

Construcción de la Política Pública de Seguridad y Convivencia en Medellín (2012-2015).

Estudio de Caso: Auditorias de Seguridad.

Autor

Henry Alonso Grajales Suaza

Trabajo de grado para optar al título de

Magíster en Sociología

Asesora

Marta Isabel Domínguez.

PhD en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología.

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Departamento de Sociología

Medellín

2019

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1. LA POLITICA PUBLICA DE SEGURIDAD EN MEDELLIN 1990 2015	10
1.1 Introducción.....	10
1.2. Violencia Urbana: Narcotráfico y Milicias en los Inicios de la Década de los Noventa	14
1.3. El Nuevo Enfoque Gerencial de la Seguridad y la Consejería Presidencial para Medellín	17
1.4. La Oficina de Asesoría de Paz y Convivencia	24
1.5. Urbanización del Conflicto y Militarización de la Política Pública 2001-2003	34
1.5.1. Alcaldía de Luis Pérez Gutiérrez	36
1.5.2. Operaciones Militares en Medellín	38
1.6. Reinserción, Reconfiguración de los Actores Armados y Recuperación de la Gobernabilidad 2004-2011	42
1.6.1. La Política de Seguridad Ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2004.2007	44
1.6.2. El programa Paz y Reconciliación.....	46

1.6.3. Aumento de la Criminalidad y Reorganización de la Política Pública de seguridad y Convivencia.....	49
1.6.4. Política Pública de Seguridad y Convivencia. Medellín Más Segura, Juntos Si Podemos.....	51
1.7. Reforma Institucional, Participación Ciudadana Y Enfoque Territorial en la Política Pública de Seguridad y Convivencia.....	54
1.7.1. Plan Integral de Seguridad y Convivencia PISC.....	56
1.7.2. Planes Locales de Seguridad y Convivencia PLSC.....	58
1.8. A Modo de Cierre.....	60

CAPÍTULO 2. LAS AUDITORIAS EN SEGURIDAD Y LA CONSTRUCCION DE LA POLITICA PUBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA 2015-2025	61
2.1.Introducción.....	61
2.2. El Proceso de las Auditorias de Seguridad.....	64
2.3. Metodología de las Auditorias de Seguridad.....	66
2.4. El Proceso de las Auditorias de Seguridad Realizado en Medellín.....	71
2.4.1. Racionalidades Padrinos y Mercaderes.....	73
2.4.2. Racionalidades Parciales y Tradicionales.....	76
2.4.3. Critica a las Racionalidades.....	78

2.4.4. Planeación de las Mesas Temáticas y el Enfoque institucional de Eafit	83
2.4.5. Participación y Debate en los Ejes Temáticos.....	85
2.5. Propuesta Final de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín PPSCM 2015-2025	95
2.5.1. Los Enfoques Dentro de la PPSCM	100
2.5.2. La PPSCM en la Actual Administración de Federico Gutiérrez (2016-2019)	105
2.6. La Sociología en el Estudio de la Política Pública	112
2.6.1. Teoría de la Acción Pública y Análisis de las Auditorias de Seguridad	117
2.6.2. La Teoría de la Acción Pública Frente al Proceso de las Auditorias	122
CAPÍTULO 3. UNA MIRADA TERRITORIAL A LA POLITICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	127
3.1. Introducción.....	127
3.2. Propuesta de Intervención de la Unidad de Convivencia	128
3.3. El Rol de los Promotores de Gobierno Local y su Relación con las Comunidades	131
3.4. Fortalecimiento Institucional y la Participación de los Promotores de Gobierno Local	136
3.5. Análisis del Consejo de Seguridad y Convivencia. Caso Castilla.....	145
3.6. Relación Entre la Comunidad y el Combo. Caso Castilla.....	150

3.6.1. Los Problemas que Resuelve el Combo	155
3.6.2. Las Problemáticas Generadas por el Combo.....	156
4. CONCLUSIONES	161
4.1 Introducción.....	161
4.2. La Política Pública de Seguridad en Medellín.....	162
4.3. Las Auditorias de Seguridad y La Formulación de la PPSCM 2012-2025	164
4.4. La Mirada Territorial a la Política Pública	167
Bibliografía.....	171
Entrevistas	184
Cibergrafía.....	185
Anexos.....	188

Índice

Grafico 1. Tasa de homicidios en Colombia y Medellín 1980-2012	15
Tabla 1. Listado de operaciones militares en Medellín 2001-2002.....	40
Tabla 2. Etapas de las Auditorias de Seguridad	68

Tabla 3 Niveles de Participación	70
Figura 1. Tipos de Racionalidad.....	79
Figura 2. Diseño de los Ejes temáticos.....	89
Figura 3. Esquema de la Política Publica en Seguridad y Convivencia.....	98
Figura 4. Componentes del Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y Convivencia.....	101
Figura 5. Esquema de las Variables y sus Combinaciones.....	120
Figura 6. Mapa de las Comunas de Medellín	130
Anexo 1. Instrumentos para afrontar la seguridad ciudadana en el ámbito nacional y local de Medellín en la década de los 90	187
Anexo 2. Principales actores que intervinieron en la construcción de política pública de seguridad en Medellín en la década de los 90	190
Anexo 3. Auditorias de seguridad. Fuentes de información.....	191
Anexo 4. Fuentes de datos y su utilización durante las etapas en la implementación de las auditorias de seguridad	192
Anexo 5. Módulos implementados en la formación ciudadana por parte de la Unidad de Convivencia.....	193
Anexo 6. Módulos implementados en la intervención ciudadana por parte de la Unidad de Convivencia	196

INTRODUCCION.

Las investigaciones sobre el Estado que toman como fuente fundamental los documentos producidos y elaborados por las distintas dependencias e institutos que lo conforman, son frecuentemente utilizados para confirmar y añadir detalles de interpretaciones que por lo general se quedan en un nivel superficial, y que, al continuar por este camino, “el control o la negociación de la información llega en un momento dado a asumir un curso mucho más absoluto y elemental: se topa uno con el mundo del secreto oficial”. (Abrams, 1977: 82) Así, la ingenuidad de concebir al Estado como ámbito que está abierto al conocimiento de todos, por su connotación de interés público, lo único que hace es mistificarlo aún más y ocultar las relaciones de poder que se construyen en su interior. Cualquier intento de acercarse al funcionamiento del Estado, de alguna u otra manera, choca siempre con una barrera, con un poder institucional que se arroga el derecho de retener información. Ya éste hecho nos da pie para pensar, que existen poderes particulares capaces de imponer el secreto como forma de ocultar, lo que se considera reservado o tal vez de poca importancia.

Tomando las ideas de Abrams (1977), al asegurar que dentro de los análisis sobre el Estado y su hacer se esconde una realidad que sirven para analizar los aspectos públicos de la política y que el encubrimiento manifiesto o inconsciente de retener información, evita la crítica y la construcción de nuevo conocimiento sobre el hacer del Estado. Este propone, rechazar la idea de que la realidad es el Estado, y segundo, que el análisis de este no debe ser sobre sus instituciones sino sobre sus prácticas, agencia y procesos, es por esto que, el análisis de las relaciones internas o externas del Estado puede realizarse sin dar por sentado una realidad particular. De tal manera, el abordaje del Estado se debería realizar teniendo en cuenta los aspectos objetivos y materiales, pero sin olvidar, la relaciones e ideas socialmente construidas

que se hacen sobre él. Así, la forma de mirar o estudiar el Estado en la cual podamos superar el ocultamiento que nos muestra, será analizarlo como una estructura interna de prácticas que se pueden regir por leyes e instituciones, pero que dichas prácticas tienen un impacto social, que posibilita la construcción de significados e ideas que la sociedad va construyendo, a través de la rutinización, reproducción y cotidianidad.

De igual manera, en este camino de analizar las prácticas y relaciones internas y externas del Estado. Los cambios en la democratización y descentralización que ha sufrido el Estado en los últimos años, ha cambiado la forma como interactúa la organización burocrática y las comunidades en general, lo que ha permitido complejizar el análisis de las formas de acción de diversos actores que dinamizan la esfera política. Es por esto que, es necesario analizar el Estado y en nuestro caso la política pública desde la participación y convergencia de lo estatal y lo social, como resultado de la participación masiva de actores que configuran espacios de discusión y de debate en torno al ámbito político, teniendo siempre presente que el Estado está atravesado por intereses particulares y contradicciones que desdibujan el carácter de unidad que siempre se le indilgó.

De tal forma, apelamos a la construcción de política pública, como un proceso de negociación y de reconfiguración de las relaciones entre Estado y sociedad, que pueden estar atravesados por escenarios de conflicto y discusión, pero también de cooperación y asociación sin caer en una especie de determinismo y mejor analizarlo desde las mismas dinámicas de los procesos políticos. Así, la idea de tomar una postura algo constructivista sobre el supuesto, que, las relaciones en el proceso de construcción de política pública están condicionadas por las contingencias que pueden o no, ser creadas dentro de los escenarios o arenas políticas. Se

convirtió en un intento por aclarar de mejor manera el aspecto teórico-metodológico, sobre cómo abordar el estudio de las políticas públicas de seguridad.

Al inicio, teníamos una idea muy vaga de como estudiar dicho fenómeno y aún más de cómo construir una línea metodológica que nos permitiría estudiar las políticas públicas. Lo que teníamos claro, era que no se pretendía hacer un trabajo de evaluación de la política. Nos interesaba mejor indagar por los actores y sus espacios de discusión. De tal manera, una de las primeras aproximaciones y reflexiones de cómo entender dicho proceso, nos llevó a un acercamiento sobre el concepto de “Acción Pública” de Pierre Lascombes y Patrick Le Gales, el cual se basaba en como la integración de diferentes grupos con diferentes intereses y perspectivas de los problemas públicos, presentaba un escenario de disensos y acuerdos, postura que se articulaba muy bien con las reflexiones que se estaban haciendo. Y fue por estas reflexiones y el abordaje de la teoría de la acción pública que, comenzamos a cambiar la idea de institucionalización de la política por una idea de construcción de la misma, ya que no veíamos con claridad que se trataba sólo de instituciones o que solamente el Estado fuera la única encargada de organizar y guiar la construcción de la política pública de seguridad.

De tal manera, la idea sobre el papel que juega la política pública, no es solo de legitimar al Estado y sus instituciones, sino la de mirar cómo se articulan a la discusión política, las necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad y que nos llevó a privilegiar no sólo a los actores estatales e institucionales, sino también, a mirar los grupos y organizaciones de interés, a conocer sus espacios de participación e intervención en el espectro de la participación ciudadana. Todo esto teniendo presente que el Estado es una organización compleja, donde existe una interacción constante entre actores institucionales y sociales que presentan intereses diversos y que se convierte en un reto, en cuanto el análisis

sobre los diversos niveles jerárquicos de interacción y comunicación, y cómo estos se articulan en el proceso de gobernabilidad y de gestión de la política pública. En síntesis, lo que pretendemos es contestar a la pregunta ¿Cómo se construye en un ejercicio abierto y participativo, una política pública de seguridad y convivencia en Medellín? Mediante un análisis que se haga desde una *perspectiva relacional*, la cual permite vincular el ámbito formal del funcionamiento estatal, sus regulaciones y normas; con la manera como los grupos y actores sociales se articulan con la acción estatal y van exponiendo sus ideas, juicios y valoraciones sobre lo que debería ser la política pública.

Para tal análisis, proponemos como objetivo general, indagar por el proceso de las Auditorias de Seguridad y su desarrollo, que da origen a la Política Pública en Seguridad y Convivencia en Medellín para el periodo 2015-2025. Al mismo tiempo, proponemos como objetivos específicos: analizar el desarrollo de la política pública en Medellín a través de las diferentes coyunturas y momentos históricos que han marcado la gestión gubernamental, pero también a agencia de actores y grupos sociales; en cuanto al proceso de las Auditorias, se pretende Indagar y analizar la participación e influencia de los principales actores, que tuvieron lugar en el desarrollo de las Auditorias de Seguridad, y conocer los enfoques, lineamientos y disposiciones que se plasmaron en la redacción del documento final de la política, como resultado del ejercicio participativo; Por otro lado, se propone como otro objetivo específico el estudio de las labores desarrolladas por la Unidad de Convivencia, como otro estudio de caso que nos permita ver la aplicación de la política pública.

Ahora bien, para el desarrollo de este informe proponemos la redacción de un primer capítulo que, nos permita situar de manera histórica, cómo se han llevado los procesos de construcción e implementación de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín, resaltando

las coyunturas más importantes en términos de relación entre actores estatales y la sociedad civil. Es por esto que, tomamos como punto de partida el inicio de la década de los noventa como un momento de inflexión que da comienzo a un cambio radical, en la manera de enfrentar las problemáticas de seguridad local y la articulación de ideas, opiniones e intereses de grupos sociales específicos. De tal manera, situar históricamente el fenómeno estudiado permite evidenciar cómo han sido tratados los problemas de seguridad y convivencia en la ciudad y sus posibles conexiones y relaciones con el proceso de las auditorías.

En el segundo capítulo, se desarrolla un análisis sobre el proceso de las Auditorías en Seguridad, ejecutado en la administración de Aníbal Gaviria 2012-2015 y que, da cabida a la aprobación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia 2015-2025. La importancia de este análisis es resaltar la participación conjunta de múltiples actores y cómo en este proceso se construyó un modelo integral de gestión que sirva a las futuras administraciones, como una herramienta para toma de decisiones basadas en información técnica y real. A la vez, queremos mostrar los elementos esenciales que hacen parte de la propuesta de política pública, como también, los aportes más significativos derivados de proceso de las Auditorías en lo que tiene que ver con la influencia de los actores tanto institucionales como sociales. Aunque siempre se tiende a colocar el marco teórico y las discusiones conceptuales al inicio de las investigaciones y tesis académicas, queremos darle una mejor utilización, para que no se convierta en una rueda suelta dentro de la investigación, es por esto que, al final de dicho capítulo se presentan las dificultades de abordar desde la Teoría de la Acción Pública los procesos de construcción de política pública, en especial, lo que tiene que ver con tratar de historizar a los actores y sus relaciones para comprender de mejor manera las dinámicas que se dan en la arena pública.

El tercer capítulo, tiene la intención de analizar la aplicación de la política pública dentro de la administración de Federico Gutiérrez y en especial, la intervención y gestión micro territorial en las comunas de Medellín. En este apartado, se prioriza el análisis de la aplicación de la política, mediante un pequeño ejercicio sobre la participación de los Promotores de Gobierno Local y el desarrollo de los Consejos de Seguridad, que son definidos por la política como los espacios de diagnóstico de las principales problemáticas en torno a la seguridad y convivencia que tienen los destinos territorios. De tal manera, el capítulo analiza como dichos espacios permiten o no cumplir con lo establecido dentro de la política pública y al mismo tiempo, conocer como es la interacción entre funcionarios públicos y actores comunitarios. También se analiza en este capítulo, la injerencia que tiene la delincuencia organizada en temas de seguridad y convivencia, como un actor que pretende satisfacer ciertos servicios que le competen la institucionalidad, pero que genera grandes problemas de violación y vulneración de derechos humanos.

Por otra parte, la metodología implementada de corte cualitativo, trata de relacionar fuentes documentales oficiales, investigaciones, entrevistas y observación no participativa, que puedan dar cuenta de los objetivos y del desarrollo de los capítulos antes mencionados. Para el primer capítulo, la metodología implementada está basada en un rastreo bibliográfico que comienza en los inicios de la década de los noventa hasta el presente y que permitió hacernos a un conocimiento muy general del tema, mediante la sistematización de información, utilizando categorías como: Prevención Social y Situacional, Intervención Institucional, Conflicto, Participación y Movilización.

No obstante, la pregunta de investigación y también los objetivos necesitaban ser afinados, ya que no había claridad en la forma de analizar el objeto de estudio y más bien, había un

tema que se había rastreado en un periodo bastante amplio. No fue hasta las reflexiones que tuvimos como resultado de unas primeras entrevistas exploratorias con Ana María Miralles de la Universidad Pontificia Bolivariana UPB y Carolina Sánchez del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín OSHM, donde surgieron elementos relevantes en cuanto identificar procesos de construcción de la política pública de seguridad. Y aunque en el primer rastreo bibliográfico había categorías como: Conflicto, Participación y Movilización, éstas se presentaban de forma muy general y la información recolectada carecía de un análisis un poco más puntual, en cuanto la descripción del proceso, los actores, recursos, debates, ideas y visiones que ayudaban a proponer iniciativas de construcción política. De esta manera, desde esta etapa de la investigación, la cuestión comienza girar en torno preguntarnos por un caso puntual que nos permitiera el análisis de la construcción de política pública, donde se presentara la participación de actores institucionales de diferente naturaleza. Al mismo tiempo, el gran reto era como poder articular de mejor manera, la información técnica del proceso y de la política pública con la información sobre las dinámicas que se presentaba como resultado de la convergencia de diferentes actores con intereses diversos.

Teniendo en cuenta anterior, pudimos encontrarnos con un ejercicio de construcción política pública como las Auditorías en Seguridad, que a nuestro juicio era el más relevante por su actualidad, pero también por la masiva participación de instituciones y organizaciones que tenían un recorrido importante en el tema de la seguridad urbana en la ciudad. Desde este punto de la investigación, se definieron de mejor manera los objetivos propuestos y la manera de abordar el fenómeno de estudio. Por tal motivo, el segundo capítulo comenzó por obtener la información documental que estaba disponible, para mirar cómo se había estructurado el

proceso, qué actores habían participado, qué enfoques metodológicos y teóricos se habían adoptado y los resultados finales del proceso de las Auditorias. Así, la identificación de los actores más relevantes en el proceso, posibilitó la realización de entrevistas, en la cuales se buscaba poder indagar por la articulación de la parte técnica y operativa del proceso con las posturas, ideas y acciones de los participantes. De tal manera, pudimos desarrollar un análisis que diera cuenta de la secuencialidad del proceso, las implicaciones técnicas y operativas, el aporte de los diferentes actores y la redacción del documento final de política.

