional y legal de las diversas formas de conflictividad violenta y de naturaleza criminal que se presentan en las diferentes ciudades del país y en Medellín, ciudad donde se lanzó el plan y en otras siete áreas

metropolitanas desde julio de 2010. No obstante es necesario reconocer que hay todavía asuntos en los cuales es necesario seguir trabajando:

La principal debilidad tiene que ver con el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y competencias que le permitan al personal de vigilancia un trabajo más sistemático. Esta debilidad se explica también porque hay una cultura organizacional arraigada en la reacción y no en la planeación. La transformación de estos hábitos de trabajo es uno de los retos más importantes del PNVCC. Un gran número de delitos ocurre de modo sistemático en unos pocos cuadrantes desde hace varios años, luego el PNVCC lo que pide es focalizar los esfuerzos de la Policía, los entes del Estado que tengan alguna responsabilidad y la comunidad, para luchar contra aquellos factores que aumentan la probabilidad de ocurrencia de delitos y contravenciones (FIP, 2012, p. 9).

Es decir entonces que la capacidad tecnológica y de inteligencia de las fuerzas de seguridad del Estado son importantes, pero también lo son los procesos de capacitación y educación de los mismos agentes que buscan implementar tales programas, de tal manera que puedan transformar su mentalidad y lógica de actuación, no solo para reaccionar ante las diversas formas de violencia y crimen que se presentan en la ciudad, sino también contribuir en su prevención y disuasión considerando a la sociedad civil como un aliado.

(...) allí donde hay indiferencia es muy difícil que el Plan Cuadrantes alcance todo su potencial. Esto sucede porque la mayoría de los delitos tienden a bajar cuando hay un alto grado de cooperación entre Policía, sociedad civil y otras entidades del Estado (FIP, 2012, p. 9).

Teniendo en cuenta lo anterior, la administración de Medellín debe propender por la construcción de un marco de gobernabilidad centrado en la seguridad ciudadana, para lo que se requiere construir mayor legitimidad en cuanto a la fuerza pública y la Policía Nacional específicamente, pero que al mismo tiempo reconozca esa legitimidad del funcionamiento de iniciativas como el PNVCC y de políticas públicas de seguridad y convivencia; además, deben promover una sociedad civil más organizada y que esté dispuesta a cooperar en los programas de seguridad ciudadana, más allá de tan solo denunciar.

5.5 Monitoreo del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en Medellín 2010-2013

INSUMOS DE LA POLÍTICA	PROCESOS DE LA POLÍTICA	PRODUCTOS DE LA POLÍTICA	IMPACTOS DE LA POLÍTICA
<ul style="list-style-type: none"> • Se inició con 117 cuadrantes en el 2010, al 2013 se contaba con 189 cuadrantes, buscando la meta final de 411 cuadrantes al 2015. • 8.600 policías • 355 mil millones de pesos en tecnología y efectivos policiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Integral Policial Para La Seguridad Del Ciudadano “Corazón Verde” (PIPSC-CV) • Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial (CREIP) • Control Institucional y Veeduría Social para el Mejoramiento del Servicio, orienta el 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Modelo para la Medición de la Gestión Territorial aplicativo de Seguridad y Gestión Territorial (SEGET), el Modelo proyecta la dinamización del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana de conformidad con lo 	<ul style="list-style-type: none"> • Para el 2013 los homicidios obtuvieron una tendencia descendente que se venía mostrando desde la implementación del PNVCC en el año 2010, ubicándose en una tasa de 39.2 por 100 mil habitantes, luego del recrudescimiento de esta en 2008 y 2009, que significó incrementos del 34% entre

<ul style="list-style-type: none"> • 65 millones de pesos en 1.233 Smartphone para los 411 cuadrantes • 1.459 radios de comunicación, 363 equipos avantel, 123 celulares y 68 tablets • 1.384 automotores entre vehículos y motos 	<p>funcionamiento Sistema de Atención al Ciudadano, Comités de Recepción, Atención, Evaluación y Trámite de Quejas e Informes (CRAET). Esta iniciativa estratégica adopta el concepto publicitario: “Mi Policía y yo, con un mismo Corazón”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de un Centro de Coordinación y Gestión de la Información para la Seguridad y Prevención 	<p>establecido en el artículo 14 de la Ley 62 de 1993.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (MNVCC) 	<p>2007 y 2008 y mayor al 100% entre 2008 y 2009. A partir del año 2010 la tasa ha venido bajando, presentando las mayores reducciones entre 2011 y 2012 con un 25% y entre 2012 y 2013 con un 27%.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el delito de hurto, este plan no tuvo el impacto esperado debido a que se presentó un incremento anual entre 2010 y 2013. • Objetivo metas sociales: Reducir la ocurrencia de delitos de alto impacto homicidio y hurto.
--	--	--	--

	<p>(C2GIS) con el propósito de integrar la estadística delincinencial y contravencional (SIEDCO) y coordinar las diferentes fuentes de conocimiento sobre fenómenos delictivos y criminológicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS) 		
--	--	--	--

Fuente: elaborado por el autor de la investigación

En cuanto a los insumos, el PNVCC se inició con 117 cuadrantes en el 2010, distribuidos en las 16 comunas y 11 corregimientos, junto con ello se reorganizó el servicio policial de los 8600 policías, considero que el aporte más significativo en dichos insumos fueron los 355 millones de pesos en tecnología, sumados 1.459 radios de comunicación, 363 equipos avante, 123 celulares y 68 tablets y los 1.384 automotores entre vehículos y motos, ya que esto aumentó la capacidad operativa de los policiales, además de potenciar dos fuertes del accionar policial como lo son las comunicaciones y la movilidad, generando mayor operatividad en cada uno de los cuadrantes.

Por otro lado, respecto a los procesos es pertinente afirmar que los más significativos en términos de contribuir a la operatividad de la PONAL y al funcionamiento del PNVCC fueron la creación del Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial (CREIP), el diseño e implementación del Centro de Coordinación y Gestión de la Información para la Seguridad y Prevención (C2GIS) y finalmente y quizás más importante en este componente fue la puesta en marcha de los centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS), ya que estos últimos son las unidades desde donde se coordinan los procesos de inteligencia e investigación para planear y ejecutar los operativos en pro de disminuir la ocurrencia de delitos de alto impacto.

Finalmente, en cuanto a los productos se puede establecer que la creación de los dos modelos el primero para la Medición de la Gestión Territorial aplicativo de Seguridad y Gestión Territorial (SEGET) y el segundo el modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes (MNVCC), son productos muy importantes de la política pública ya que le dan durabilidad a los procesos de policiales de innovación, inteligencia y acción en el combate al crimen organizado y a la delincuencia común y se puede establecer que crean un marco operativo que

puede a futuro ser usado en otras ciudades, que estos modelos son el compendio de la gestión pública de la seguridad ciudadana en un territorio con características muy peculiares que generaban o facilitaban diferentes expresiones de violencia.

Por otro lado, es muy importante tener en cuenta que las directrices de la PONAL provienen del ámbito nacional y este ejercicio investigativo se enfoca netamente en el ámbito municipal, por ende, es necesario hacer un par de precisiones. La primera de ellas es que el monitoreo los insumos responden al ámbito municipal al tratarse de inversiones que realizó la Alcaldía de Medellín y la MEVAL, netamente para la ciudad. Mientras que los procesos y los productos devienen del ámbito nacional, en el cual Medellín tuvo una alta incidencia puesto que significó un desafío grande para la policía y esta experiencia contribuyó altamente a la creación y fortalecimiento de los productos y de algunos de los procesos. Finalmente, en cuanto a los impactos estos si corresponden netamente al ámbito municipal dado el interés y el objetivo de ejercicio investigativo.

5.6 Seguimiento institucional:

En cuanto al seguimiento de la implementación del plan nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes desde el punto de vista institucional este se ha ligado a algunos factores ya mencionados, y es la relación entre disminución de la ocurrencia de delitos de alto impacto, la percepción de seguridad por parte de los ciudadanos, que son las metas sociales del plan, y adicionalmente el cumplimiento de la implementación del mismo en virtud al número de cuadrantes operando desde la meta inicialmente propuestos al 2015 de 411 cuadrantes.

Gráfico 9. Seguimiento implementación PNVCC, 2010-2015



Fuente: Policía Nacional. (2015). Seguimiento implementación PNVCC 2010-2015.

[Gráfico]. Recuperado de: <http://www.policia.edu.co/documentos/pnvcc.pdf>

Dado esto, es evidente el cumplimiento de esta meta en el crecimiento, consolidación y operatividad en el número de cuadrantes, ya que se pasa de 117 en 2010 a 411 en el 2015 siendo los años 2013 y 2014 donde más se incrementó el número de cuadrantes, con un crecimiento del 58% y 68% respectivamente.

5.7 Balance de los homicidios como meta social del PNVCC

El Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC) es una expresión de las políticas públicas de seguridad que surge en el año 2010 con el objetivo de enfrentar la violencia y la inseguridad en la ciudad de Medellín para lo que cuenta con unas metas sociales de disminuir el número de delitos de alto impacto como los hurtos y homicidios gracias a la

participación de la ciudadanía en las redes locales de cooperantes y a los recursos técnicos, tecnológicos y humanos optimizados con los que cuenta el servicio de la Policía.

Los resultados respecto a las cifras de los homicidios reflejan una tendencia descendente desde el año 2010 con la implementación del PNVCC, ubicándose en una tasa de 39 homicidios por 100 mil habitantes.