Para la escritura del último capítulo, también tuvimos la posibilidad de articular la documentación oficial con entrevistas a funcionarios públicos, líderes sociales y personas del común, y también un ejercicio de observación no participante en un Consejo de Seguridad y Convivencia. La información recolectada permitió hacer un análisis de las funciones y roles de la Unidad de Convivencia y su vínculo con la implementación de la actual política pública. A través de la documentación oficial, pudimos determinar cómo y dónde se articulaba el trabajo de los Promotores con la comunidad y poder acceder a un espacio de participación como los Consejos. Desafortunadamente, el propósito inicial era poder hacer un ejercicio comparativo en dos lugares donde pudiéramos acceder al desarrollo de estos espacios de participación, no obstante, solo pudimos acceder a uno en el sector de la Comuna 5 Castilla, ya que, por cuestiones de tiempo, no fue posible hacerlo en la Comuna 3 Manrique, como se tenía planeado. La observación y análisis en estos espacios, permitió comprobar las problemáticas abordadas, pero también aquellas que por diferentes motivos quedan por fuera de este espacio de discusión. De la misma manera, las entrevistas a los Promotores, líderes sociales y comunidad, facilitó evidenciar tanto los fallos de la aplicación de la política como la injerencia de las bandas delincuenciales en los territorios y las problemáticas que generan.

En conclusión, La metodología de corte cualitativa, estuvo construida desde fuentes documentales oficiales como: Planes de Desarrollo Nacionales y Locales, Balances de planes de desarrollo, Actas del Concejo, documentos de la Personería, Contraloría y del DANE; documentación de instituciones privadas como: Instituto de Capacitación Popular IPC, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Medellín Cómo Vamos y Veeduría Ciudadana; documentación de instituciones académicas como: Centro de Investigaciones Sociales y Humanas CISH, Observatorio de Seguridad Humana de Medellín OSHM, Universidad Eafit y Universidad de Antioquia; y un número importantes de investigaciones alrededor del tema. En cuanto a las entrevistas, se hicieron 17 entrevistas, discriminadas así: Funcionarios estatales (6), otras instituciones (7) y líderes sociales y comunidad en general (4). Por último, el ejercicio de observación no participante, como ya dijimos se realizó en la Comuna 5 y donde asistieron miembros de una Junta de Acción Comunal, comunidad en general, Promotores de Gobierno Local y el Comandante de Policía del sector.

CAPITULO 1. POLITICA PUBLICA DE SEGURIDAD EN MEDELLIN 1990-2015.

“El problema de policía y de justicia no puede verse como un simple problema de conseguir mayores recursos, que permitan una acción más amplia y firme: es de valores, de recuperación de legitimidad y confianza de la comunidad, de cambio en las actitudes hacia los ciudadanos, de mecanismos de control interno más eficientes.”. (Melo, 1994: 9).

1.1. Introducción.

En Colombia a mediados de la década de 1980, se evidencian una nueva dinámica en el aumento del crimen y la violencia debido a dos principales razones: la expansión y fortalecimiento de los grupos insurgentes y, por otro lado, la consolidación de una economía ilegal producto del negocio del narcotráfico, los cuales son factores determinantes para un incremento sustancial en los índices de homicidios en los centros urbanos, pero también en zonas rurales. Para Rivas, (2005), este panorama propició en la década de 1990, un cambio significativo y de innovación en el manejo del crimen y la violencia por parte del Estado local. El tratamiento de estas problemáticas en las ciudades a lo largo de la década está ligado a dos elementos importantes: una redefinición del campo de la seguridad y normalización de las competencias y directrices para el manejo de la problemática y segundo, el aumento de iniciativas locales orientadas a buscar alternativas de paz. Al mismo tiempo, para Velásquez & Pinzón (2008), Franco (2006), Cárdenas (2005), Hurtado, Naranjo & Peralta (2003), entre otros, la década de los 90s se convierte en el inicio de una nueva etapa de construcción de política pública y participación ciudadana en especial en la ciudad de Medellín.

Es por esto que, desde 1987 en la administración de Virgilio Barco, se conforma una Comisión de Estudios sobre la Violencia, conformada por especialistas y académicos. La función y objetivo de dicha comisión fue aportar recomendaciones para el tratamiento político y gubernamental de la violencia, donde adquirirá gran interés la búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto. Esta comisión reconocía la importancia del mecanismo de las negociaciones para superar los problemas generados por los grupos insurgentes, pero llamaba la atención sobre su reducido alcance, sino se acompañaba por iniciativas de inversión social y superación de la pobreza. También se señalaba la importancia del narcotráfico, el paramilitarismo y la violación de los derechos humanos por parte del Estado como fenómenos que incidían en el conflicto armado. De tal manera, se proponía un fortalecimiento de la participación social para la resolución de conflictos y la búsqueda de la paz y al mismo tiempo, se proponía la implementación de una política pública que buscara acuerdos de paz con las guerrillas y la estructuración de programas de reinserción con participación de diversos grupos sociales. (Comisión de Superación de la Violencia, 1992). En esa misma línea, la investigación de Camacho & Guzmán (1990) “Colombia: ciudad y violencia”, reclamaba no solo el control por parte de los aparatos del Estado, sino una actitud a la dirigencia política y económica más comprometida con soluciones sociales y no solo políticas.

Por otro lado, la preocupación de los investigadores sobre fenómenos de violencia e inseguridad urbana, centran su atención en la búsqueda de factores estructurales, proceso de exclusión urbana, distorsiones en el proceso de modernización, aspectos culturales y responsabilidad del Estado. (Jaramillo, 2011), produciendo un gran abanico de interpretaciones y perspectivas sobre el tema. Sin embargo, la pretensión que tenemos en este

capítulo, más que hacer un balance y estado del arte en cuestión, pretende analizar el papel que ha tenido el Estado sobre la prevención de la violencia y el mantenimiento de la seguridad y la convivencia, y en especial, en el análisis sobre el desempeño del Estado local en lo relacionado con la implementación de las políticas públicas de seguridad. Proponemos entonces, un abordaje histórico sobre el fenómeno de la política pública de seguridad, el cual inicia en la década de los 90 y permite mostrar las variaciones que ha tenido el tema a lo largo del tiempo, sobre todo en lo relacionado con la participación de actores estatales y grupos sociales alrededor del fenómeno.

Por otra parte, aunque por lo general el término de política pública siempre ha estado asociado a las acciones y programas que desarrolla el Estado sobre algún tema puntal. Creemos que es necesario dedicar unas cuantas líneas al concepto de política pública y como lo vamos a abordar a lo largo de esta investigación, para responder de mejor manera a los objetivos planteados. Si bien existe una numerosa bibliografía anglosajona sobre los estudios de las políticas públicas, que centran su atención en algunos de los momentos del “Ciclo de las políticas públicas”, estos intentos tienen el inconveniente de volverse tan detallados y absurdos que terminan por abrir un campo de estudio tan ambiguo y confuso, que poco aporta al estudio de las políticas. (Torgerson, 1997). En esa misma línea. Thoenig (1997) plantea que dentro del campo de estudio de las políticas públicas ha existido una “ortodoxia esterilizante”, que ha permitido que los investigadores utilicen esquemas preestablecidos y sistemas de interpretación que se han convertido en una etiqueta para abordar toda la realidad empírica, produciendo una miopía teórica y analítica, que impide descubrir algo nuevo.

Por consiguiente y teniendo en cuenta lo antes descrito, proponemos partir de la idea que, el estudio de la política pública es más que sólo el análisis de un proceso de encadenamiento de

etapas sucesivas y del estudio de documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, y más bien, que su análisis se debe abordar, desde las acciones que el Estado realiza en un sector específico de la sociedad para resolver problemas públicos. Este enfoque derivado de una concepción pragmática en los análisis de política pública, permite delimitar un objeto claro de investigación (Ives & Thoenig, 1992). Y al mismo tiempo, poder también delimitar, o mejor identificar cuáles son los actores sociales que pueden dialogar con el Estado en campos y problemas específicos.

De tal forma, nos inclinamos a analizar las políticas públicas como un proceso que es reconstruido a través de la investigación que, aunque debe tener en cuenta los documentos oficiales producidos por el Estado, su análisis debe ir más allá, y ser complemento de una problemática, una metodología y un proceso empírico, donde el centro de atención no es solo el trabajo que hacen las autoridades públicas sino detectar las recurrencias, variaciones y relaciones que pueden tener con sectores específicos de la sociedad.

Para finalizar, diremos que la política pública es un conjunto de acciones que están ligadas a un marco general de acción, que permite distinguirlas de otras y también poder diferenciar cuales son los actores estatales y sociales que las originan. Pero que, siguiendo a Muller (2006), este marco general de acción debe ser sencillamente reconstruido por el investigador, nunca es una cuestión dada, si se quiere analizar los múltiples aspectos de la acción pública, los cuales se pueden representar como un continuo flujo de decisiones y procedimientos que se relacionan, interactúan y chocan las unas sobre las otras modificándose continuamente.

1.2. Violencia Urbana: Narcotráfico y Milicias en los inicios de la década de los noventa.

Los acontecimientos que ha vivido Medellín en su historia reciente, respecto a actores que han incidido en la proliferación de la violencia (narcotraficantes, paramilitares, insurgencia, bandas y combos), se ha convertido en un tema recurrente dentro de la agenda pública tanto en el ámbito nacional como en el local desde inicios de la década de los 90. Es por esto que, dicho periodo se convierte en un punto de inflexión para el análisis de las políticas públicas en seguridad, debido a la complejidad que va tomando el tema y donde el Estado se ve obligado a buscar nuevas iniciativas para enfrentar las problemáticas de la seguridad ciudadana, (ver anexo 1).

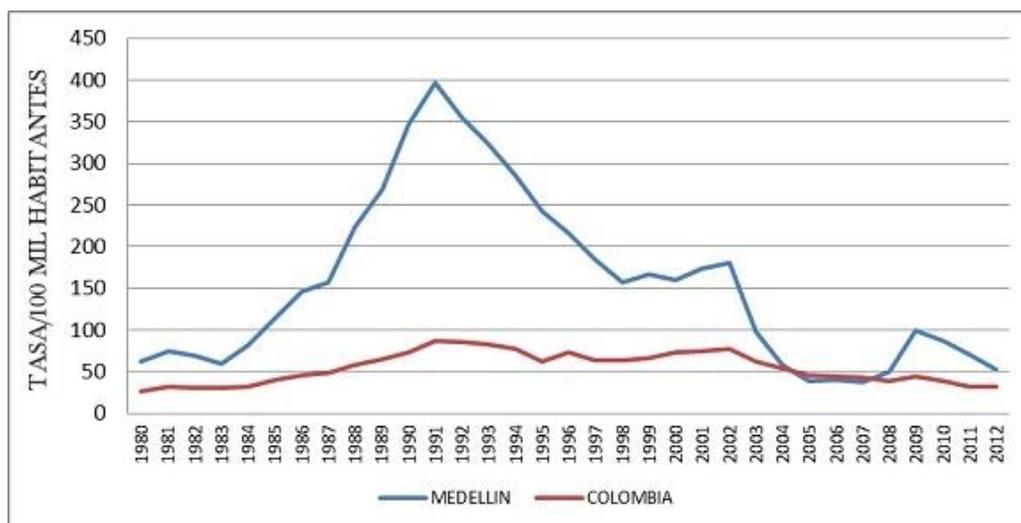
Históricamente la década de los años 80 y 90 están marcadas por un alto crecimiento de la violencia y la inseguridad en Colombia. En especial la tasa de homicidios tiende a elevarse a lo largo de la década de los 80, llegando a su pico más elevado a principios de los 90 (Ver gráfico 1). Buena parte de la cifra de homicidios y demás delitos tienen como escenario las ciudades colombianas, donde para la época una tercera parte de los homicidios cometidos ocurrían en los 3 principales centros urbanos Bogotá, Medellín y Cali, (Vargas & García, 2008). Para el caso de Medellín, el impacto que tuvo el Cartel de Medellín al finalizar la década de los 80 y primeros años de los 90, marca para la ciudad el pico histórico más elevado en lo relativo a tasas de homicidios.

De esta manera, la problemática generada por el Cartel de Medellín¹ propicia que en la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), se emprenda una iniciativa de endurecimiento de la justicia y la intervención militar como propuesta de política pública nacional, lo que

¹ En 1989 y 1990, el Cartel de Medellín ocasiona 70 atentados con carro bombas en Medellín y otras ciudades, al mismo tiempo, se presenta el asesinato de políticos, jueces y policías (Martin, 2014).

agudiza más la confrontación que se venía dando entre el Cartel de Medellín y el gobierno. Dicha política es continuada por la presidencia de Cesar Gaviria (1991-1994), mediante la figura de la extradición por vía administrativa y la creación del grupo Elite de la Policía que, después de la fuga de Pablo Escobar de la cárcel en 1992, cambiaran su nombre a Bloque de Búsqueda, el cual, con la colaboración de enemigos de Escobar como Carlos Castaño y el Cartel de Cali, dieron de baja a Escobar en diciembre de 1993. Por otra parte, el narcotráfico propiciaba la aparición de otro fenómeno como el ajuste de cuentas, utilizando estructuras delincuenciales que proporcionaban matones y sicarios que ultimaban a personas del común, pero también a periodistas, líderes sindicales y sociales.

Gráfico 1. Tasa de homicidios en Colombia y Medellín 1980-2012



Fuente: DANE (1980-2010).

Por otro lado, otro fenómeno relevante en cuanto la proliferación de fenómenos asociados a la violencia urbana, fue la consolidación de grupos milicianos² en sectores periféricos de la

² El auge de dichos grupos surge entre 1988 y 1989 con la consolidación de las Milicias Independientes y las Milicias Populares del Pueblo y Para el Pueblo (MPPP) y entre 1990 y 1991 surgen las Milicias Populares del Valle de Aburra con influencia del ELN.

ciudad, que surgieron como respuesta puntual al reclamo de las comunidades por mejorar la seguridad en los barrios³ y que al mismo tiempo, se vincularon a un proyecto insurgente que buscaba la transformación social y política del país. Dichos grupos imponían la justicia privada por su propia mano, asesinando a personas que se consideraban indeseables como ladrones, drogadictos o pandilleros. Es por esto que, las confrontaciones en la mayoría del tiempo eran con la delincuencia común y las bandas aliadas de Pablo Escobar (Jaramillo, 1994), pero también se presentaron casos de asesinatos de milicianos a manos de sus compañeros por rencillas y disputas internas. Lamentablemente, esta serie de fenómenos originadores de violencia en la ciudad, asociados al fenómeno del narcotráfico y la protección privada, marcaron una espiral de violencia que hasta el presente sigue latente en la ciudad y se ha convertido en el foco principal de modelos de seguridad y de políticas públicas a través de los años. (Angarita, 2004).

Así, a inicios de la década de los 90, la preocupación por el tema de la seguridad y la violencia urbana se derivaba de las repercusiones violentas del narcotráfico y la consolidación de las milicias que impactaban negativamente el imaginario de seguridad y en donde, el orden público se percibía como la de una ciudad violenta con altos índices de homicidio. Al respecto, una investigadora perteneciente a United Nations Office on Drugs and Crime UNODC, nos cuenta que, “en los 90 era imposible no pensar en los homicidios, yo alguna vez me atreví a decir que era importante estudiar la violencia de género y sexual, pero se burlaron de mí, no ves los muertos, acá se necesita es rebajar los homicidios”. (Daza, 2018).

³ Para el investigador Max Yuri Gil, La ciudad de Medellín es la primera en importancia que experimenta en sus zonas periféricas, el accionar de las Milicias Urbanas como respuesta al acoso de los atracos de jóvenes pandilleros y violaciones a las mujeres de dichos sectores. Dichas Milicias, son las primeras organizaciones de de autodefensa comunitaria que combatiría con éxito las bandas y combos delincuenciales, (Gil, 2009).

1.3. El nuevo enfoque gerencial de la seguridad y la Consejería Presidencial para Medellín.

Frente al fenómeno de la violencia e inseguridad que vivía la ciudad y a los reclamos que desde distintos sectores de la sociedad pedían por soluciones puntuales y planificadas, la ciudad carecía de medidas y políticas efectivas que pudieran hacer frente a la creciente ola de homicidios. Lo anterior, es el reflejo de lo que sucedía en la administración de Omar Flores Vélez (1990-1992, la cual carecía de una apuesta de política pública clara y definida, que posibilitara tener unos criterios mínimos y orientadores para la toma de acciones concretas y puntuales frente a las causas generadoras de la inseguridad y la violencia. (Giraldo & Casas, 2015). Lo anterior se evidencia en el Acta 42 de 1991 del Concejo de Medellín, en donde, se debatía la seria problemática que afrontaba la ciudad y la poca eficacia que tenía las medidas implementadas por la Secretaria de Gobierno, que para la época era la encargada del manejo administrativo de la seguridad.

Algunos concejales cuestionan el informe del secretario por carecer de planificación y porque no tiene medidas claras e integrales que vayan dando respuestas a los problemas que ocasionan la delincuencia y la ola de homicidios (...) Se reclama un trabajo coherente entre la Secretaria de Gobierno, Educación y Metroseguridad en proyectos que como la prevención de la violencia deben estar integrados, ya que las soluciones del aumento del pie de fuerza se ha demostrado que son poco eficaces. (Acta No 42. Concejo de Medellín, 1991).