El periodo de mayor reducción de este delito ha sido entre el 2012 y 2013 con un 35,93%, posteriormente se encuentra los años 2011 y 2012 con un 31,44% y finalmente entre 2010 y 2011 con un 22,53%

Homicidios 2010 - 2013

AÑO	TOTAL HOMICIDIOS
2010	2023
2011	1651
2012	1256
2013	924

Fuente: Elaboración propia cifras Policía Nacional.

Este logro se debe en mayor medida al modelo de vigilancia comunitaria por cuadrantes, el cual ha ejercido un mayor control y eficacia debido al cumplimiento del compromiso de “aumentar la cobertura del servicio policial con los cuadrantes, para finalmente poder impactar en la actividad criminal, así como en la percepción de la seguridad que tienen los ciudadanos” (FIP, 2012, p. 9), para lograr estos impactos:

Las ciudades han sido divididas en cuadrantes, para que los ciudadanos se comuniquen directamente con las patrullas asignadas. Lo que se busca es que estas patrullas permanezcan dos años en el sector para generar confianza en la comunidad y conocerla a fondo (FIP, 2012, p. 9).

Por ende:

Los cuadrantes demandan la responsabilidad de las patrullas y esa responsabilidad es controlada por la ciudadanía. Son los vecinos del barrio los que monitorean a los policías del cuadrante. Además, un territorio pequeño sí puede caber en la cabeza de un policía y su comandante (FIP, 2012, p. 9).

Además se debe resaltar el nivel de legitimidad logrado en el plan, es decir la aceptación social de la institucionalidad que maneja y tramita los aspectos de la seguridad ciudadana como un actor fundamental en el desarrollo de una sociedad en un ambiente sano y seguro. A esto se le debe agregar la confianza generada en la institución policial con pocas o mínimas expresiones de corrupción y un alto nivel ético y de compromiso social que permiten ofrecer un servicio moderno, de calidad, eficiente, eficaz, garante y protector de los derechos humanos y que esté cerca de los ciudadanos.

No obstante, este descenso está relacionado “posiblemente al cese de enfrentamientos entre grupos en determinados territorios, ya sea porque uno de ellos termina hegemonizando el poder territorial para la captura de rentas o porque se llega a coaliciones que reducen la violencia homicida” (Medellín Cómo Vamos, 2013, párr. 2).

5.8 Balance de los hurtos como meta social del PNVCC

La disminución de los hurtos en la ciudad de Medellín como una meta social del PNVCC no se cumplió según el periodo de análisis de la investigación. Por el contrario, se presentó un ascenso significativo en las cifras que evidencian que el periodo de mayor aumento de este delito es entre los años 2010 y 2011 en un 120,75%, posteriormente entre el 2012 y 2013 con un 36,74%, y finalmente en el periodo de 2011 y 2012 el aumento fue 0,08%, en ninguna se evidencia una reducción o que se hubiese podido contener.

Hurtos 2010 - 2013

AÑO	TOTAL HURTOS
2010	4091
2011	9031
2012	9039
2013	12360

Fuente: Elaboración propia cifras Policía Nacional

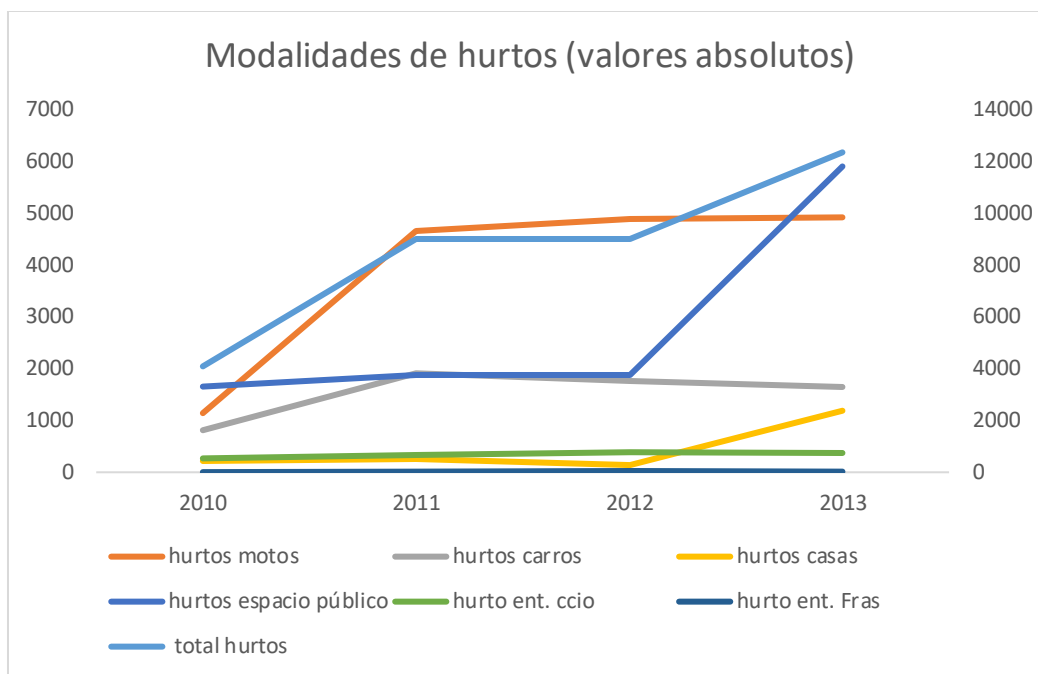
Así mismo como se presenta una variación en las cifras por el delito de hurto anualmente, también cambian la frecuencia de las modalidades utilizadas. En el 2010 la principal forma del hurto fue en espacios públicos, en entidades financieras, seguido del hurto de motos, carros, y en una menor medida en entidades de comercio y casas.

En el 2011 se presenta un incremento en la modalidad del hurto de motos que alcanza los hechos cometidos en espacio público, al igual que aumenta el robo de carros, y permanece igual los hurtos en entidades financieras al igual que la estadística en entidades comerciales y casas.

El panorama para el 2012 se marca por una leve disminución del hurto en casas y en la modalidad de espacio público que es superado por el robo de motos. La forma de cometer el delito sigue igual estadísticamente en entidades financieras y comerciales, y hurto de carros.

Finalmente, en el 2013 se evidencian un aumento significativo del hurto en las modalidades de espacio público, en entidades financieras y hurtos en casas principalmente. Mientras que se mantiene las estadísticas en el hurto de motor y disminuye un poco en la modalidad de robo de carros y en entidades comerciales.

Gráfico 10. Modalidades de hurtos (valores absolutos). Medellín, 2010-2013



Fuente: Policía Nacional.

Los comandos estratégicos de seguimiento y planeación policial atribuyen el incremento de los hurtos a un fenómeno de migración de actividad criminal derivado del control que realizan los patrullajes en los cuadrantes que ha contenido el fenómeno de los homicidios. Por eso, las ODIN que se dedicaban al sicariato pasaron al delito del hurto como principal fuente de financiación, además de diversificar sus actividades en el sector de la economía ilegal con el microtráfico, la microextorsión, y préstamos con altas tasas de interés; en la economía informal participaron a través del transporte y microempresas; y respecto a las actividades económicas legales y formales incursionaron con fábricas de alimentos, moteles, compraventas, comercio de vehículos, entre otros.

Precisamente la diversificación de estos grupos hace que sea más difícil el combate por parte de las unidades de vigilancia del cuadrante e implique la acción de otras unidades de

policía como lo son la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA), la Policía de Tránsito (DITRA), la Sijín, la Dirección Antinarcóticos (DIRAN), además conlleva a que los operativos no sean realizados por los uniformados del cuerpo de vigilancia del PNVCC, sino por ejemplo de los uniformados adscritos a la Fuerza de Control Urbano (FUCUR).

Esto quiere decir que los policías del cuadrante y sus comandantes deben identificar los delitos y las contravenciones de su jurisdicción, para después encontrar las causas de estos comportamientos indeseables y enfrentarlas. Por eso ya no se trata únicamente de reaccionar a los problemas, sino que también se requiere desarrollar una capacidad de anticipación, debido a las capacidades estratégicas delictivas que han alcanzado las ODIN de la ciudad.

No obstante “en algunos casos, las causas de las infracciones serán estrictamente policiales, como la ausencia de patrullaje, mientras que en otros, será necesario que los policías gestionen la colaboración de la comunidad y de las empresas del sector” (FIP, 2012, p. 8).

En este sentido y otorgándole importancia a la participación de la comunidad:

(...) La planeación es fundamental. Ya no basta con salir a patrullar y estar a la espera de que algo suceda para atenderlo. No. Con la llegada del Plan Cuadrantes, es necesario asignar recursos a los cuadrantes críticos, que pueden traducirse en hombres y medios de transporte. De este modo se concentran insumos en aquellos cuadrantes que son más problemáticos. Esto, desde luego, requiere una nueva mentalidad policial, es decir, un policía capaz de tener una mayor iniciativa al momento de relacionarse con la comunidad (FIP, 2012: 8).

Finalmente, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante (PNVCC) es una política pública que conlleva a que los territorios sean más gobernables porque generan confianza a través de la relación directa con el ciudadano desde la Policía Nacional. Además que impacta positivamente otros indicadores sociales y económicos como el desempleo, pobreza y desarrollo humano a raíz de que los inversionistas se sienten más seguros de hacer negocios en lugares pacíficos que no solo generen rentabilidad sino también estabilidad y tranquilidad a quienes los ejecutan.