Como se puede observar, el cuestionamiento sobre el tratamiento de la seguridad y la problemática de homicidios que afrontaba la ciudad, pedía por parte de los concejales una

solución que aglutinara no sólo a las instituciones policiales, sino la intervención de otras instituciones oficiales que pudieran contribuir a la solución del problema. En respuesta a lo anterior, se planteó la iniciativa de construir un Plan de Seguridad Ciudadana, el primero en su especie, que buscaba la articulación con otras dependencias y colocaba lineamientos claros para que cada dependencia supiera cuales eran sus competencias en la resolución de problemáticas asociadas a la seguridad de la ciudad. Esta iniciativa es la que da comienzo al enfoque gerencia, planificado e integral por parte de la administración pública y posibilita que, de ahora en adelante, se conciban las políticas locales de seguridad⁴ como programas integrados que intentan superar una visión reduccionista de los problemas públicos, articulados a un marco legal a nivel nacional y con la participación de otras instituciones no solo públicas sino privadas (ver anexo 2), potenciando su participación diferencial en la solución de una misma problemática.

Para contextualizar, debemos recordar que en estos primeros años de la década de los 90, el manejo que se le dio por parte de la administración local al tema de la seguridad y la problemática de los homicidios, está atravesado por 3 sucesos claves en la historia del país. El primero fue la naciente Constitución del 91 que altero la manera como se venía tratando los temas públicos y facilitó la participación de la sociedad en los mismos, el segundo fueron los acuerdos de paz con el M-19 que abrieron la esperanza de buscar una solución pacífica a

⁴ Históricamente, la década de los 60s es la que marca una preocupación creciente por parte de la élite local sobre los temas de seguridad ciudadana y la delincuencia. Las autoridades consideraban para la época a Medellín como una ciudad insegura y desprotegida, y es por esto que, se reclamó al gobierno central por una intervención más puntal y decidida. No obstante, debido a la poca recepción que tuvieron las demandas de la elite local, se trató de crear un organismo institucional como el Departamento Administrativo de Seguridad y Control, fundado en 1966 con el propósito de combatir la delincuencia. Posteriormente se crea a mediados de los 80s el Departamento de Orden Ciudadano DOC. Estos intentos de parte de las administraciones locales por combatir la delincuencia y la inseguridad, lo que ocasionó, fue una deslegitimación del Estado frente a la sociedad por los abusos, excesos y violación de los derechos humanos que cometieron los integrantes de dichas instituciones. Se trata en sí de medidas policivas que se basan en el uso de la fuerza y el aumento del pie de fuerza.

los grupos insurgentes y como tercer suceso esta la muerte de Pablo Escobar y la desarticulación del Cartel de Medellín que permitió buscar alternativas no basadas en la fuerza o en la exclusiva intervención policial sobre la seguridad de la ciudad.

(..) no podemos salir hoy a pedir el incremento del pie de fuerza, está estrategia ya se ha intentado en otros momentos con resultados poco satisfactorios, pero tampoco podemos tolerar organizaciones delincuenciales que justifiquen la justicia privada (...) se necesita elaborar para la ciudad un verdadero Plan de Seguridad, donde queden plasmadas las políticas, planes y programas a corto, mediano y largo plazo (...) Para esta coordinación el Alcalde ideó un Plan de Seguridad Ciudadana de cooperación en el cual están la Secretaria de Gobierno, Planeación, Desarrollo Comunitario, Naciones Unidas, Personería y Policía. (...) Este Plan de Seguridad Ciudadana que, contiene metas precisas y claras, sirve para programar y coordinar las decisiones que puedan tomar las diferentes dependencias en asuntos de apoyo a la seguridad. (Acta No 42. Concejo de Medellín, 1991).

Como podemos observar, la idea de este Plan de Seguridad, era superar la visión tradicional de enfrentar la inseguridad de la ciudad a través del aumento de pie de fuerza y mejor, buscar la articulación de diferentes dependencias. Lo interesante para esta investigación es la participación desde esta época de las Naciones Unidas ONU en dicho plan, ya que como se verá en los siguientes capítulos, la participación de esta entidad en la construcción de política pública y en los diagnósticos sobre problemáticas de seguridad y convivencia, ha llevado a que dicha institución se convierta en un aliado estratégico de las administraciones locales,

influyendo el tratamiento gubernamental de los problemas asociados a la seguridad ciudadana.

Al mismo tiempo, en esta misma línea de intervención, sobre las problemáticas de violencia y seguridad que no estaban sustentadas exclusivamente en la participación de organismos de seguridad del Estado. Se crea mediante decreto 1875 de 1990 la Consejería Presidencial para Medellín, como instancia interinstitucional que, aglutinó entes internacionales, organizaciones sociales, sector privado y autoridades locales para el diseño, desarrollo y evaluación de acciones que mitigaran los efectos producidos a nivel económico y social del narcotráfico y la lucha que se mantenía contra el Cartel de Medellín. La Consejería fue el órgano de diálogo entre el gobierno nacional y local, y con otros actores no institucionales, para la concertación planificada de la convivencia pacífica. Igualmente, la Consejería fue referente de gestión y administración no solo para el Plan de Seguridad Ciudadana adelantado por la administración de Flores Vélez, sino para la Propuesta de Civilidad de la Alcaldía de Medellín (1992), el Plan Estratégico de Seguridad (1993) y la Mesa por la Vida (1993), que sería una iniciativa de las organizaciones sociales y que tuvo asidero dentro de los programas de política pública en seguridad. Según el acta No 50 de 1993 del Concejo de Medellín, el entonces Secretario de Gobierno, Gustavo Bustamante, insistía en la importancia que había tenido la Consejería Presidencial para el desarrollo de múltiples programas gestionados por la administración, además, resaltaba que dichas iniciativas buscaban proponer alternativas en la prevención de delitos y fortalecer la convivencia a través de devolver la confianza a la sociedad sobre las instituciones y mecanismos de justicia para la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos. Como veremos más adelante, dicha estrategia todavía guía mucha de las intervenciones territoriales de la actual política pública que busca un acercamiento

entre las comunidades, las instituciones y los funcionarios encargados de la administración de justicia. Para Henao (1995) la Consejería Presidencial para Medellín fue uno de los primeros intentos de la década de los noventa por vincular a varios sectores de la sociedad civil en la planificación y ejecución de programas de la política pública local a través de un diálogo horizontal entre actores del Estado y sociedad civil. En esta misma línea, para Nieto & Robledo (2006) la Consejería se convierte en un punto de quiebre en el tratamiento local de los grupos y actores generadores de la violencia en Medellín, al incentivar una apuesta política de inversión social y procesos de negociación con los grupos de Milicias Urbanas.

Es así que, la Consejería marcó el rumbo en la implementación de políticas claras en temas que se diagnosticaron como relevantes para la ciudad, tales como: desempleo, salud, educación, pobreza, vivienda, oferta de espacio público y seguridad ciudadana. Se trataba de una iniciativa que sustentaba sus programas y estrategias de intervención en un análisis previo de la situación real de las problemáticas establecidas, para luego saber cómo abordarlas, dejando de lado una forma tradicional de administración pública, donde las estrategias políticas salían de la opinión de algunos funcionarios sin tener unos datos precisos del origen de las problemáticas públicas.

El diagnóstico hecho por la Consejería en materia de seguridad afirmaba que los problemas no sólo eran derivados del narcotráfico, “la población ha sido afectada por la violencia de la delincuencia organizada y común, la acción de grupos de justicia privada y la violación de los derechos humanos por parte de miembros de organismos del Estado”. (Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1990: 8). Debido a esto, se adelantaron programas para mejorar el servicio y eficiencia del Estado como: descongestión de los despachos judiciales, fortalecimiento de las inspecciones de policía, creación de Centros de

Conciliación y Comisarias de Familia, modernización de los sistemas de vigilancia y ampliación de la planta de agentes, y en el aspecto social, se creó el Programa de Promoción a la Convivencia Pacífica y la creación de la Oficina Permanente de Derechos Humanos. La base estratégica de estos proyectos era el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el recobrar la confianza en las instituciones oficiales a través de un diálogo horizontal entre la institucionalidad y las organizaciones civiles. (Henaó, 1995).

Como podemos analizar, la Consejería Presidencia para Medellín implementó una nueva forma de administración de los problemas públicos, buscando hacer un diagnóstico que le diera datos confiables para enfrentar las posibles causas de los problemas que vivía la ciudad y al mismo tiempo, intentó que se hiciera una construcción conjunta entre actores institucionales y sociales, para buscar formas de cooperación y participación política. Sin embargo, para Velásquez (2003) y Quijano (2004), (citado por Jaramillo, 2011). la Consejería no pudo responder a las necesidades reales que afrontaba la ciudad en dicho periodo, por tratarse según los autores de unas medidas de choque y negociación, y no de una política pública real de corto, mediano y largo plazo, que pudieran dar sostenibilidad en el tiempo a los programas de intervención y garantizar la disminución del indicador de homicidios. Sin entrar en discusiones que no están relacionados con el propósito del capítulo, podemos asegurar que, vemos en la Consejería una apuesta y definición distinta en el tratamiento de la seguridad ciudadana y unas acciones e instituciones que se crearon para tratar temas específicos articulados a la problemática pública con la posibilidad de la participación ciudadana, esto ya la convierte en una propuesta de política pública desde un enfoque investigativo en el cual se puede identificar claramente un objeto de estudio enlazado a un sector y actores específicos.

Finalmente, con la llegada de Luis Alfredo Ramos (1992-1994)⁵, a la Alcaldía de la ciudad. Se inicia un proceso de planificación sobre los asuntos de seguridad. El Plan Estratégico de Seguridad, fue una apuesta para coordinar las distintas entidades de vigilancia, autoridades militares y de policía, desde una coordinación central orientada por la Secretaria de Gobierno. Al mismo tiempo, el discurso de la seguridad ciudadana promulgado en esta administración busco también darle una participación importante a la ciudadanía, bajo la idea de que la ciudadanía era también garante de su propia seguridad y por eso se buscó fomentar una “Cultura Antioqueña” orientada a los valores tradicionales del civismo y la sana convivencia. En esa línea de acción, la Secretaria de Gobierno adelantó un proyecto sobre la convivencia, el cual consistía en repartir 110 mil cartillas con instrucciones precisas sobre aspectos de convivencia, civismo y defensa de los derechos humanos.

Lo anterior es de suma importancia, ya que se comienza a distinguir dos ámbitos importantes de las problemáticas de seguridad y violencia en la ciudad. La conceptualización de “seguridad ciudadana” y de “convivencia ciudadana”, entendiendo la primera como el derecho a la protección de la vida, honra y bienes, y a las condiciones necesarias para su desarrollo; y la segunda, como una condición política-social, donde se construye un consenso sobre la legitimidad, gobernabilidad y la democracia para el ejercicio pleno de los derechos humanos, la ciudadanía y el tratamiento no violento de los conflictos sociales (CISH, 2001). Dicha distinción que no es excluyente, sino que es totalmente relacional, como se verá en los

⁵ Luis Alfredo Ramos, es considerado el mayor exponente del enfoque gerencial administrativo dentro de la gestión pública. Con su propuesta de gerencia estratégica y la idea de manejar la ciudad como si fuera una empresa buscando siempre altos niveles de eficiencia y rentabilidad. Desafortunadamente, nunca se clarifico la pretensión de manejar la administración como una empresa y una institución pública, cuya idea debe ser el bienestar social y no la rentabilidad económica. No obstante, dicho enfoque toma fuerza como modelo óptimo de la gestión pública en la ciudad y el país. (Jaramillo, Ceballos, & Martínez, 1998: 116) citado de (Alcaldía de Medellín. Paz y Desarrollo, Medellín 1995-1997).

próximos capítulos, es fundamental para entender el proceso adelantado por las Auditorías de Seguridad y aún más, en el ejercicio de análisis de la aplicación de la política pública desarrollada en el tercer capítulo.

Volviendo a lo desarrollado en la administración de Ramos, no solo fue el tema de la seguridad y la convivencia, el cual es acogido por grandes planes y estrategias de cooperación entre lo público y lo privado. Para mediados de la época de los 90, Medellín trazaba las cartas de navegación en su planificación económica por medio del Plan Estratégico 2015 de Medellín y Área Metropolitana y los Planes Locales de Desarrollo como una política pública, y al mismo tiempo, para el departamento se construyeron proyectos como: Visión Antioquia siglo XXI (1997) y PLANEA (1998), estos dos enfocados en el desarrollo económico y proyectos de infraestructura a gran escala. En cuanto a los aspectos sociopolíticos Ramos, trató de fortalecer las organizaciones sociales de base especialmente las integradas por jóvenes e incentivó la participación política para el fortalecimiento del tejido social (Franco, 2006).

1.4. La Oficina de Asesoría de Paz y Convivencia.

Con la muerte de Pablo Escobar en 1993 y la desarticulación de los cabecillas y algunos mandos medios del Cartel de Medellín, se inicia un retiro importante del pie de fuerza en la ciudad, mientras en el año 1991 había un estimado de 2.500 efectivos policiales, para 1996 este número se había reducido a solo 1.800, (Acta No 246. Concejo de Medellín, 1996). Sin embargo, los problemas de seguridad no se habían acabado, ya que se comenzaba a visibilizar una reorganización de actores que continuarán con el negocio de la droga y aprovecharán el poder de fuego de las bandas y combos para seguir contratando sus servicios. Al mismo tiempo, se presentaba el problema con los grupos de milicias que delinquían en sectores

específicos de la ciudad. En dicho contexto se aprueba en el Concejo Municipal el acuerdo 19 del 27 de julio de 1995, el cual pone en vigencia el plan de desarrollo del alcalde Sergio Naranjo Pérez (1995-1997), este programa reconoce la importancia de continuar con la visión gerencial del exalcalde Ramos. El programa de Naranjo, buscaba principalmente implantar una política pública que pudiera elevar la competitividad de la ciudad y en donde, la seguridad y convivencia, el empleo y la inversión social eran las tres prioridades para lograr tal objetivo. (Jaramillo, Ceballos & Martínez, 1998).

En cuanto el tema de la seguridad y convivencia, se tenía como objetivo la reducción de la tasa de homicidios, la prevención del delito a mediano y largo plazo, contar con mecanismos legales para la convivencia pacífica, propiciar la solución pacífica de los conflictos y acompañar los procesos de reinserción. Dichos objetivos son los que reglamentaba el programa de Asesoría de Paz y Convivencia, el cual, se había creado en 1993 con la intención de adelantar las negociaciones con los grupos de milicias, con la Corriente de Renovación Socialista C.R.S y con algunas bandas de Barrio Antioquia; pero dentro de la administración de Naranjo, se comienza a dar un giro cualitativo importante en la búsqueda de diálogos y acuerdos con los grupos delincuenciales. Es así, que se busca la participación y cooperación de los líderes de las organizaciones delincuenciales, para que se conviertan en actores que ayuden a la construcción e implementación de planes sociales, buscando solucionar los problemas más apremiantes de sus comunidades (Sepúlveda, 2010). Además, las intervenciones de la Asesoría de Paz y Convivencia no contenían iniciativas de desarme y tampoco eran una negociación formal entre el Estado y actores contra estatales, “parece más bien programas de asistencia que intentan desarmar los espíritus, ofrecer alternativas de inserción social y lograr, por esta vía, la neutralización de las armas”. (Jaramillo, Ceballos &

Martínez, 1998: 125). De esta manera, la Asesoría de Paz y Convivencia reforzaba y continuaba el trabajo ya adelantado por la Consejería Presidencial para Medellín⁶, asesorando a la Alcaldía en temas de convivencia, diálogo y negociaciones con las bandas y milicias que hacían presencia en la ciudad.

No obstante, la oficina de Paz y Convivencia debió enfrentar desde el comienzo múltiples problemas, por ejemplo, las críticas hechas desde el Concejo de Medellín por verla como una especie de alcaldía paralela que funcionaba al margen de la estructura administrativa del municipio y que tenía serios problemas en cuanto la ejecución y cumplimiento, por roces y falta de cooperación con otras instituciones encargadas del manejo de la seguridad. Posteriormente, “La Oficina de Paz y Convivencia paso a estar dentro de la Secretaria de Gobierno y aunque desde su creación se trató de darle una participación e influencia central en temas de reincorporación y pactos con las organizaciones delincuenciales, fue con el tiempo relegada y marginada hasta su total desaparición” (Angarita, 2007: 15).

Como vemos, las apuestas en este periodo de los noventa, se establece desde una política pública que buscaba el tratamiento de la problemática de la violencia, mediante la búsqueda de pactos y negociaciones con los actores locales del conflicto armado. Para el año 1994, se desmovilizan tres grupos de milicias locales, las Milicias Metropolitanas, las Milicias del Valle de Aburrá y las Milicias del pueblo y para el pueblo (MPPP), y al mismo tiempo, se producen 57 pactos de no agresión con bandas o milicias en 71 barrios de la ciudad (Vargas

⁶ Para la continuidad de este trabajo se debe mencionar también la participación de las Secretarías de Desarrollo Comunitario y Bienestar Social. En la primera se desarrollan propuestas para solucionar problemas de conflictividad, pero con un enfoque preventivo mediante programas de educación como: los Consejos de Convivencia Juvenil y los Promotores y Gestores de Paz. Y Bienestar Social, coordinaba el programa Vida Para Todos, el cual tenía como propósito acercar a la policía con los jóvenes de los barrios que tenían los mayores problemas en seguridad y convivencia.

& García, 2008). De tal manera, la ciudad se enfrentaba entonces a un gran desafío de inclusión y reconciliación con estos actores que intentaban volver a la vida civil y que marcarían la agenda del gobierno local y la puesta en marcha de políticas públicas de seguridad y convivencia para los últimos años del siglo XX.

Sin embargo, es claro que dichas iniciativas no fueron eficaces para desestimar el homicidio, ya que en el periodo de 1993 a 1998 la reducción de la tasa de homicidios solo bajo un 9%, (Vargas & García, 2008). Será hasta mediados del 2002, cuando la ciudad experimente una reducción significativa en la tasa de homicidios con la desmovilización de los grupos paramilitares. Por otro lado, desafortunadamente los procesos de desmovilización de las milicias no fueron exitosos en la década de los noventa, debido al incumplimiento de los acuerdos por parte del Gobierno, quien no cumplió lo pactado en cuanto la inversión social que debería hacer en territorios específicos de la ciudad (Acta No 231. Concejo de Medellín, 1996). Las políticas en seguridad que, desde los planes de desarrollo promulgaban una retórica de democracia y participación en temas de seguridad con medidas distintas a las policivas, fueron en la práctica un modo incoherente de gestión pública. Por ejemplo, en la administración de Ramos se invirtió 64% de presupuesto en equipo tecnológico como cámaras de seguridad, un moderno sistemas de vigilancia, un sistema CTS (control de vehículos vía satélite) para saber la ubicación exacta de los vehículos de la policía y la construcción de puestos de policía. En esa misma línea, el balance hecho en el último año de la administración de Naranjo, mostraba que el gasto invertido en seguridad se había focalizado en soluciones tecnológicas, en 1996 el 67% de las inversiones se efectuaron en equipos e implementos para los organismos de seguridad y hasta mediados de 1997 era de 46.5 %. (Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, 1997). De esta manera, las acciones

emprendidas por estas dos administraciones privilegiaron más temas logísticos y de intervención policial, que una real iniciativa de política social que ayudara a mitigar el problema de la seguridad.

Al mismo tiempo, los milicianos reinsertados continuaban delinquiendo cometiendo toda clase de atropellos como asesinatos, extorsiones y amenazas contra las comunidades, aprovechando el poder que les ofrecía ser miembros de la Cooperativa de Seguridad y Servicio a la Comunidad Coosercom⁷. Dicha cooperativa ofrecía los servicios de seguridad comunitaria y estaba compuesta por ex milicianos que habían decidido entrar en el programa de desmovilización. Su propósito era brindar una supuesta seguridad en zonas que habían sido de dominio de las Milicias y al mismo tiempo, brindar una fuente de empleo a los desmovilizados. Su labor se debía limitar a la prevención de delitos, no obstante, muchos miembros fueron asesinados y otros tomaron la opción de aliarse con grupos delincuenciales. Finalmente se cuestionó que la responsabilidad de la seguridad ciudadana debería estar en manos en del Estado⁸ y que era muy problemático darle esa responsabilidad a persona que estaban acostumbrados a delinquir, es por esto que, en noviembre de 1996 la administración

⁷ Ver. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-480910>

⁸ Por este mismo periodo se habían creado las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada Convivir. Estas asociaciones que fueron impulsadas desde el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) y por el entonces Ministro de Defensa, Fernando Botero Zea, recibieron el respaldo de gremios importantes del país y también del entonces gobernador de Antioquia, Álvaro Uribe Vélez. No obstante, Amnistía Internacional y organizaciones de derechos humanos han denunciado y demostrado, que su creación originó grandes problemas de desplazamiento y violación de los derechos humanos. En el caso de Medellín, la historia de las Convivir se ha mantenido latente en algunos sectores de la ciudad, especialmente en centro donde ejercen el control ilegal del espacio público, la venta de minutos, el microtráfico, la prostitución, entre otros. De esta manera, el nombre de Convivir se ha generalizado para designar por parte de las comunidades, estructuras armadas que tiene el poder ilegal en sectores específicos de la ciudad.

de Sergio Naranjo Pérez junto con el Asesor de Paz y Convivencia deciden liquidar completamente a Coosercom.

En cuanto los pactos e intentos de desmovilización con bandas delincuenciales, la Asesoría de Paz y Convivencia mediante el Consejo Metropolitano de Paz y Convivencia, que estaba integrada por líderes sociales, la iglesia, jefes de bandas delincuenciales y presos de las Cárceles de Bellavista e Itagüí, buscó generar ambientes de paz dentro de las comunidades y territorios que enfrentaban problemas serios de violencia. No obstante, estos intentos también sufrieron por el incumplimiento del gobierno en lo relativo a la realización de proyectos de intervención social, y al mismo tiempo, temas de generación de empleo también fueron incumplidos por el sector privado. Por otro lado, debido tal vez a la debilidad institucional del gobierno local en los procesos de desmovilización, se produjo la intromisión de personas pertenecientes al paramilitarismo con la intención de realizar un trabajo de cooptación de la población desmovilizada, para vincularlos a las filas de su organización e iniciar un proceso de toma de la ciudad a finales de la década de los 90. Así lo expresa Henry López Londoño alias “Mi Sangre” ex miembro de las Autodefensas Unidas de Colombia AUC.

(...) Yo inicio un proceso de resolución de conflictos con tres bandas de Robledo Miramar, acompañado con el cura párroco del barrio; hacemos unos pactos de no agresión, logró tener un buen impacto y monseñor Darío Monsalve, de la Pastoral Social, nos pide que extendamos esa experiencia (...)

(...) La idea era convencer a los jóvenes de sus posibilidades de liderazgo, pero sin dejar de adoctrinarlos en la guerra contrainsurgente (...)

planificamos política y socialmente el trabajo en Medellín (...) Poco a poco nos fuimos haciendo al control de la ciudad y lo extendimos a los

municipios de Bello, Itagüí y Envigado. Hasta ese momento, año 1996, las AUC no habían llegado a Medellín (...) En la Iglesia nadie sabía de ese doble trabajo. En la Alcaldía de Medellín, el único que no sabía de ese proceso de las autodefensas era el Asesor de Paz y Convivencia Luis Guillermo Pardo, porque en la Alcaldía no le tenían confianza”, (Londoño, 2012 citado por Ramírez, 2013: 10).

Como podemos ver, la labor realizada por la Oficina de la Asesoría de Paz y Convivencia se veía entorpecida por varios factores, desde la dificultad de articularse con las otras dependencias administrativas, el incumplimiento del gobierno local y el sector privado hasta el fracaso con la creación de Coosercom y por último la intromisión del paramilitarismo en los procesos de desmovilización de las milicias. Pero el golpe definitivo, lo sufrirá la Asesoría de Paz y Convivencia con lo ocurrido en la ciudad el 29 de junio de 1996 en Belén Alta vista, cuando cerca de diez hombres, portando armas de uso privativo de las fuerzas militares y distintivos del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía, llegaron y asesinaron a 16 personas e hirieron a otras 4 al no obtener respuesta sobre unos presuntos milicianos que operaban en la zona⁹. Este suceso, que años después, se conocería como la primera incursión de paramilitares en la ciudad, generó la movilización del Concejo Municipal al sector y la promesa por parte de la Asesoría de Paz y Convivencia de instalar una oficina y una Casa de Justicia allí. No obstante, esto no impidió que se comenzaran a hacer serios cuestionamientos al modelo de políticas de paz y convivencia, y al reclamo por volver a medidas de carácter policial y aumento de pie de fuerza, ya que se estaba demostrando que las iniciativas de

⁹ Ver: <https://www.semana.com/opinion/articulo/juan-diego-restrepo/441133-3>

diálogo y conciliación claramente no estaban funcionando. Este hecho generó que en adelante se comenzara un camino de críticas por parte de la opinión pública y políticos de la ciudad sobre el descrédito de las acciones emprendida por la Asesoría de Paz y Convivencia, lo que propiciaría el declive por seguir apostando por una política pública de paz y convivencia, que buscara una salida pacífica a las problemáticas de violencia e inseguridad.

Finalmente, en la administración de Juan Gómez Martínez (1998-2000) se propone la creación del Consejo Municipal de Paz¹⁰ como una forma de rehabilitar la política de paz y convivencia. Dicho Consejo sería un órgano asesor y consultivo de la Administración Pública Municipal en virtud de la política estatal de paz, permanente y participativa, (Acta No 130. Concejo de Medellín, 1998). La iniciativa buscaba recoger ideas, experiencias y prácticas de las mesas de trabajo que se clasificaban por segmentos poblacionales, persiguiendo la búsqueda de la convivencia y la paz, y al mismo tiempo, tener un órgano que tuviera una mejor articulación con la administración y mejor vigilancia sobre la política de paz y convivencia, ya que al parecer la Asesoría de Paz y Convivencia carecía de estos aspectos.

La Asesoría, en la ciudad de Medellín ha generado muchas expectativas a nivel de los barrios. Cualquier joven que no esté en conflicto, se lo inventa para poder acceder al Estado, es la única estructura que cabe o que tiene entrada, es

¹⁰ En ese mismo año, se crea también el Consejo Departamental de Paz. El cual tenía el firme propósito de entablar proceso de diálogos y paz entre los grupos insurgentes y los paramilitares que tenían a varias regiones del departamento sumidas en la inseguridad y violencia producto de las confrontaciones. La idea era no solo convocar a estos grupos delincuenciales, sino también a las instituciones del Estado, la iglesia y grupos económicos y la academia para generar un dialogo abierto y participativo, como aparece en la siguiente acta del concejo. “Comenzamos nuestras labores, haciendo las visitas a los grupos de la insurgencia, el ELN, FARC, EPL. Nos fuimos también a hacer los contactos necesarios con las Autodefensas, que esos dos grupos como ustedes saben, son los actores armados de la guerra y tienen que ser necesariamente los actores de la paz y a ellos tenemos que llegar, para poder en las mesas de diálogo y reconciliación, trabajar los temas importantes para el desarrollo de ese tema y de las regiones, de los municipios y de Colombia entera. Después de eso, nos fuimos a hablar con las diferentes instancias de la Policía Nacional, el Ejército, de los cuerpos secretos de inteligencia, de la Iglesia, el comercio, la industria, las universidades”. (Acta 174 Concejo de Medellín, 1998).

por la Asesoría. Pero ésta realmente como tal -y en eso tiene razón la Personería- es una estructura que no pertenece, que no tiene oficialización ni representatividad jurídicamente para lo que viene desarrollando y lo que viene haciendo (...). Entonces la recomendación de revisarla para dos cosas, o suprimirla y entregarle todas esas funciones a la Secretaría de Gobierno y asumirlas; o fortalecerla de una manera ágil, y que en materia normatividad este mejor. (Acta No 130. Concejo de Medellín, 1998).

Para diciembre de 1998, se llevó a cabo el cierre definitivo de la Asesoría de Paz y Convivencia, y con él, comenzaba el declive por las apuestas que buscaban alternativas no policiales en términos de política pública. La apuesta entonces giró en buscar recursos por intermedio del BID Banco Interamericano de Desarrollo, que facilitó a la administración de Gómez Martínez USD 15 Millones para ejecución de programas para la seguridad y la convivencia. Será a partir del cierre la Asesoría de Paz y Convivencia, y los recursos administrados por el gobierno local, donde los organismos de seguridad y control tendrían mayor relevancia y participación en la ejecución de las políticas de seguridad y convivencia de la ciudad. Así lo expone la siguiente acta del Concejo.

“Para el Comandante de la Policía Metropolitana, se viene trabajando en coordinación con la Alcaldía de Medellín, al igual que otras entidades como la Fiscalía General de la Nación, las inspecciones de policía y la vinculación, especialmente del DAS y otros organismos de seguridad en el desarrollo de los programas de seguridad (...) gracias a los recursos presupuestales, podemos contar con 3 turnos de vigilancia, dos diurnos y uno nocturno y los hemos ajustado a la problemática de cada una de las

estaciones y localidades que presentan problemáticas asociadas a bandas y milicias. (Acta No 221. Concejo de Medellín 1999).

Simultáneamente, el Ejército Nacional en cabeza de la IV Brigada con sede en Medellín, estaba implementando un Plan de Acción (1998-2000)¹¹, que tenía como objetivo principal el combate urbano contra los grupos milicianos que se habían reconfigurado y potenciado después de los fallidos procesos de desmovilización y también sobre las bandas delincuenciales. Estas iniciativas de confrontación contrainsurgente tenían como elemento principal la articulación y cooperación activa de las distintas instituciones estatales de control y de justicia y marcarán el inicio de las operaciones militares que se desarrollaron al comienzo de siglo XXI en Medellín.

Este “giro institucional hacia la guerra” como muy bien lo expone María Teresa Uribe, tiene como objetivo principal una guerra abierta contra los grupos insurgentes y la delincuencia con el apoyo de la dirigencia política local y algunos sectores de opinión, pero que carece de todo sentido y opinión crítica. (Uribe, 1997). Al definirse la seguridad ciudadana como un problema delincencial que involucraba a las milicias y bandas delincuenciales, se dejaba por fuera de la ecuación, la participación de los grupos paramilitares que se venían posicionando en la ciudad desde mediados de la década de los 90, lo que se convierte en una omisión del Estado local y se refleja en la manera como se implementaron las políticas locales al finalizar esta década.

En síntesis, la década de los 90 marco en las políticas públicas de seguridad y convivencia una elaboración de grandes programas que no sólo vinculaban a la Secretaria de Gobierno y

¹¹ Ver: Acta No 283. Concejo de Medellín, 1999.

órganos de control sino a otras entendidas estatales, rompiendo con una tradición local donde los problemas de seguridad estaban reservados exclusivamente para algunas instituciones. Al mismo tiempo, desde inicios de esta década se buscó a través de la Consejería Presidencial para Medellín, una alternativa no policiva al tratamiento de los problemas de inseguridad, incorporando la participación de organizaciones y grupos de la sociedad civil, que pudieran enriquecer el debate y dar ideas y soluciones frente a la seguridad y convivencia. Conjuntamente, se buscó la negociación con los grupos milicianos y la inversión social en zonas marginadas de la ciudad como formas de subsanar los problemas que generaba la desigualdad social y el abandono del gobierno es temas sensibles de generación de empleo y oportunidades de desarrollo social. Posteriormente con la creación de la Asesoría de Paz y Convivencia, se trató de fortalecer dicha política de negociación y paz; desafortunadamente, dicha iniciativa y aún más, la oportunidad de involucrar a la sociedad civil en la construcción y aplicación de la política pública se va dejando de lado y aparece una visión más policial y de intervención fuerte de los órganos de control estatal, que a la postre desembocara en una fuente de violencia y de violación a los derechos humanos con las famosas operaciones militares desarrolladas a comienzos del nuevo milenio.

1.5. Urbanización del conflicto y militarización de la política pública 2001-2003

Desde mediados de la década de los noventa, los grupos insurgentes habían desplegado su poder y accionar en varias zonas de la ciudad, convirtiéndose en un modelo de control social y dominio político, económico y cultural (Ramírez, 2013). Dicho control tenía varias expresiones, desde la cooptación e intimidaciones de organizaciones sociales, como también la imposición de normas sociales arbitrarias que regulaban las relaciones de las comunidades y en especial, la vida de los jóvenes. Por ejemplo, en la Comuna 13, San Javier, donde

hicieron presencia varias organizaciones milicianas, vinculadas a frentes guerrilleros del ELN y las FARC, se impuso campañas de asesinatos indiscriminados que denominaron ‘limpieza social’ a fin de someter la voluntad de la comunidad y ganarse su obediencia. También, las milicias limitaron la movilidad de los residentes, así como la entrada de personas que no residían en el sector. De tal manera, la comuna 13 se convierte en una trinchera para las organizaciones milicianas, como: Milicias Populares del Occidente, Las Milicias América Libre y los Comandos Armados del Pueblo¹².

Por otra parte, a principios del 2000 se desarrollaba la incursión de grupos paramilitares al interior de la ciudad que habían cooptado varias bandas delincuenciales. Aunque entre los años 1998 y 1999 el Bloque Metro BM de las autodefensas en cabeza de Carlos Mauricio García Fernández “Doblezero” había tenido problemas para posicionarse en la ciudad por las confrontaciones con las bandas delincuenciales de algunos sectores, terminó por imponer su poder militar y se posicionó en el sector nororiental de Medellín. El otro frente Paramilitar que hacía presencia en la ciudad era el Bloque Cacique Nutibara BCN, el cual hizo presencia inicialmente en la zona occidental y noroccidental, pero que su gran objetivo era erradicar los grupos guerrilleros de la Comuna 13. Según Diego Fernando Murillo Bejarano, alias “Don Berna”, comandante del BCN, estos grupos armados arribaron a Medellín por solicitud de industriales y comerciantes a Carlos Castaño Gil en 1998¹³. Esta presencia paramilitar en la ciudad se da de manera orgánica y articulada primero con el BM y seguida por la incursión del BCN, convirtiéndose en una exitosa estrategia de intervención, pues en sólo tres años

¹² La noche del 25 de febrero de 1996, varios integrantes de las Milicias Populares, decidieron rebelarse contra sus comandantes por el manejo que se le estaba dando a la organización. En un fuerte enfrentamiento armado ocurrido en el barrio El Salado de la comuna 13, fueron asesinados cuatro de los cabecillas de la organización y tras este hecho se fundó una nueva organización que se llamó Comandos Armados del Pueblo CAP.

¹³ Ver: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/4100-minimas-asi-son-las-verdades-del-bloque-cacique-nutibara>

venció militarmente a muchas bandas que llevaban mucho tiempo con el control territorial de barrios y comunas como: la Banda de Frank en la comuna noroccidental y los Triana en la Nororiental, y estaba derrotando militarmente a los grupos milicianos. Ahora bien, el punto de inflexión fueron las operaciones militares adelantadas por los organismos de seguridad y control del Estado y en donde se ha denunciado en varias ocasiones la participación de grupos paramilitares en especial del BCN¹⁴.

1.5.1. Alcaldía de Luis Pérez Gutiérrez.

En la administración de Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), en su Plan de Desarrollo se aborda el término “Cultura de la Coartada”, caracterizada por la negociación de la ley y justicia, la generalización de la violencia, la falta de solidaridad y una extendida anomia. Para dicho plan esta situación merecía una “revolución de la cultura ciudadana”, la cual, proponía un pacto entre el Estado y la ciudadanía, para que todos asumieran la responsabilidad de hacer de Medellín una ciudad donde se respetasen las normas básicas de convivencia. Pero dicha estrategia fracasará por la incongruencia de la alcaldía y su administración en lo propuesto, puntualmente en lo proyectado en temas de convivencia.