Este Plan es pertinente para grandes ciudades y su efectividad depende de la voluntad política del mandatario, del liderazgo de la administración policial, y de los recursos invertidos. En el caso especial de la implementación del PNVCC en Medellín durante el 2010 y 2013 se pudo determinar que disminuyeron los homicidios mientras que en los hurtos hubo un incremento lo que se convierte en un reto para lograr mayor integración en la operatividad del plan.

A partir de la investigación se plantea la propuesta de optimizar la cooperación con el ciudadano y la interacción con otros organismos del estado como lo es la Fiscalía General de la Nación para trabajar en la problemática de los hurtos a través de una judicialización efectiva y el desarticulamiento de bandas delincuenciales dedicadas a este delito de alto impacto con consecuencias negativas para la población.

En la realización del monitoreo del PNVCC es evidente la complejidad de la situación de seguridad que ocurrió en la ciudad de Medellín durante los años 2010 al 2013, los retos que se

le plantearon a la administración municipal y para la Policía Nacional, esto sumado a unas condiciones sociales bastante particulares que fueron analizados durante esta investigación que denotaban elementos particulares como un crecimiento sostenido en el índice de desarrollo humano, mientras las cifras delictivas han fluido entre alzas y bajas, lo que indica que bien podría no existir una relación directa entre dichos indicadores.

No obstante, en otros indicadores si se observa una relación que podría ser más explícita como los niveles de desempleo y los delitos de alto impacto, aunque se debe aclarar que no en la misma proporción, puesto que el crecimiento en los homicidios si fue más acelerado que el incremento en la falta de empleo.

Dicho panorama social es posible que de cierto modo propicie determinadas condiciones para que se detone la violencia en las urbes, sin embargo las dinámicas del crimen organizado en la ciudad de Medellín han sido históricamente más complejas que en otras ciudades, derivado de las herencias en las practicas criminales que generan estructuras criminales muy complejas con prácticas difíciles de combatir como el microtráfico y la microextorsión. Son por lo general organizaciones con mucha capacidad económica y por ende tiende a cooptar fácilmente a nuevos integrantes, sobre todo en aquellos lugares de la ciudad en donde las condiciones de vida son más precarias.

Esto plantea un problema para la institucionalidad ya que el insumo principal de la violencia sigue estando vigente en la ciudad a pesar de los evidentes esfuerzos y logros de las administraciones municipales por cerrar la brecha social y generar oportunidades en las comunidades más necesitadas. Es aquí en el receptor final del PNVCC y de la política pública

de seguridad, que es el ciudadano de a pie y la comunidad, donde el modelo de vigilancia quiere arraigarse y fortalecerse, de allí el enfoque comunitario del plan.

Este componente comunitario que no es más que la fomentar la relación de cooperación de los ciudadanos, generando confianza institucional y que busca verse reflejado en indicadores como el de percepción de seguridad se considera muy importante no tanto en virtud del crecimiento del indicador como objetivo del PNVCC, sino más en el trabajo que se fundamenta en el “deber ser” de la policía nacional en buscar siempre garantizar la paz, la convivencia y el orden público.

Es decir que, como política pública de seguridad es relevante que se plantee la bidimensionalidad de la solución a implementar, porque se considera no solo la cooperación del ciudadano sino su participación activa en la misma, al punto que termina siendo un actor fundamental en el PNVCC.

En consonancia con lo anterior, se puede decir que la gobernabilidad implica generar condiciones como la participación ciudadana a partir de la cual se puedan generar consensos, a partir de la participación efectiva de todos los actores sociales, económicos, culturales y políticos de la sociedad. El desafío constante de la gobernabilidad es lograr la participación de la mayor parte posible de actores sociales, como lo plantea el mismo Plan Cuadrantes, pues este requiere un alto grado de cooperación ciudadana para la prevención y la reacción ante los diversos flagelos que ponen en vilo la seguridad y convivencia social

Por otro lado, los esfuerzos institucionales realizados desde la alcaldía de Medellín en términos de inversión económica y voluntad política son evidentes y demuestra un grado alto

de cooperación entre instituciones estatales en pro de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos por lo menos desde la seguridad ciudadana.

Fruto de este esfuerzo es que las unidades de policía de Medellín estén a la vanguardia tecnológica y operativa, se han propinado fuertes golpes a las estructuras delincuenciales de la ciudad y por lo menos el PNVCC ha demostrado su eficacia en términos de reducción de algunos delitos como el homicidio, flagelo que perturba el bienestar de los ciudadanos.