Ante las problemáticas de seguridad y convivencia que vivía la ciudad, la alcaldía de Pérez proponía en su Plan de desarrollo 2001-2003 una combinación entre mecanismos de autorregulación, solidaridad y pedagogía ciudadanas con las acciones típicas de seguridad que le corresponden al Estado, sin embargo, esto no se cumpliría debido a la baja ejecución presupuestal de los recursos asignados en el componente de convivencia, en contraste con la casi total ejecución de los proyectos relacionados con estrategia de seguridad, (Centro de

¹⁴ Ver <https://www.arcoiris.com.co/2013/01/la-toma-a-sangre-y-fuego-de-la-comuna-13-de-medellin/>

Documentación Municipal, 2004). En junio del 2003 la ejecución presupuestal arrojaba que los programas de convivencia se habían ejecutado solo 31,5% y los programas de seguridad se habían ejecutado en un 156,3%.

En cuanto a los dineros que procedían del Convenio BID con el Municipio de Medellín para adelantar programas de convivencia y seguridad ciudadana, y que tenían un plazo de ejecución hasta el 14 de junio del 2003, el alcalde Luis Pérez, tomó la decisión de hacer efectiva una prórroga por un año más.

Sin embargo, “en el 200 el Municipio interrumpe el programa a pesar de una exoneración del BID, y ya para junio del 2002, los costos financieros equivalían al 43% de los desembolsos y la comisión de crédito tenía “la parte más alta”. Además, ya se habían ejecutado el 80% de los gastos administrativos quedando un 20% para administrar el 86% del programa” (Contraloría General de Medellín, 2002: 27).

Es por esto que, dicha decisión aparte de frenar muchos programas ya adelantados por la administración, tenía el inconveniente de generar un sobre costo sobre lo pactado anteriormente. Por ejemplo, en la presentación en el Concejo del Plan de Desarrollo 2001-2003, el secretario de gobierno se comprometía a adelantar programas como “Nuevo Ciudadano”, para el fortalecimiento de la convivencia y la disminución de la violencia e inseguridad, a través del uso de los recursos disponibles por el crédito del BID. Por lo cual, iniciativas de prevención de la violencia, consumo de drogas, acciones de pedagogía social, etc. quedaron sin cumplirse por decisión del alcalde. (Acta 58 del Concejo de Medellín, 2001).

Finalmente, el periodo de Luis Pérez, en términos de cifras de homicidios, fue el más violento en lo que va del siglo XXI en la ciudad (Ver Gráfico 1). Es por esto que, para el año 2002 debido a la situación tan grave que se presentaba, no sólo por cuestiones de homicidios sino por otros delitos de alto impacto como: secuestros, asaltos a establecimientos comerciales y financieros y el hurto de automotores, (Giraldo, 2008), se presenta en agosto del 2002, la iniciativa de política pública “Compro la Guerra”. Según afirmaba el secretario de la época.

“(…) nosotros no estamos autorizados para dialogar con las Autodefensas ni con las Milicias de las FARC, ni tenemos ninguna capacidad de maniobra para ir a sentarnos, porque es un tema que debe ser manejado por el Consejero de Paz (...) por esto decidimos montar un programa que viene a ser la política de convivencia en la ciudad y la vamos a hacer bajo el esquema de las mesas barriales, que van a tener el objetivo de impulsar un proceso comunitario para el logro de la paz y la convivencia”. (Acta 220 Consejo de Medellín, 2002).

Dicha iniciativa pone un giro radical dentro de la política pública de Luis Pérez, al privilegiar las iniciativas de diálogos urbanos sobre la paz y la civilidad. Sin embargo, dicho proyecto nunca tuvo un real cumplimiento y desarrollo y, al contrario, se impuso la visión y enfoque del nuevo presidente de la república Álvaro Uribe Vélez y su política de Seguridad Democrática.

1.5.2. Operaciones Militares en Medellín.

Para García, Domínguez, Burbano & Marín (2017), el discurso del alcalde Luis Pérez plantea que el origen de la violencia y la elevada tasa de homicidios que se presentaba en la ciudad,

no era originado por la desigualdad social o por temas ligados al narcotráfico, sino, por la lógica que imponía la urbanización del conflicto armado que no tiene sus orígenes en la ciudad, y más bien hace parte de la dinámica nacional del conflicto y en donde, la confrontación entre paramilitares y grupos milicianos obedece a la irrupción y movilización de grupos armados que estaban por fuera de la ciudad. De tal manera, dicha administración plantea que el problema de la urbanización del conflicto debía ser abordado por el gobierno nacional, utilizando las instituciones militares. Es por esto que, la política local de seguridad se vuelve subsidiaria de una política nacional de control a la criminalidad desarrollada por el Estado, que enfrenta una guerra contra grupos insurgentes, pero con la ayuda de grupos paraestatales.

Por consiguiente, para inicios del 2001 las fuerzas militares en conjunto con otras entidades como Fiscalía, CTI, Policía, etc. comenzaban unas intervenciones sistemáticas de operaciones militares (ver tabla 1), para enfrentar a los grupos de milicias urbanas en Medellín. Dichas operaciones consistían en un despliegue militar que podía combinar ataques aéreos con acordonamientos del territorio, que implican limitar el acceso al área, así como prohibir la libre circulación de los habitantes del sector, convirtiéndose en una violación y atropello por parte del Estado. Pero será con la entrada de la política de “Seguridad Democrática” del presidente Álvaro Uribe Vélez, y en especial, el decreto 2002¹⁵ aprobado el 11 de septiembre del 2002 por el Ministerio del Interior, el cual adoptaba las medidas para el control del orden público y se declaraba el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional, y autorizaba a los miembros de la fuerza pública, incluyendo a los militares, para realizar allanamientos, seguimientos y capturas sin orden judicial. Lo anterior, permite a las

¹⁵ Ver: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2002_2002.html

autoridades locales desarrollar en los últimos meses del año, una política de allanamiento a gran escala y capturas masivas, como estrategia de seguridad que combinaba la fuerza y la excepción de ley para combatir la insurgencia en las zonas urbanas.

Tabla 1. Listado de operaciones militares en Medellín 2001-2002.

NOMBRE	FECHA
Operación Primavera	05/02/2001
Operación Otoño 1	26/02/2001
Operación Contrafuego	29/02/2001
Operación Otoño 2	08/03/2002
Operación Marfil	22/03/2002
Operación Águila	17/04/2002
Operación Horizonte 2	02/05/2002
Operación Mariscal	29/05/2002
Operación Potestad	15/06/2002
Operación Antorcha	03/08/2002
Operación Saturno	04/09/2002
Operación Orión	16/10/2002

Fuente: Comuna 13: Crónica de una guerra urbana.

En este contexto, se desarrolló una de las operaciones más impactantes y triste que se recuerde en la ciudad de Medellín. La “Operación Orión”, que puso fin al monopolio territorial de las milicias en la comuna 13, pero al mismo tiempo, dio inicio a un periodo del ejercicio arbitrario del poder por parte de los grupos paramilitares, similar a lo que ocurriría en gran parte del territorio nacional de comienzos del siglo XXI. Así, el monopolio de la

violencia paso a manos de los bloques paramilitares¹⁶ que, con el consentimiento de gran parte de las fuerzas militares locales¹⁷, impusieron una nueva espiral de violencia y violación de derechos humanos en los territorios que antes eran bastión de las milicias urbanas, y también, en los territorios que habían conquistado militarmente y donde habían hecho alianzas con antiguas bandas delincuenciales.

No obstante, la presencia en la ciudad de los BCN y BM que controlaban sectores específicos de la ciudad, desencadenó un conflicto abierto entre “Don Berna” y “Dobleceros”, comandantes de estos dos bloques respectivamente. Dicha confrontación contribuyó al aumento de la violencia y los homicidios no solo en Medellín, sino que se extendió a otros municipios del departamento como: Amalfi, San Roque, Santo Domingo y Cisneros. El origen del conflicto se inicia, por la utilización del negocio del narcotráfico para la financiación de los grupos paramilitares, lo cual, según “Dobleceros” atentaba contra el objetivo principal contrainsurgente de las AUC y acusaba a “Don Berna” y otros comandantes de querer hacerse con el poder en beneficio propios y de su negocio. En el aspecto que le comete a la ciudad de Medellín, la confrontación entre estos dos bloques se da especialmente en las comunas 8 Villa Hermosa y 9 Buenos Aires donde existían bandas

¹⁶ Después de la “Operación Orión”, el Ejército mantuvo su presencia por varios meses y afirmaban tener control total de la zona. Sin embargo, un investigador de la Fiscalía aseguraba que “negar la presencia de autodefensas en la Comuna 13 es como negar a la mamá”, (Aricapa, 2005: 228). Así se presentaban incursiones clandestinas de encapuchados en casa de familias que, se sospechaba habían tenido alguna relación grupos milicianos.

¹⁷ La presencia de grupos paramilitares y aún más su cooperación con las fuerzas militares en la “Operación Orión”, quedó descubierta con las declaraciones iniciales de Diego Fernando Murillo Bejarano, “Alias Don Berna” a una Corte de los Estados Unidos, a través de un escrito el 27 de febrero de 2009, donde se cuenta la participación del BCN, “la comunidad y los organismos de seguridad del Estado les pidieron ayuda para librar la zona de la guerrilla”. Y a renglón seguido indicó que “Las fuerzas de autodefensa del bloque Cacique Nutibara llegaron a la Comuna 13 como parte de la alianza con la Cuarta Brigada del Ejército, incluyendo a los generales Mario Montoya, del Ejército, y Leonardo Gallego, de la Policía”.

delincuencias pertenecientes al BM y que para “Don Berna” se convertían en un obstáculo para hacerse al poder total sobre el Valle del Aburra.

1.6. Reinserción, Reconfiguración de los Actores Armados y Recuperación de la Gobernabilidad 2004-2011.

Después de las operaciones militares realizadas en la comuna 13 que dieron como resultado la eliminación de los grupos milicianos y el retiro del BM de la ciudad. El BCN continuó generando acciones violentas frente a la población civil como: desapariciones forzadas, desplazamiento de líderes, organizaciones sociales y personas que se consideraban contrarias a las ideas y orden contrainsurgente que se busca imponer. Al mismo tiempo, los integrantes del BCN ejercieron un control social sobre aquellos lugares que habían sido bastión de los grupos milicianos, implementado castigos físicos contra personas que pudiera infringir algunas normas impuestas, en general, los paramilitares recurrían a métodos de intimidación y de terror para ejercer su dominio, impedir el retorno de la guerrilla y propiciar una expansión de actividades delictivas en las comunas (Personería de Medellín, 2007).

De igual manera, para este periodo se van presentando retaliaciones entre narcotraficantes, principalmente en lo que tiene que ver con la Oficina de Envigado, que intenta mantener el control sobre algunos sectores de la ciudad mediante una estructura compleja de varios actores no solo para mantener el negocio del narcotráfico sino para monopolizar actividades ilegales y legales que pudieran tener algún rédito dentro de sus economías. Este fenómeno sucede a la par del proceso de las desmovilizaciones del BCN y en donde gran parte de los desmovilizados entran a hacer parte de la estructura mafiosa de la Oficina de Envigado.

La unión entre el BCN y la Oficina de Envigado tipifica una reconfiguración de los actores armados donde se evidencia una estrategia de control económico, social y político, que presenta acciones violentas contra bandas y combos que estaban por fuera de la oficina y podían disputarles el control del mercado ilegal, pero también, estrategias sociales y políticas para incidir en los proyectos de presupuesto participativo, conformación de JAC y proyectos sociales barriales con ayuda de la recién creada Corporación Democracia, que agruparía más de 4.000 reinsertados de las BCN y que sería el brazo político de la Oficina de Envigado¹⁸. La Corporación Democracia fue constituida en diciembre de 2003, y su función principal era ser la interlocutora entre los miembros reinsertados de las AUC con la Alcaldía de Medellín, así como otros organismos estatales de carácter regional y nacional. Para el 2005, la Corporación Democracia recibiría a 2.100 desmovilizados del Bloque Héroes de Granada BHG, que se habría conformado con miembros sobrevivientes del BM, que anteriormente hacían parte de bandas delincuenciales de varios municipios del Valle de Aburra. Dicha corporación también se articuló con el Programa de Paz y Reconciliación emprendido por la administración de Sergio Fajardo (2004-2007) y trabajaron juntos en temas de reinserción de jóvenes provenientes de los distintos bloques paramilitares.

Será así, que a partir de 2003, con las medidas implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática de Uribe Vélez y puntualmente en los procesos de negociación y desmovilización de los grupos paramilitares, se comenzara a ver una reducción significativa de los índices de homicidios en la ciudad con la desmovilización y reinserción de las estructuras paramilitares, no obstante, dicho proceso liderado desde el gobierno nacional, se

¹⁸ Ver <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2009/04/16/corporacion-democracia-brazo-politico-de-la-oficina-de-envigado/>

realizó con un alto grado de improvisación y dudas sobre los supuestos miembros desmovilizados (Angarita, 2007).

1.6.1. La Política de Seguridad Ciudadana en el Plan de Desarrollo de Medellín 2004.2007.

En el Plan de Desarrollo del gobierno de Sergio Fajardo, “se implementó una política de seguridad inspirada en el modelo de Bogotá y que retoma aspectos como la cultura ciudadana y la promoción de medidas preventivas”. (Vargas y García, 2008: 265). Como también aspectos como la calidad de vida, la dignidad humana, y oportunidades sociales entre otras. La administración de Fajardo representa un giro en temas de política pública si se la compara con su antecesor, además, será la primera administración que reconoce abiertamente que existe una crisis de gobernabilidad, por la injerencia y poder que tiene las estructuras delincuenciales en la ciudad. Es por esto que, en su Plan de Desarrollo¹⁹, la línea estratégica 1, denominada “Medellín gobernable y participativa” se resalta que, los graves problemas de seguridad son la tasa de homicidios, los hurtos, el porte de armas y la administración de justicia por cuenta de actores ilegales. De igual manera, se reconocía los efectos negativos de la confrontación entre combos y bandas delincuenciales, que estaban generando fenómenos de desplazamiento forzado en algunos sectores de la ciudad. (Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2012).

Por otro lado, uno de los principales aciertos en la administración de Sergio Fajardo, fue haber diferenciado los ámbitos de la convivencia y la seguridad para generar estrategias de

¹⁹ Para enfrentar los problemas de inseguridad diagnosticados en este plan de desarrollo, se propusieron enfrentarlos implementando 5 programas: prevención de la violencia, manejo del espacio público para la convivencia, transformación y modernización de organismos de seguridad y justicia, atención a la población carcelaria infractora y un programa de paz y reconciliación para los procesos de desmovilización de miembros de grupos armados ilegales y su reincorporación a la sociedad. (Alcaldía de Medellín, 2004-1).

intervención, sin desconocer que existían evidentes relaciones entre estos dos ámbitos. Por ejemplo, se implementaron como formas de mantener una sana convivencia los Planes de Desarme, las Guías Ciudadanas y los Manuales de Convivencia. Adicional a esto, se complementó este trabajo sobre la convivencia con las obligaciones legales y constitucionales para garantizar la seguridad ciudadana con la presencia de la policía y las instituciones de justicia. Por lo tanto, la consolidación de la seguridad ciudadana se plantea desde la recuperación de la gobernabilidad en los territorios, garantizando que el Estado sea el principal actor en la gestión de la seguridad. También debemos recalcar que en esta administración es donde se crean los Comités Locales de Gobierno²⁰, como espacios institucionales y de participación ciudadana para subsanar las deficiencias de las instituciones de control y justicia que hacen presencia en los territorios con las problemáticas expresadas por la comunidad, y que se convierte en un aspecto que abordaremos en la última unidad.

Finalmente, debemos resaltar el enfoque preventivo de la política de seguridad en esta administración, lo que se materializó en apuestas por el aprendizaje sobre la violencia y la promoción a jóvenes para brindar oportunidades educativas y laborales. Al mismo tiempo, se materializaron las apuestas de intervenciones territoriales mediante los Proyecto Urbanos Integrales PUI, que se llevaron a cabo en las zonas que presentaban mayor conflictividad y mayores índices de necesidades.

²⁰ Los Comités Locales de Gobierno CLG, se crearon en la administración de Sergio Fajardo, como una manera de acompañar los procesos de desmovilización de las AUC. Para ello desde la Secretaría de Gobierno se creó un ente administrativo que se encargaría de promover mecanismos de participación para promover la convivencia, la resolución pacífica de los conflictos y la atención y denuncias ciudadanas. Por lo tanto, el CLG surgió como instrumento de intervención para cumplir entre otros objetivos, el promover la convivencia a partir de la entrada en vigencia del proceso de desmovilización de las autodefensas, durante el período 2004-2007.

1.6.2. El programa Paz y Reconciliación.

El BCN al mando de “Don Berna”, fue la primera organización de las AUC que se desmovilizó en noviembre de 2002, donde 868 “ex paramilitares” entregaban sus armas y se incorporaban a la vida civil. Este proceso de desmovilización y reintegración de los miembros del BCN significó un reto para la ciudad de Medellín y especialmente para la alcaldía de Sergio Fajardo, quien propuso la creación del Programa Paz y Reconciliación, que se había estructurado bajo el modelo de intervención “Regreso a la Legalidad”, como un convenio con el gobierno de Álvaro Uribe²¹ que fue diseñado y ejecutado por la Alcaldía de Medellín con el apoyo de entes nacionales e internacionales. El programa Paz y reconciliación a través de, sus desarrollos, aprendizajes y desafíos marcaría para el país el camino para direccionar la política de reintegración nacional y en especial el trabajo adelantado por la Alta Consejería para la Reintegración ACR.

Así mismo, el modelo de intervención utilizado para el proceso con el BCN, tenía en consideración varios ejes de acción para facilitar el proceso de desmovilización y reinsertión a la vida civil y al mismo tiempo, consideraba la presencia del Estado en las comunidades. El programa consideraba siete ejes de intervención: Educación y Capacitación, Acompañamiento Psicosocial, Salud, Seguridad, Comunicaciones, Monitoreo, Evaluación y Verificación. (Alcaldía de Medellín, 2004-2). No obstante, el Programa Paz y Reconciliación

²¹ Al comenzar la primera presidencia de Álvaro Uribe, la paz se centró en el Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado (PAHD) del Ministerio de Defensa, que era el encargado de adelantar los procesos de desmovilización individual. Al mismo tiempo, existía el Programa de Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas (PRVC), en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, el cual tuvo a su cargo la reincorporación de grupos armados ilegales. Sin embargo, después de las desmovilizaciones de las AUC y los problemas que se habían identificado, el gobierno nacional reformuló su política de reincorporación y se creó mediante el Decreto 3043 del 7 de septiembre de 2006, la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, en cabeza de la Presidencia de la República.

generó un gran debate dentro de las sesiones del Concejo de Medellín, donde las preocupaciones y cuestionamientos giraban en torno a: el monopolio de las armas y la legitimidad del Estado en sectores específicos de la ciudad, el financiamiento tanto en el orden local como nacional y, por último, las posibles consecuencias negativas que podría acarrear la desmovilización para algunas comunidades en temas de seguridad, al respecto se pronunciaba el Secretario de Gobierno, Alonso Salazar.

Todos saben que desafortunadamente ya se produjo una víctima de los Reinsertados, desde luego cada muerte de estas es importante, no vamos a permanecer impávidos, a que empiecen los medios, que además les gusta hacerlo, hacer un conteo, y uno y dos y tres y cuatro (...) Efectivamente, el Gobierno Nacional ha adoptado unos esquemas de seguridad para los ocho voceros desmovilizados. Y el Municipio de Medellín ha ofrecido, como solución temporal a problemas de recursos que manifiesta el Gobierno Nacional, apoyar transitoriamente tres de esos esquemas de desmovilización. El Gobierno Nacional también ha dispuesto un apoyo logístico para la formación de una red de alertas tempranas y de información en los sitios de retorno de los desmovilizados; especialmente 47 radios que estarán articulados al sistema del 1-2-3 y que nos brindará la posibilidad de tener alertas tempranas, identificar, amenazas y ojalá siempre suceda así, reaccionar oportunamente para evitar nuevas tragedias en este proceso. Pero si bien apoyamos el proceso de seguridad de los desmovilizados, insistimos en que es el Gobierno Nacional el que lo atiende y nosotros, desde luego hemos dicho,

vamos a centrarnos en el tema de la seguridad de las comunidades. (Acta No 8. Concejo de Medellín, 2004).

De tal manera, el programa aparte de buscar la seguridad y vigilancia sobre los reinsertados de las AUC, buscaba al mismo tiempo, recobrar la gobernabilidad y el control de algunos territorios específicos. El principal acierto del programa fue que tuvo un enfoque integro, no solo de atención a los desmovilizados, sino a sus familias y también una atención general a las víctimas del conflicto. Además, como lo habíamos mencionados anteriormente, este fue un periodo histórico en el descenso de los homicidios en la ciudad, lo que fue destacado en los balances finales de dicha administración, como producto de la reducción de la criminalidad y disminución del poder de las bandas y organizaciones delincuenciales debido a la presencia institucional. No obstante, otras versiones sobre la reducción de los homicidios en Medellín se lo atribuyen a una orden impartida por los jefes de organizaciones paramilitares, para mantener una apariencia de efectividad frente a la política nacional de reinsertación de las AUC. “Independientemente de la veracidad que puedan tener estas afirmaciones, lo cierto es que después de la extradición de los jefes paramilitares hacia los Estados Unidos, se incrementaron los homicidios”. (Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2012: 83). Por ejemplo, en el año 2006 la Personería de Medellín informaba sobre brotes de violencia y de violaciones de los derechos humanos que estaban relacionados con personas y lugares donde hacían presencia desmovilizados de los bloques paramilitares, al respecto se manifestaba el personero en una sesión del Concejo.

En el Proceso de Desmovilización según investigación adelantada por la personera. Se mantiene en algunos sectores el control ilegal de territorios, donde se siguen prácticas autoritarias, de dominio y de control, combinadas

con actividades de extorsión, de chantaje, las llamadas vacunas en relación con los negocios que hay en estos barrios y además de eso en los habitantes (...) Se sugiere implementar un sistema de seguimiento y monitoreo al proceso de desmovilización, fortalecer la presencia del Estado en las zonas de desmovilización, acciones de reconocimiento a las víctimas, vigilancia sobre las acciones de connivencia de la fuerza pública con acciones delincuenciales de los desmovilizados. (Acta 424 Concejo de Medellín, 2006).

1.6.3. Aumento de la Criminalidad y Reorganización de la Política Pública de seguridad y Convivencia.

El Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín Solidaria y Competitiva”, del alcalde Alonso Salazar, partía del buen momento que atravesaba la ciudad debido a una disminución significativa de los homicidios y la supuesta recuperación de la gobernabilidad del Estado en sectores inseguros de la ciudad. No obstante, “a pesar de los avances alcanzados en materia de seguridad y convivencia, manifestados en la disminución del homicidio, la reducción de los delitos de mayor impacto (...) persisten amenazas provenientes del narcotráfico, de estructuras delincuenciales y la intención de grupos subversivos de reasentarse en la ciudad”. (Alcaldía de Medellín, 2008: 40). De tal manera, la administración de Alonso Salazar no consideraba en su momento como foco de inseguridad y violencia, las acciones delincuenciales de grupos que tenían alguna relación con el paramilitarismo, y argumentaba que, lo que se vivía en la ciudad en materia de seguridad, estaba relacionado con la delincuencia común y que se necesitaba más presencia policial para enfrentar el problema, así lo argumentaba el Secretario de Gobierno, Jesús María Ramírez.

Hemos hecho un gran esfuerzo para renovar la infraestructura logística y operativa de la Policía Metropolitana para combatir las bandas en sectores específicos de Medellín (...) Somos de la idea que hay desparamilitarizar la mirada a los problemas de seguridad y convivencia de la ciudad, porque para nosotros y creo que podemos dar fe de ello, de acuerdo a las investigaciones y estudios de seguridad, hoy en la ciudad la mayoría de los delitos que se cometen, una altísima proporción de los mismos no provienen de grupos o bandas que podamos calificar de paramilitares (...) todo lo contrario, lo que vivimos en Medellín es una situación de delincuencia común. (Acta 16 Concejo de Medellín, 2008: 48-34).

No obstante, el Personero de la época Jairo Herrán Vargas señalaba que, aunque la personería siempre ha apoyado el proceso desmovilización y reincorporación de los miembros del paramilitarismo, había una tasa muy alta de reincidencia en el delito de miembros de los grupos desmovilizados, quienes habían venido cometiendo nuevamente una cantidad de delitos y esto estaba nuevamente elevando las estadísticas. Al mismo tiempo, existía una preocupación latente de la administración por temas de violencia intrafamiliar y de violencia entre vecinos, lo que requería la intervención del Estado en los territorios. También se comenzaba a notar en la ciudad una multiplicidad de actores que comienzan a manejar asuntos de seguridad urbana por su cuenta, quedando las comunidades a merced del poder que iban ganando dichos actores. Para esto, se diseñaron estrategias puntuales para atender las problemáticas de seguridad y convivencia, entre las cuales figuraban: El Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano, Política Municipal de Gestión y Administración del Espacio Público, Promoción y Seguimiento a los Derechos Humanos y Política Municipal

de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2008). Con el Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano, se comienza desde esta administración a darle importancia a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos ofrecidos por el Estado en los territorios, aspecto que en la actual administración del alcalde Federico Gutiérrez aún se mantiene y será de mucha importancia para el análisis realizado en el tercer capítulo de esta investigación. Al mismo tiempo, continuaba el Programa de Paz y Reconciliación, como una continuidad del modelo de reinserción, pero que no sólo se ligaba a la población desmovilizada sino a la inclusión de la población carcelaria y excarcelaría y también, a jóvenes que estaban en riesgo de ser cooptados por grupos delincuenciales.

1.6.4. Política Pública de Seguridad y Convivencia. Medellín Más Segura, Juntos Si Podemos.

Para mediados del 2008, se hacía una evaluación en el Concejo de Medellín sobre el Programa Paz y reconciliación, y el concejal Nicolás Echeverry argumentaba que, “(...) allí hay grandes dificultades, que la extorsión sigue, que la delincuencia avanza, que las amenazas persisten, que mucha gente juega a dos bandas, en el día está en el programa y en la noche está en la esquina o con su banda”. (Acta 098 Concejo de Medellín, 2008: 57). De tal manera, se comenzaba a poner un manto de duda sobre los procesos con desmovilizados de las AUC y a las cifras que se presentaban sobre la gestión realizada. Será con el aumento del índice de homicidios y hurtos que se presentaban en la mesa de trabajo dentro del programa “Medellín Como Vamos” en abril del 2009 y al mismo tiempo, la información que se tenía sobre el incremento del accionar de las bandas y combos en Medellín, que propició un cambio en la administración de Alonso Salazar, al reformular su política de seguridad y convivencia, mediante una estrategia denominada “Medellín Más Segura, Juntos Si

Podemos”. Si bien se partía del hecho, que los bloques paramilitares habían sido los causantes de violencia e inseguridad bajo su estrategia ideológica vinculado al conflicto nacional, no obstante, lo que vivía la ciudad en esa época era un reacomodo de actores violentos que se centraba en el accionar de las bandas y combos que estaban divididos y se disputaban el territorio por las rentas ilegales producto del narcotráfico y otras actividades.

Todo lo anterior propiciado por la captura y extradiciones de los jefes y cabecillas de la Oficina de Envigado que articulaban un número importante de bandas. Por otro lado, la inseguridad que vivían las comunidades también se centró en la amenaza y atropello a líderes sociales y defensores de derechos humanos²². En sesión del Concejo realizada el 19 de junio del 2009, el representante de la Corporación Corpades Fernando Quijano, afirmaba que, el asesinato de Víctor Hugo Gallego, miembro de esta corporación, ocurrido en la Plaza Minorista fue responsabilidad del Secretario de Gobierno Gustavo Villegas, por ignorar las amenazas que había en su contra. También Quijano denunciaba los hechos violentos que ocurrían en la comuna 8 donde desmovilizados se habían apoderado ilegalmente de Juntas de Acción Comunal JAL y al mismo tiempo, se habían presentado asesinatos de desmovilizados por oponerse a seguir delinquiendo. Finalmente, se alegraba porque la Personería de Medellín había confirmado lo que ellos como Corporación habían denunciado previamente, la entrada de miembros de las bandas paramilitares a los Programas de Presupuesto Participativo PP. (Acta 272. Concejo de Medellín, 2009: 30-33).

²² Ver. <http://www.elcolombiano.com/blogs/revelacionesdelbajomundo/tres-lideres-comunales-han-perecido-por-las-balas/1888>

De tal manera, la nueva política pública se enfocó en una georreferenciación de territorio para priorizar zonas específicas de la ciudad y realizar acciones de tipo policivas, a través de, la creación de más CAI periféricos y también se implementó un Plan de Reacción Inmediata articulado con la IV Brigada del ejército. Esta nueva política de seguridad ciudadana, busca establecer alianzas con el sector privado y la ciudadanía y por ello se estructuraba un enfoque de intervención del territorio, que se discriminaba de la siguiente manera. Áreas industriales-Zonas seguras, Áreas Residenciales-Comunidades seguras y Áreas de Alto Riesgo-Puntos sensibles. La finalidad de dicha política consistía en, “retomar los territorios para la democracia y la institucionalidad quitándole terreno real al delito y las posibilidades de que el crimen adquiriera rentas”. (Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, 2012: 89).

Finalmente, para el cierre de esta administración se presenta un enfrentamiento de grupos armados originados desde el paramilitarismo por el control territorial, político y económico de varios sectores de la ciudad y al mismo tiempo, una división de la Oficina de Envigado en dos facciones comandadas por alias: “Valenciano” y otra “Sebastián”. Adicionalmente se comienza a percibir la entrada de otras estructuras armadas como los “Urabeños” y “Rastrojos”, que son grupos originados del paramilitarismo en zonas alejadas de la ciudad. (Jaramillo & González, 2012). Según la Secretaria de Bienestar Social (2012) bandas criminales de Urabá y el Bajo Cauca Antioqueño, por las acciones del Estado se estaban movilizandohacia el Valle del aburra, lo cual empieza a tener consecuencias en el incremento de homicidios, desplazamiento forzado y control territorial.

1.7. Reforma Institucional, Participación Ciudadana Y Enfoque Territorial en la Política Pública de Seguridad y Convivencia.

Según el Plan de Desarrollo “Medellín un Hogar Para la Vida 2012-2015” propuesto desde la administración de Aníbal Gaviria, se construyó bajo un enfoque de “Seguridad Humana”, el cual busca, “promover las condiciones para que la ciudad, el respeto por la vida se convierta en un valor absoluto y principio rector de toda la dinámica social e institucional. Por tanto, se plasmarán en esta línea los programas y proyectos que busquen prevenir afectaciones a la población mediante el control de situaciones que atentan contra la vida y la seguridad”. (Alcaldía de Medellín, 2012-1: 36). Dicho enfoque, que se plasma en el respeto por la vida como valor absoluto, se intenta complementar con una planeación a nivel operativo que rescate algunos elementos del enfoque de la seguridad ciudadana. Es por esto que, dentro del plan de desarrollo se encuentran elementos como: la equidad social, el ejercicio de la autoridad, la legalidad, la institucionalidad, etc. Como un intento de dar soluciones integrales en temas de seguridad y convivencia.

Dentro del plan de desarrollo, el primer componente es “Seguridad, Convivencia, Derechos Humanos y Gobernabilidad”. (Alcaldía de Medellín, 2012-1: 39). Tiene como objetivo fortalecer la gobernabilidad y las condiciones para garantizar la seguridad y convivencia en los territorios. Lo anterior, es una continuación de la política de Alonzo Salazar sobre el fortalecimiento institucional y la capacidad operativa de los órganos de seguridad y justicia, Sin embargo, el punto contrastante entre el fortalecimiento institucional de Salazar y Gaviria, radica en que este último, coloca un énfasis en la participación y cooperación entre los sectores público, privado y académico, además, se busca la construcción de criterios asociados a las necesidades de cada territorio para enfrentar aspectos diferenciados. Como lo

veremos más adelante, este criterio de diferenciación territorial es un fuerte componente en la política pública de esta administración. Otra característica de este primer componente es su enfoque sobre la defensa de derechos humanos que, promueve acciones para la promoción, prevención y atención de los derechos humanos con miras a la protección y reparación de estos. Por otra parte, el plan de desarrollo tiene también relacionado un enfoque de género, con un programa especial sobre “Seguridad pública para las Mujeres”. (Alcaldía de Medellín, 2012-1: 45). El cual promueve el derecho a las mujeres de disfrutar de vida segura y libre en espacios públicos y privados; mediante medidas de protección jurídica, atención psicosocial y acciones de sensibilización y educación.

En cuanto al tratamiento de los temas sobre convivencia, el plan de desarrollo, trata de focalizar las problemáticas de convivencia en varios aspectos de intervención, convirtiéndola en un tema transversal a varias dependencias de la administración. (Preciado, Dávila & Mesa, 2015). Es por esto que, el tema de la convivencia es relacionado con dimensiones artísticas y culturales, pero también con educación, ciudadana, cultura y recreación. (Alcaldía de Medellín, 2012-1). La justificación de esta postura, radica básicamente en que el tema de la convivencia es fundamental para el enfoque de seguridad humana y al mismo tiempo para garantizar el respeto a la vida como valor absoluto.

Por otra parte, no podemos pasar por alto la reforma institucional implementada en esta administración con la creación de la Secretaría de Seguridad y Convivencia. La administración de Gaviria buscaba fortalecer la estructura institucional del municipio, por ejemplo, creó las Vicealcaldías con el objetivo de coordinar, acompañar y fortalecer la gestión del municipio en temas importantes como: educación, planeación, desarrollo

económico, participación, recreación y deporte, etc. En cuanto al tema de seguridad ciudadana que tradicionalmente estaba en manos de la Secretaria de Gobierno, se crea entonces la nueva Secretaria, con la intención de darle un manejo distinto en el plano formal y administrativo a la gestión de la seguridad; y los aspectos sobre la convivencia, pasan a manos de una nueva Secretaria de Gobiernos y Derechos Humanos, pero siempre pensando en un trabajo coordinado y cooperativo de estas dos instancias. De tal manera, programas e instituciones ligadas a la convivencia quedan en manos de la Secretaria de Gobierno como el programa de Justicia Cercana al Ciudadano y la Unidad de Convivencia, pero dentro de los aspectos de implementación de la política pública, las dos secretarías tendrían un trabajo conjunto siempre relacionando el aspecto de seguridad con el de la convivencia.

1.7.1. Plan Integral de Seguridad y Convivencia PISC.

El PISC es un instrumento creado para el fortalecimiento de la seguridad, de los organismos de seguridad y justicia, y para articular de mejor manera la política nacional y local, todo esto con el propósito de dismantelar estructuras criminales, así como incentivar la reducción de delitos de alto impacto. (Alcaldía de Medellín, 2012-2). En la creación de este proyecto se evidencia la convocatoria de diferentes actores, fue así que, se conformó un equipo de expertos y su coordinación estuvo en manos de la Secretaria de Seguridad y Convivencia. Al mismo tiempo, para lograr dichos objetivos, el PISC se plantea desde un ejercicio que pudiera articular distintos entes institucionales como: Policía Nacional, Ejército Nacional, Dirección Seccional de Fiscalías, Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Secretaria de Seguridad y Convivencia, Secretaría de Gobierno, Secretaria de Educación, Secretaria de las Mujeres y Derechos Humanos, entre

otras. Lo anterior marca una forma de construcción de la política pública en esta administración, que se inclina por la elaboración conjunta y participativa de la política y como lo vamos a ver más adelante, tiene su reflejo en el proceso de las Auditorías de Seguridad.