Esta cooperación entre instituciones es pertinente para reconocer que la gobernabilidad va de la mano de las políticas de seguridad, en este caso, asociadas a la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, como la expresión operativa de las políticas públicas emanadas por el Gobierno para mitigar los riesgos o amenazas hacia los ciudadanos, sus bienes, derechos, libertad o la democracia, el gobierno y el Estado mismo.

En ese sentido, la seguridad se constituye en el fin último del Estado (Hobbes), máxima que se irradia a todos cada uno de los ciudadanos, que para poder llevar sus vidas con la expresión y goce de sus derechos como la libertad, necesitan de la seguridad que les provee el Estado y en este sentido, el PNVCC es una manifestación desde la política pública de seguridad y convivencia de ello para los habitantes de la ciudad.

Lo anterior, desde un punto de vista Estado céntrica, donde la seguridad se constituye en el fin último y el bien máximo para una comunidad. Es decir, proteger al Estado, los ciudadanos y las instituciones para garantizar el control social, y para el caso de una ciudad como Medellín, mitigar y eliminar los riesgos para la seguridad, vida y bienes de los ciudadanos, y al Estado

mismo, en tanto las diversas formas de crimen y de violencia inciden sobre la gobernabilidad de la ciudad.

No obstante, si bien es importante reconocer que la seguridad es una condición sin la cual no es posible disfrutar de la libertad, el desarrollo y la democracia; es importante reconocer que la seguridad ciudadana es un primer paso, pues el fin de cualquier tipo de medida lo constituye la persona humana, por lo cual, la seguridad ciudadana debe trascender hacia la lógica de la seguridad humana, cuya responsabilidad no reposa solo y exclusivamente en la Policía Nacional y los cuerpos de seguridad del Estado, sino también en la acción coherente de las demás instituciones públicas, sobre todo de aquellas encargadas de generar bienestar social y desarrollo económico.

Dado esto, una enseñanza que queda a partir del desarrollo de esta investigación radica en reconocer que la gobernabilidad y la seguridad ciudadana dentro del Plan Cuadrantes de la Policía Nacional se centra en dos pilares fundamentales para el análisis. El primero de ellos es la legitimidad, que para este caso se puede definir como la aceptación social de la institucionalidad que maneja y tramita los aspectos de la seguridad ciudadana como un actor fundamental en el desarrollo de una sociedad en un ambiente sano y seguro, que no solo se tramita desde un componente publicitario sólido, sino que requiere de resultados.

El segundo radica en la confianza en las instituciones públicas, con pocas o mínimas expresiones de corrupción y un alto nivel ético y de compromiso social. Es decir, la gobernabilidad en términos de seguridad ciudadana se sintetiza en un servicio de Policía

moderno, de calidad, eficiente, eficaz, garante y protector de los derechos humanos y que esté cerca de los ciudadanos.

Por el contrario un componente pendiente es la reducción de la ocurrencia de los hurtos ya que durante el periodo de estudio queda claro que mientras se logra disminuir la ocurrencia del delito del homicidio el hurto se incrementa considerablemente. Este último se torna en un flagelo para la comunidad ya que en lo personal puede llegar a ser muy traumático para los ciudadanos que se ven afectados por esta actividad delictiva y es un fenómeno que sin lugar a dudar afecta la percepción de seguridad, e igualmente plantea nuevos retos para la operatividad del PNVCC y de la PONAL.

Intentar explicar con total certeza por qué se aumentan los robos en Medellín puede ser muy complejo, sin embargo hipótesis como la diversificación de los ingresos de las organizaciones criminales a raíz del combate frontal en otras áreas como el narcotráfico y los homicidios puede ser bastante cercana a explicar esa realidad en cuanto a dicha actividad delictiva.

Sumado a lo anterior, también es ineludible la capacidad de las organizaciones delincuenciales al servicio del crimen organizado de la ciudad en mutar y saber responder desde la criminalidad a los nuevos modelos y estrategias policiales, son sin lugar a dudas muy hábiles en la actividad criminal, sin embargo las instituciones del Estado avanzan día en la modernización de sus tácticas y procedimientos en pro de garantizar el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

6. Consideraciones finales

En cuanto algunas consideraciones finales es pertinente reconocer que la seguridad, es sin lugar a dudas la base para que los procesos de gobernabilidad y convivencia en el marco de un Estado democrático y de Derecho se realicen; pero se insiste que la seguridad ciudadana solo es el primer paso para la expresión y goce pleno de derechos como la libertad y la democracia, pues no es posible concebir la gobernabilidad plena sin desarrollo económico incluyente y equitativo.

En términos del monitoreo de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana y específicamente el PNVCC en la ciudad de Medellín y los cuatro pilares analíticos se puede concluir que en cuanto a los insumos de la política que los 8.600 policías al servicio de la ciudadanía y 355 mil millones de pesos en tecnología y efectivos policiales constituyeron un insumo fundamental para el PNVCC ya que es el componente esencial de la operatividad policial.