Esta iniciativa que fue la primera en su género, se aprobó el 30 de octubre del 2012, con el propósito explícito, “de intervenir en los fenómenos que dan lugar a las problemáticas de violencia, delincuencia, criminalidad, seguridad y convivencia que afectan a los ciudadanos”. (Alcaldía de Medellín, 2012-2). Si bien la Política Nacional de Seguridad y Convivencia ordena expresamente la implementación de los PISC a nivel local. No obstante, para el caso de la administración de Gaviria, su logro fundamental fue haber articulado el PISC con el enfoque de su plan de desarrollo y al mismo tiempo, integral todas las acciones de la administración en un solo paquete, teniendo una mirada más integral sobre la seguridad y convivencia. Es por esto, que las problemáticas que prioriza el PISC como: permanencia de las estructuras criminales, violencia criminal, rentas ilegales, homicidios, desplazamientos, hurtos, violencia interpersonal y cotidiana, violencia intrafamiliar, deslegitimidad del Estado y abusos de menores; se convierten en las problemáticas que más afectan el respeto por la vida y la violación de los derechos humanos. Pero al mismo tiempo, estas afectaciones o problemáticas son atacadas desde un enfoque de seguridad ciudadana el cual da cuenta de las acciones policivas, judiciales y la creación de mecanismos de justicia alternativa, convirtiéndose en un complemento más que en una discontinuidad. (Preciado, Dávila & Mesa, 2015).

Finalmente, según la (Alcaldía de Medellín, 2015), la formulación del PISC no tendría ningún sentido si no es acompañado por unos instrumentos de planificación a un nivel

inferior, geográficamente hablando y unas herramientas que puedan operativizar las estrategias y lineamientos de las problemáticas priorizadas por el PISC. De igual manera, la Secretaria de Seguridad y Convivencia deberá poner el foco de análisis en la microgerencia de la seguridad, para garantizar condiciones objetivas y subjetivas de seguridad y convivencia, y también, para responder a las demandas específicas de cada territorio. Es por esto, que se crean los Planes Locales de Seguridad y Convivencia PLSC.

1.7.2. Planes Locales de Seguridad y Convivencia PLSC.

Los PLSC son instrumentos de planificación y gestión local de la seguridad, contruidos a partir de una estrategia de consulta y participación ciudadana, para intervenir de manera diferencial en los territorios sobre las problemáticas de seguridad y convivencia. Es así que, la construcción de los PLSC responde a un ejercicio territorial participativo, que busca ajustar la planeación de la seguridad a las necesidades propias de cada territorio, a través de la identificación y priorización de problemáticas por parte de la misma comunidad, a la luz de los lineamientos del PISC. Para nuestra investigación es importante resaltar que, gracias a los PLSC que se realizaron entre 2012 al 2015, fue posible propiciar las condiciones sociales, políticas y técnicas para la aprobación de los lineamientos de Política Pública de Seguridad y Convivencia PPSC que fue el insumo más importante de las Auditorias de Seguridad. (Preciado, Dávila & Mesa, 2015).

De tal manera, se crearon 21 Planes Locales de Seguridad y Convivencia, y se utilizaron como instrumentos de planeación y gestión local de la seguridad con los aportes de la ciudadanía en cada comuna y corregimiento de la ciudad. Así mismo, PLSC necesitaron de unas herramientas que fueron construidas de la mano del Sistema de Información para la

Seguridad y la Convivencia SISC que permitirían un acercamiento certero a las cambiantes condiciones que se presentaba en los distintos territorios. (Alcaldía de Medellín, 2015).

Así mismo, detrás de PLSC, se esconde el reconocimiento tácito por analizar las problemáticas de seguridad y convivencia como temas que se presentan de forma diferenciada en cada contexto y que demanda intervenciones diferenciadas, ya esta premisa, es una forma novedosa de conceptualizar las problemáticas asociadas a la seguridad ciudadana. En esta misma línea, se asume que las problemáticas son de naturaleza diversa y no todos ocurren en un mismo lugar, o sea que pueden cambiar en el tiempo. De igual manera, los planes posicionan al ciudadano como elemento principal de mantenimiento de una convivencia armónica y de prevención y reacción oportuna para denunciar delitos y acciones que propicien riesgos de inseguridad, esta premisa está íntimamente ligado con el principio de corresponsabilidad como una forma de cooperación permanente entre comunidad y órganos de seguridad y justicia.

Para finalizar, se destaca que, en la administración de Aníbal Gaviria, hubo una reducción significativa de homicidios, llegando a una cifra histórica en la dinámica de este indicador²³. Sin embargo, al igual que en la reducción acontecida en la administración de Fajardo 2004-2007, se cuestiona por parte de “muchos actores, incluyendo la Personería, afirmando que este se debe a un pacto entre actores ilegales”. (Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, 2014: 36). En contraste, pese al enfoque de género desarrollado en el programa “Seguridad pública para las Mujeres”, los casos de feminicidios se hacen más evidentes en esta administración, llegando a un 59% del total de los asesinatos de mujeres en la ciudad. Al

²³ Ver: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16344115>

mismo tiempo, se denuncian otras problemáticas que parecen estar invisibilizados por esta reducción histórica de los homicidios como: la extorción, el desplazamiento y violencia intrafamiliar.

1.8. A Modo de Cierre.

Como podemos analizar, la historia que se ha construido alrededor de los intentos por solucionar los problemas de seguridad ciudadana en Medellín a partir de la década de los 90, nos deja ver un camino construido alrededor de lógicas del poder público, en cuanto como los diferentes gobiernos locales definen el problema de la seguridad en la ciudad y como se construyen estrategias para enfrentarlo, desde enfoques policiales, de diálogo o concertación social, enfoques gerenciales o desde la intervención de organizaciones reinsertadas o privadas. Pero también como en muchas administraciones no hay coherencia entre lo que se propone, lo se ejecuta y se hace. Ya esto coloca un aspecto complejo, pero que creemos que pudimos diferenciar y conocer los aspectos contrastantes y de continuidad entre las diferentes administraciones y momentos coyunturales de la dinámica criminal de Medellín. Ahora, el propósito que queremos desarrollar a continuación, es el análisis de las Auditorías de Seguridad, como una manera de construcción de política pública sui generis dentro de la historia de la ciudad.

CAPÍTULO 2. LAS AUDITORIAS EN SEGURIDAD Y LA CONSTRUCCION DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA PARA MEDELLIN PPSCM 2015-2025.

“Las políticas de seguridad y convivencia no pueden ser descritas como un proceso homogéneo y leerse desde una mirada general, hay varios actores institucionales y sociales que al parecer convergen en el tiempo y en lugares distintos, a veces con posturas distintas”.
(Angarita, 2017).

2.1. Introducción.

La Política Pública de Seguridad y Convivencia PPSCM 2015-2025 fue aprobada mediante el acuerdo 327 del Concejo de Medellín el 23 de agosto de 2015, para un periodo de 10 años. Según Luis Fernando Suárez vicealcalde de gobernabilidad de Medellín en la administración de Aníbal Gaviria, la política sirve de base para que las futuras administraciones construyan e implementen iniciativas que busquen generar ambientes seguros. Los lineamientos plasmados acá, son el resultado de un trabajo colectivo, realizado durante tres años y en donde intervinieron entes del gobierno local, instituciones académicas, organizaciones sociales y comunidad en general.

De este modo, la pretensión en este capítulo, es abordar el objetivo antes planteado, sobre la participación e influencia de los principales actores en el proceso de las Auditorias. Así, lo que buscamos es comprender ¿cómo se articularon los diferentes actores en este proceso?, ¿cuáles fueron los puntos de encuentro y desacuerdo, las visiones y aportes, como también

el proceso de relacionamiento entre actores pertenecientes a la administración pública con otros actores sociales? Por otro lado, pretendemos también responder al propósito de conocer los enfoques, lineamientos y disposiciones que se plasmaron en el documento final de la política y que son el resultado del proceso de las auditorias.

En cuanto al análisis del proceso de construcción de la política pública. Este puede ser entendido dentro de transformaciones que en el ámbito político y en especial la política pública, ha tenido en las últimas décadas, posibilitando un ensanchamiento y relacionamiento de lo institucional con actores sociales que tiene intereses particulares en ciertos problemas públicos, y que son invitados a cooperar en la construcción de políticas públicas mediante sus experiencias y visiones de la realidad. Este proceso puede explicar el por qué en las organizaciones modernas, las políticas públicas de hoy, ponen el acento en el fortalecimiento del capital social y el capital informacional, (Woolcock & Narayan, 2000).

Por otro lado, como lo evidencia Peters (2016), los estudios actuales sobre la elaboración de las políticas públicas no giran en torno a grandes paradigmas y más bien se organizan en unos enfoques precisos que tienden a organizarse en cuestiones radicalmente opuestas, impulsadas por una disciplina en particular (economía, antropología, ciencias políticas, sociología, psicología, etc.). No obstante, existe una distinción mucho más general y abarcadora la cual se clasifica en: “Policy Analysis”, “Policy Design” y “Policy Process Studies”. Sin entrar en una explicación detallada de esta clasificación, la cual desarrollaremos al final del capítulo, diremos que nuestro foco de atención será la última clasificación, la cual, ve en el estudio de las políticas públicas un problema empírico y comprensivo que está volcado a los procesos de construcción e implementación de las políticas (Hudson & Lowe, 2014), y que es completamente coherente, con lo expuesto anteriormente, sobre analizar las políticas

públicas como un proceso construido a través de la investigación, donde convergen muchos actores. Sin embargo, de lo que se trata, no es sólo de hacer una descripción de un fenómeno empírico sino comprender lógicas, dinámicas y contingencias.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, vemos la necesidad de inclinarnos por una propuesta teórica como la Teoría de la Acción Pública, la cual desde un aspecto sociológico trata no solamente de estudiar la forma como los actores resuelven por vía de la política pública una problemática social, sino que, se enfoca en cómo colectivamente los actores a través de proceso de diálogo, argumentación y conflicto llegan a una redefinición del problema público a tratar, y no solamente del problema, sino de los recursos, poder y estrategias que emplean para ser un actor relevante en la arena política. Sin embargo, vemos en dicha propuesta teórica un elemento problemático al no tener en cuenta para el análisis, el aspecto de historicidad de los actores en contienda, y que, en nuestro caso es fundamental para entender los tipos de relaciones que se forman entre actores y los grados de convergencia de las definiciones propuestas.

Como habíamos afirmado en el capítulo anterior, uno de los actores principales en el proceso de las Auditorias fue la Organizaciones de las Naciones Unidas ONU y en especial United Nations Office on Drugs and Crime UNODC, la cual asesora al gobierno nacional y local en materia de seguridad y crimen organizado. Dicha oficina acompañó las auditorias y el proceso de construcción de los lineamientos para la PPSCM, mediante un enfoque de gestión del riesgo acompañado por la construcción de diagnósticos generales y específicos de la situación de seguridad en la ciudad. La administración de Aníbal Gaviria, se había propuesto avanzar en el diseño de una política pública de largo aliento, y como era su estilo, convocó a varias instituciones que tenían competencia, interés y compromiso por estos temas. De

acuerdo con lo estipulado, la PPSCM 2015-2025 se debería articular con el PISC y los PLSC, por un periodo de 10 años y busca la generación de ambientes seguros en la ciudad. Fue así como esta administración, de la mano de la UNODC, apostó por la metodología de Auditorías de Seguridad, como una herramienta para la construcción de política pública, basado en un modelo integral de gestión local en temas de seguridad y convivencia. Pero en sí, ¿qué son las Auditorías de Seguridad y cómo fue el proceso de construcción local en el caso de Medellín?

2.2. El Proceso de las Auditorías de Seguridad.

En el Foro Europeo para la Seguridad Urbana²⁴ realizado en Brúcelas en el 2007 y que fue financiado principalmente por la Seguridad Pública del Gobierno de Canadá (Centro Nacional para la Prevención del Crimen). Se dio a conocer la metodología de las Auditorías de Seguridad²⁵, para su utilización y reproducción con fines no comerciales. La metodología de las Auditorías, se define como una herramienta para adquirir conocimientos necesarios sobre las principales problemáticas de seguridad que tiene un sector en particular y al mismo tiempo, ayuda a obtener el conocimiento y compromiso de toda una gama de interlocutores cuya colaboración es fundamental para la construcción conjunta de la política pública. El énfasis de las Auditorías, se centra en los factores socioeconómicos, temas de servicio

²⁴ El evento tiene su origen desde 1987. European Forum for Urban Security (EFUS) es un evento no gubernamental que tiene como tema clave la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia. El objetivo es fortalecer las políticas de prevención de la delincuencia y promover el papel de los gobernantes locales con las políticas nacionales y europeas. El evento permite tejer vínculos entre las autoridades locales europeas a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas de conocimiento, cooperación y formación de políticas públicas de seguridad.

²⁵ Su autor principal es el Dr. Sohail Husain, quien es experto en seguridad comunitaria y reducción de la violencia con énfasis en la seguridad de las mujeres, y trabajó en el Programa Women's Safe Cities de la ONU desde 2010 hasta 2017 y como evaluador principal para el Programa Gender Inclusive Cities. Fue el responsable de adelantar un texto guía para la implementación de las Auditorías en Seguridad que fuera un insumo útil para las Estados y gobiernos.

privado de la seguridad y contextos políticos e institucionales especiales. Al mismo tiempo, dicha metodología plantea la necesidad de tener en cuenta la especificidad de cada país o ciudad, por lo cual no incluye recomendaciones puntuales “prefabricadas” sino que propone rutas generales, para que cada Estado, desarrolle unas herramientas propias que le sean útiles para abordar de mejor manera, la especificidad del problema que entorno a la seguridad tiene cada territorio (FESU, 2007). No obstante, las Auditorias si presentan un direccionamiento muy claro que está vinculado a los objetivos del desarrollo del milenio (ODM). La hipótesis se sustenta en el supuesto que, los grupos delincuenciales se convierte en una amenaza para el desarrollo sostenible y el Estado de derecho, y en especial dificultan el desarrollo social y económico de la población que es más vulnerable²⁶ a los efectos de la violencia e inseguridad provocada por dichos grupos.

De tal manera, se concibe que el problema de la seguridad está vinculado a ofrecer garantías de bienestar a las clases menos favorecidas para generar ciertos niveles de bienestar. La pregunta que surge es si la seguridad es un tema sólo de brindar bienestar y oportunidad a sectores excluidos de la sociedad o más bien, es un fenómeno que es transversal a los distintos sectores de la sociedad, la carencia o no de recursos no es factor que pueda explicar de forma satisfactoria el mantenimiento de entornos seguros. Por ejemplo, los expertos no se colocan de acuerdo sobre la relación entre clase social y violencia de género. Mientras algunos se lo atribuyen a las condiciones de marginalidad y exclusión; otros, por el contrario, ven en el

²⁶ Es por esto que, el foco de atención de las auditorias de seguridad está dirigido exclusivamente a la protección de las poblaciones con altos niveles de exclusión y vulnerabilidad, además, tiene una concepción de desarrollo vinculado con la esfera económica y del mercado. Asegurando que, “las poblaciones pobres quieren sentirse seguras (...) la seguridad y la tranquilidad contribuyen a crear un entorno favorable al desarrollo económico donde se puedan asegurar servicios eficaces y donde estas mejoras contribuyan a la reducción de la pobreza y de la exclusión social” (FESU, 2007: 4-5).

fenómeno una reproducción en clases y estratos de diferentes condiciones socioeconómicas, (Izquierdo, 1998).

Por otro lado, las Auditorias tienen un componente de prevención del delito, el cual se basa en buscar estrategias para la reducción de los riesgos generados por la criminalidad urbana. Para desarrollar e implementar dichas estrategias, las Auditorias buscan que sean las mismas comunidades y actores sociales que puedan ayudar a los gobiernos a construir un conocimiento conjunto de los problemas que en materia de seguridad y convivencia. Se trata, en definitiva, de un proceso de gobernanza²⁷, que busca a través de un conocimiento conjunto diseñar políticas públicas que impacten la gestión pública y la acción gubernamental que tiene aparejada tareas de servicio a la comunidad, mecanismos legales y ejecución de planes y proyectos.

2.3. Metodología de las Auditorias de Seguridad.

Para el desarrollo de las auditorias, estas son precedidas por un grupo principal o equipo formulador, responsable de la planificación e implementación de las distintas fases que componen el proceso. El equipo formulador está compuesto por funcionarios estatales que

²⁷ La teoría de la gobernanza en materia de la seguridad ciudadana, surge a mediados de los noventa en América Latina como un intento de abordar las causas de la inseguridad desde una perspectiva local, propiciando la participación de diferentes actores para lograr una administración más eficiente y eficaz (Carrión, 2002), posibilita entender que dichos procesos de gobernanza se enlazan con las transformaciones que los Estados comenzaron a hacer para superar los problemas fiscales que enfrentaban. Es así que, la gestión pública emprendió un camino para la resolución de problemas públicos enlazándose con actores no gubernamentales, en primera medida fueron los de la esfera de mercado y después con organizaciones sociales y comunitarias para buscar resultados más eficientes en la prestación de servicio (Aguilar, 2006). Hay que anotar que existe una relación conceptual muy próxima entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza que suelen ser problemática a la hora de estudiar procesos de construcción de política pública, lo cierto es que, aunque no haya una cierta claridad conceptual desde la teoría, la gobernanza y gobernabilidad son términos complementarios, aunque su diferencia radique en su grado de cooperación e interacción entre actores gubernamentales y sociales, siendo la gobernabilidad más reducida y la gobernanza mucho más amplia en términos de relaciones y número de actores pertenecientes a diferentes sectores, pero también en términos del impacto en la política pública y la gestión gubernamental.

tenga competencia en temas de seguridad y convivencia, y posteriormente se pueden integrar o no, otros actores sociales como pueden ser: (empresarios, ONG, indígenas, población afro, académicos, etc.), cualquier grupo que pueda aportar desde su experiencia y conocimiento de la problemática abordada. De tal manera, la decisión de convocarlos, recae exclusivamente en los funcionarios públicos, dejando la posibilidad de escoger a unos y dejar por fuera a otros. Lo anterior permite evidenciar que, en estos primeros pasos, las auditorías presenta desde ya una relación asimétrica, al menos en términos del diseño y convocatoria de actores y grupos sociales, que marcará para el caso concreto de Medellín un elemento esencial para las dinámicas que se desarrollaran en el proceso diagnósticos como veremos más adelante.