Así mismo, al referimos a los procesos de la política, la creación de Plan Integral Policial Para La Seguridad Del Ciudadano “Corazón Verde” (PIPSC-CV), el Comité de Revisión Estratégica e Innovación Policial (CREIP) el control Institucional y Veeduría Social para el Mejoramiento del Servicio, (CRAET), el Centro de Coordinación y Gestión de la Información para la Seguridad y Prevención (C2GIS) y (SIEDCO) y por último y quizás más componente más importante de los procesos de la política fue la puesta en marcha de los Centros de

Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS), centrales en la operatividad de los insumos y los productos e impactos de la política por la capacidad de dirección y liderazgo.

Por, otro lado respecto a los productos de la política se considera como mayor producto de la política la creación del modelo nacional de vigilancia comunitaria por cuadrantes MNVCC, ya que con base en las experiencias operativas constituye un manual muy importante para la implementación o mejoramiento del PNVCC en otras ciudades ajustándose a las lógicas sociales y delictivas de cada territorio.

Finalmente, en términos de los impactos de la política se buscaba como objetivo o metas sociales reducir la ocurrencia de delitos de alto impacto homicidio y hurto, y los hallazgos demostraron que se logró en cuanto a los homicidios pero no en cuanto a los hurtos, se puede hablar desde este punto de análisis de una efectividad del 50%, no obstante como modelo para reducir delitos se considera efectivo y en cuanto a los hurtos en los años posteriores al periodo de estudio de esta investigación se ha estado optimizado por parte de la Ponal y de la administración municipal las estrategias en contra de los hurtos, buscando no solo un trabajo policial de reacción ante la comisión de un delito, sino un trabajo preventivo basado en la profundización de las labores de inteligencia policial encaminadas a deestructurar las Odín dedicadas a esta actividad delictiva y capturar a quienes comentan dicha actividad.

Finamente, se considera muy importante el aporte del PNVCC a la seguridad de los ciudadanos de la ciudad por ejemplo en materia de protección del derecho a la vida, así mismo desde la política pública existen dos aportes fundamentales de este a la política publica de seguridad y que son sin lugar a dudas una innovación en el servicio policial de vigilancia que

son la creación de los CIEPS y del MNVCC, ya que el primero constituye un centro integral de acción policial donde se privilegia la prevención del delito que la reacción frente a la actividad delictiva, y el segundo constituye un esquema estructural funcional a cualquier territorio, es decir que permite la migración del PNVCC a un modelo operativo que puede ser ajustado dependiendo de lo que coyunturalmente se considere como delitos de alto impacto.

En este sentido, hay un cambio importante en el servicio policial en Colombia y en la ciudad a partir del PNVCC, pues este busca el desarrollo de un servicio de policía cercano, eficaz, eficiente, que escucha al ciudadano, que no solo reacciona, sino ante todo previene el delito y las conductas que afectan la convivencia social con ayuda de la comunidad. Así, este Plan evidencia la transformación del Estado, en cuanto al modelo de gobierno y al estilo de gestión y de transformación efectiva de una institución tan antigua como la Policía Nacional.

7. Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín. (2015). Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia SISC. Recuperado de:

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://d38b1dc9d3dbb93782f2ea9bcdea3063>

Alcántara Sáez, M. (2009). América Latina Hoy. De la gobernabilidad, volumen (8), 12. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2288/2340>

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1991). *Diccionario de política*. Vol.2. México: Siglo XXI Editores.

Buvinic, M., Morrison, A., & Shifter, M. (1999). *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Recuperado de: http://www.pasa.cl/wp-content/uploads/2011/08/La_Violencia_en_AL_y_El_Caribe_Buvinic_Mayra_Morrison_Andrew.pdf

Carabineros de Chile. (2016). Plan Cuadrante. Chile Atiende. Recuperado de:

Cerezo, Leticia. y Fernández Prieto, Anabel. (2011). Manual de Planificación, Monitoreo y Evaluación. Programa Remediar. Recuperado de: <http://186.33.221.24/medicamentos//files/manual%20Monitoreo.pdf>

Constitución Política de Colombia. (1991). Artículo 315. *Son atribuciones del Alcalde*. Recuperado de: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-3/articulo-315>

Cotte, Alexander. (2006). Revista de Investigación. *Crecimiento, desigualdad y pobreza: un análisis de la violencia en Colombia.*, 6 (2), 209-222. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/952/95260208.pdf>

CUERVO, Jorge Iván. (2007) “La definición del problema y la elaboración de la agenda”. EN: Ensayos sobre políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Política Pública 151-165.

CUERVO, Jorge Iván. Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. EN: Ensayos sobre políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p.67-95

Dunn, Willian (1999). Public Policy Analysis, p 344

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2012). *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Informe No. 18. Bogotá, p. 32.

Gonzáles, Patricia. (2003). Seguridad Ciudadana: Cuadernos de Seguridad y Defensa. 2da ed. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales. Recuperado de: http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3069-001_g.pdf

Google. (2016). Campañas publicitarias Policía Nacional. [Imagen]. Recuperado de: https://www.google.com.co/search?q=campa%C3%B1as+publicitarias+policia+nacional&biw=1242&bih=580&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ved=0ahUKEwj-u9yL3-rRAhUIfiYKHdKIBqgQ_AUIBigB

http://www.oas.org/atip/documentos/lecturas_sugeridas/Politicass%20de%20Seguridad%20Publica-PNUD.pdf

<https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/ver/376>

Medellín Cómo Vamos. (2015) ¿Cómo vamos en seguridad ciudadana y convivencia? [Gráfico]. Recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia/>

Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). Las políticas públicas. Ariel.

Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP). (2016).

Coefficiente de Gini [Figura]. Recuperado de: <http://normasapa.com/normas-apa-2016-cuestiones-mas-frecuentes/>

Muller, P., & Surel, Y. (1998). L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, 50 (2), p. 189 – 208. Recuperado de: http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395464

Organización de los Estados Americanos. (2015). Política Pública de Seguridad. Recuperado de:

Ospina, Gustavo. (2015). Medellín identifica 37.000 cuadras donde ocurren delitos. [Gráfico]. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/medellin-identifica-37-000-cuadras-donde-ocurren-delitos-1-XB3276606>

Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Recuperado de: <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>

Página Personal sobre Inteligencia y Espionaje. (2015). Dirección de Investigación Criminal (DIJIN). Recuperado de: <http://www.intelpage.info/direccion-de-investigacion-criminal-dijin.html>

Personería de Medellín. (2009). Informe ejecutivo de Derechos Humanos 2009. Recuperado de: <file:///C:/Users/JP/Downloads/2009-informe-ejecutivo-derechos-humanos.pdf>

Policía Nacional. (2015). Cuadrante Amigo. [Imagen]. Recuperado de: https://play.google.com/store/apps/details?id=com.datatraffic.cuadranteamigo&hl=es_419

Policía Nacional. (2015). Seguimiento implementación PNVCC 2010-2015. Recuperado de: <http://www.policia.edu.co/documentos/pnvcc.pdf>

Policía Nacional. (s.f.) Desarrollo del Plan Integral Policial para la Seguridad del Ciudadano “Corazón verde” (PIPSC-CV). Recuperado de: <http://www.policia.edu.co/documentos/tomos/pipsc/TOMO%203.pdf>

Portal Seguridad. (2013). Reforma policial, capacitación y delitos en Colombia: un estudio sobre el Plan Cuadrantes. Recuperado de: <http://www.portalseguridad.org/mostrar-articulo.aspx?id=495>

Rial, Juan. (1987). Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, (2), 11.

Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, p. 67 – 91. Recuperado de: <file:///C:/Users/JP/Downloads/Dialnet-PerspectivasTeoricasParaElAnalisisDeLasPoliticPu-5263711.pdf>

ROTH DEUBEL, André Noël (2003). “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”. Bogotá, ediciones Aurora, p. 173-105 Capítulo III: Formulación de soluciones y decisión.

ROTH DEUBEL, André Noël (2003). “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”. Bogotá, ediciones Aurora, p. 173-105 Capítulo IV: Implementación.

ROTH DEUBEL, André Noël (2003). “Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación”. Bogotá, ediciones Aurora, p. 135-166 Capítulo V: Evaluación.

ROTH DEUBEL, André Noel (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del estado. EN: Ensayos sobre políticas públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, p.29-63

ROTH DEUBEL, André Noel (2010). “Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos”. En: Enfoques para el análisis de políticas públicas, Bogotá, Universidad Nacional, Política Pública.17-55. 10.

Roth, André-Noël (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, 6.

Sáez, M. A. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de:

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/GOBERNABILIDAD,%20CRISIS%20Y%20CAMBIO.pdf>

SALAZAR, C. (1990). *Las Políticas Públicas*. Santa Fe de Bogotá: Javengraf.

SIEMPRO y UNESCO. (1999). *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados: Manual metodológico para la planificación y evaluación de programas*

sociales. 1er ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de:
<http://metodos-avanzados.sociales.uba.ar/files/2014/03/Gestion-Integral-de-Programas-Sociales-SIEMPRO-Parte-1.pdf>

Subirats, J. (1995). *Los instrumentos de las políticas, del debate público y el proceso de evaluación*. Gestión y Política Pública. IV (1), p. 5 - 23. Recuperado de:
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/SJ_Vol_4_No.I_1sem.pdf

Vargas Velázquez, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas*. Santa Fe de Bogotá: Almudena Editores.