Por otra parte, el equipo formulador debe seleccionar una lista de temas centrales para investigar y recolectar la información tanto cualitativa como cuantitativa que este a su disposición (ver anexo 3). Así, se van construyendo unos primeros análisis que sirven como insumo para comprender los problemas conexos y sus causas probables, y de esta manera comenzar a elaborar estrategias de prevención. Cabe resaltar que, si bien los datos oficiales son valiosos en éstos procesos, el tener una sola fuente imposibilita una comprensión más profunda de los factores de riesgo, tener varias fuentes de informaciones independientes permite garantizar un cuadro lo más preciso y completo posible.

También debemos reseñar que, las auditorías obedecen a lineamientos de administración pública y por lo tanto está subordinadas a factores de eficiencia, costos y planificación del tiempo de trabajo. Es por esto que, el proceso se desarrolla en 4 fases o etapas donde la recolección de información es una tarea constante (ver anexo 4) y cada fase se delimita con tareas y objetivos precisos. La primera etapa es un análisis global que consiste en la valoración de problemas y factores, y en la medida de lo posible el acceso a información y

datos para identificar grandes problemáticas. Después en la etapa 2, se hace un análisis a profundidad y bien detallado, tratando de completar la información obtenida en la etapa anterior. En la etapa 3 se valora toda la información obtenida para identificar las estrategias de prevención de los factores de riesgo de la criminalidad. Por último, la etapa 4 se consulta a las partes involucradas su opinión frente a los factores de riesgo y las estrategias para proponer posibles intervenciones diferenciadas con respecto al territorio y sus problemas específicos.

Tabla 2. Etapas de las Auditorías de Seguridad.

Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
Análisis "global y superficial"	Investigación "profunda y detallada"	Identificación de las prioridades y posibilidades	Consulta y comunicación
Primera valoración de los problemas y factores contributivos utilizando información de fácil acceso en la medida de lo posible.	Examen de los problemas que necesitan más atención para adquirir una mejor comprensión.	Determinación de los problemas en los cuales hay que centrar la estrategia así como puntos fuertes y activos por explotar.	Consulta de las partes involucradas, redacción del informe de auditoría y difusión de sus observaciones.

Fuente: (FESU, 2007). "Guía sobre las Auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internacional".

Como ya lo hemos señalado, las Auditorías privilegian un enfoque de participación ciudadana. Pero la planificación, organización y escogencia de los temas y actores sociales relevantes, puede recaer en un grupo cerrado perteneciente a la institucionalidad, que puede o no tener una visión bastante homogénea sobre la problemática de la seguridad, pero que en definitiva construyen un foco de análisis y orientación sobre las temáticas escogidas dentro de las Auditorías y aún más sobre la definición del problema de seguridad ciudadana. Esto de antemano, coloca una crítica sobre la importancia de la participación ciudadana, aunque cabe la posibilidad de que la influencia de los actores sociales en el proceso, altere o

modifique esta inicial orientación. Al mismo tiempo, los debates sobre las problemáticas de la seguridad que se pueden dar en el proceso, se enfrentan a visiones e intereses que tiene los diferentes actores ya sea por influencias ideológicas, políticas, académicas, gremiales, investigativas, etc. que pueden o no generar conflictos y que sus desenlaces estarán supeditadas a la lógica del poder y convencimiento que los actores posean.

En síntesis, las Auditorías están pensadas para atacar los problemas más relevantes en seguridad de un territorio, el cual está supeditado a las competencias legales que tenga el Estado en éste. Es por eso que, las Auditorías pueden ser de orden nacional o local, en donde, si bien se habla de un proceso de participación comunitaria y de relaciones horizontales, la disputa de diferentes intereses que pueden o no entrar en juego, no es un tema que sea fácil de abordar y aún más el hecho que el Estado y los funcionarios públicos son en última instancia los que toman las decisiones finales, amparados en su legitimidad como poder público y en el cumplimiento de un orden jurídico y presupuestal que los limita.

Lo anterior cobra más relevancia ya que, las Auditorías consideran niveles distintos de colaboración y participación comunitaria, en donde, se puede limitar la participación para el suministro de información sobre diferentes problemáticas de seguridad y otros niveles en donde, la participación está más enfocada en la deliberación de decisiones finales o su vinculación con programas y proyectos a futuro. De tal manera, para responder a los objetivos antes señalados, se debería emprender un análisis sobre cómo los actores se articulan en esos niveles, cómo sus intereses de grupo se articulan o no con las relaciones de poder al interior de las auditorías y cómo unos intereses pueden ser más representativos que otros en términos del diseño de política pública.

Tabla 3 Niveles de Participación.

Nivel	Actividad
1 Información	Comunicación unidireccional que incluye el reparto de informaciones pero no permite que las comunidades ejerciten cualquier tipo de influencia.
2 Consulta	Además de la "información", las comunidades deben facilitar informaciones, ideas o comentarios pero sin la interacción o el compromiso de una organización para contestar a los que fue sometido.
3 Implicación	Además de la "consulta", se trata de brindar a la comunidad la oportunidad de participar en la planificación, la implementación, la interpretación y la jerarquización.
4 Colaboración	Además de la "implicación", se trata de colaborar con las comunidades para elaborar planes, contestar a las contribuciones de la comunidad y ponerse de acuerdo en las conclusiones.
5 Responsabilización	Además de la "colaboración", se trata de dejar que las comunidades tomen las decisiones finales en cuanto al futuro.

Fuente: (FESU, 2007) "Guía sobre las Auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internacional".

Finalmente, la importancia de las Auditorías está marcada por la idea que, el atacar los problemas de seguridad necesariamente necesitan la intervención de diversos actores sociales, pero al mismo tiempo, dichos problemas se deben mirar al interior de los estratos más vulnerables en términos de violación de derechos, exclusión, necesidades insatisfechas y discriminación, lo cual marca un enfoque específico y situacional del origen de los problemas de seguridad. Sin embargo, aunque este aspecto puede estar reflejado en los indicadores que se utilizan para medir los índices de seguridad en las ciudades, no deja de ser problemático al invisibilizar otros elementos que pueden influir en la dinámica delictiva y de seguridad. Como afirma Pérez (2015), en algunos casos los análisis que tienen como premisa la condición de exclusión y pobreza para estudiar ciertos fenómenos carecen de una perspectiva relacional. De esta manera, la seguridad o mejor, los hechos que atentan contra ambientes y territorios seguros son enmarcados en lógicas particulares y no como el resultado de relaciones de poder que van más allá de la condición de exclusión y marginalidad de algunas comunidades. "En este sentido, se puede postular que el (neo)liberalismo ha

propuesto una comprensión de lo social despolitizada a través de la invención de la “pobreza” y que ha logrado de manera muy exitosa imponerla como sentido común”. (Pérez, 2015: 20). No obstante, no pretendemos desconocer una relación fuerte entre marginalidad y criminalidad o violencia, sino evidenciar que en términos de construcción de políticas públicas, se debe hacer un análisis que tenga en cuenta como sectores no excluidos y marginados pueden o no influir en la dinámica de violencia e inseguridad en la ciudad, ya sea por ejemplo, a través de incentivar el comercio y la dinámica del narcotráfico o de recurrir a la violencia homicida como alternativa para resolver conflictos personales.

2.4. El Proceso de las Auditorias de Seguridad Realizado en Medellín.

Para comenzar debemos recalcar que el análisis que pretendemos hacer del proceso de las auditorias de seguridad llevado a cabo en Medellín entre los años 2012 al 2015. Se concentrará específicamente, en la participación de los diferentes actores tanto estatales como sociales y académicos que se involucraron de manera efectiva en las dinámicas y escenarios creados para la discusión de las problemáticas priorizadas en materia de seguridad y también, para a la construcción de los lineamientos que serían la base de la propuesta final de política pública.

De tal manera, dicho proceso se llevó a cabo a partir del 2012, siendo la primera vez que una administración en el país implementaba todo el proceso de cuatro fases, con el acompañamiento de la ONU y de la UNODC²⁸. Se escogieron todos los actores que se

²⁸ Esa oficina tiene una particularidad y es que de las 24 agencias que tienen presencia en Colombia, es la agencia más grande, son más o menos unas quinientas cincuenta personas porque tienen tres tareas fundamentales, una es el monitoreo y seguimiento de cultivos ilícitos en Colombia, dos acompaña al gobierno en las tareas de erradicación de cultivos ilícitos sobre todo en las tareas de verificación, no propiamente de la erradicación, sino en la verificación y la medición para que el proyecto internacional de cumplimiento de los compromisos del Estado que están en relación con estos asuntos, para la política exterior, y un tercer

consideraban importantes y que se mostraban interesados en la gestión pública de la seguridad y la convivencia en el municipio. Siguiendo la metodología antes señalada, se pretendía que, a través de la participación de diferentes actores, los tomadores de decisiones en materia de política pública, contarán con unos diagnósticos lo más completos posibles y que reuniera visiones distintas. En las fases 1 y 2 antes señaladas, “al parecer” se hicieron conforme a la propuesta inicial, o sea, un análisis global y superficial, y luego una investigación profunda y detallada de las principales características, formas y modalidades de la violencia de la ciudad, cuya última actividad fue un acto de socialización con actores locales y representantes de organizaciones sociales interesadas en el tema. Los hallazgos encontrados en estas fases 1 y 2, se centraron en tipificar las acciones violentas sobre 4 tipos de racionalidades o capacidades para pensar y actuar, que sirvieran de explicación a la generación de hechos violentos y delictivos. Racionalidades como: “Padrino, Mercader, Parcial y Tradicional”, son las que responden a dicha etapa y permiten en las fases 3 y 4 construir los escenarios y mesas de trabajo de participación conjunta. Por otra parte, dichas racionalidades se comprenden mejor a la luz de la iniciativa de la administración de Aníbal Gaviria y del testimonio de la investigadora Ana Daza quien en su momento hizo parte del equipo formulador y coordinador del proceso.

La auditoría tenía un fin muy puntual, porque además fue una auditoría solicitada por la Alcaldía de Medellín centrada en el fenómeno del crimen organizado, entonces la auditoría buscaba hacer una descripción del fenómeno y cambio del crimen organizado y mercado ilegales en Medellín y que todavía

componente que tiene que ver con los temas de prevención de la violencia y el fortalecimiento de los servicios de justicia. (Arango, 2018).

estábamos gobernados por la idea del modelo de Pablo Escobar, en donde era una organización vertical y que teníamos una idea de cómo estaba organizado el crimen organizado y que tenía una historia de casi 30 años atrás. (Daza, 2018).

Lo anterior permite evidenciar, como al comienzo del proceso, existía un interés manifiesto por parte de la administración pública y de ONUDC por definir en primer lugar el problema de la seguridad en la ciudad, como un problema vinculado a las bandas delincuenciales y la consecución de recursos por medio de rentas ilegales. De tal manera, los tipos de racionalidad como “Padrino y Mercader” son los primeros que aparecen como una forma de abordar y explicar, la lógica de actuación de las bandas y combos de la ciudad, y la generación de toda una serie de acciones que atentan contra la seguridad y convivencia de los habitantes de diferentes sectores.

2.4.1. Racionalidades Padrinos y Mercaderes.

La lógica de construcción de estas dos racionalidades, tiene su origen en concebir el problema de la seguridad y convivencia como un asunto de crimen organizado y narcotráfico. Así, emerge la categoría de empresa criminal, la cual es concebida como una estructura funcional y determinada por una racionalidad económica que guía el negocio de las drogas; dicha conceptualización es sacada del libro “Padrinos y Mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia” de Ciro Krauthausen. Y sirve de base para utilizar estas dos racionalidades, como elementos que marcan el análisis de las bandas y combos como empresas delictivas. Al mismo tiempo, al concebir el narcotráfico como una empresa criminal en las fases iniciales de las Auditorias, posibilita utilizar el concepto de “Cadena de valor” de Porter (1986), el cual enfatiza la articulación de algunas actividades y la participación diferenciada de algunos

individuos con roles asignados, que crean valor en un proceso productivo o de servicios. Estos dos aspectos evidencian una visión de generación de actos violentos y delincuenciales que se producen por una racionalidad de lucro y de posicionarse en el negocio de las drogas.

De tal forma, el pensarse el fenómeno del narcotráfico como una empresa criminal, sobre la lógica de intervención de los factores de riesgo, resalta el rol principal que tienen los “Padrinos y Mercaderes” dentro de la cadena de valor, como dos figuras relevantes para el funcionamiento del negocio de las drogas dentro de las estructuras criminales de la ciudad. “Los padrinos son grupos orientados al poder, especialmente derivados de la extorsión, la protección violenta y el control territorial; los segundos los mercaderes, son grupos orientados al mercado, esto es, principalmente motivado por la ganancia y el carácter empresarial, con alta movilidad y capital” (Arango, 2016: 17).

De igual manera, dentro de la lógica del crimen organizado, la participación de los “Padrinos y Mercaderes” dentro del narcotráfico tienen como vínculo primordial la subordinación con grupos organizados que son funcionales para delimitar los territorios y legalizar el poder que recae sobre ellos, creando la posibilidad de incentivar tanto la economía ilegal como la legal a través de la inversión en actividades reconocidas. Es así que, si bien el Padrino puede tener un vínculo más directo con un territorio específico que el Mercader, el cual puede moverse en otros espacios o hasta residir en el extranjero, la diferenciación o mejor distanciamiento espacial, no impide que se articulen para beneficiarse del negocio de la droga. Una transformación especial se dio en relación con el trabajo conjunto entre “Padrinos y Mercaderes”, después de la llegada de las AUC y su poder de dominación en muchos sectores de la ciudad, donde se comenzó a operar por medio de franquicias o permisos de explotación de sectores donde los Padrinos habían perdido su poder hegemónico. “De esta manera, los

padrinos progresivamente empezaron a pagar, no necesariamente en dinero, por la franquicia” (Arango, 2016: 23), lo que posibilitó una reorganización al interior de las estructuras criminales, la aparición de conflictos, y un incremento en los índices de violencia.

Como lo habíamos señalado antes, la metodología de las Auditorias de Seguridad está pensada desde sus inicios como un proceso inclusivo y consultivo sobre la percepción de la seguridad urbana. Sin embargo, vemos que en el caso de Medellín esta lógica tiene un cambio y se comienza por un proceso de investigación e indagación por parte de ONUDC y que es acompañado con un equipo conformado desde la Secretaria de Seguridad y Convivencia de Medellín. Para la investigadora Ana Daza esta decisión tenía una razón de ser.

(...) yo la altero, yo la cambio y le hago un rediseño aplicado al caso (...) para el modelo canadiense obviamente el factor crimen organizado no era relevante. Entonces digamos cuando tú tienes el tipo de funcionamiento de una democracia en donde la probabilidad de que haya un tipo de actor ilegal incidiendo en las decisiones o ejecución de lo público es mínima, pues te sirve el modelo canadiense. Pero con la evidencia que yo tenía ya de más de 26 años haciendo investigación en Medellín, para mí era claro que no cabía. Entonces decidimos con el equipo de la Secretaria de Seguridad hacer una investigación un poco clásica, o sea, un investigador que consigue información y después la valida, o sea, sin todo el elemento participativo de la propuesta canadiense y claramente no con el método de sondeo. (Daza, 2018).

Es por esto que, dentro del proceso de las Auditorias de Seguridad, estas dos primeras racionalidades construidas sólo por el equipo formulador, permitieron tener un marco de

referencia sobre la ocurrencia de hechos de violencia que marca la lógica delictiva de la ciudad, al menos en término del negocio del narcotráfico.

2.4.2. Racionalidades Parciales y Tradicionales.

Para la investigadora Ana Daza, la importancia que tuvo en la primera fase de las Auditorias, la información suministrada por el SISC y que sirvió para darle sustento en cuestión de cifras y evidencias al proceso llevado en primera medida por la ONUDC y por el equipo de la Secretaria de Seguridad y Convivencia. Se convierte en un gran logro, al poder nutrir la investigación con indicadores de impacto en temas de seguridad y no sólo de resultados. Es por tal motivo que, se pudo avanzar muy rápido en la identificación de prioridades y posibilidades, y en el análisis que sería posteriormente presentado a otros actores para las fases siguientes de las auditorias.

Sin embargo, si bien se había delimitado como tema primordial el crimen organizado y rentas ilegales y legales producto del narcotráfico, también se presentaban otros tipos de fenómenos, que merecían ser abordados por su impacto en ámbitos de convivencia y dimensiones de la vida familiar y privada. De tal manera, se utilizan otras dos racionalidades como: “Parciales y Tradicionales”. Y es en esta parte del proceso de las Auditorias, donde se comienza a vincular la participación de uno de los primeros actores académicos como la Universidad Eafit y su Centro de Análisis de Políticas Públicas CAP, el cual como veremos más adelante será fundamental para darle un enfoque muy institucional al proceso de las Auditorias y en general al texto final de política pública. La participación del CAP se da básicamente por su trabajo adelantado sobre la conceptualización de la seguridad y convivencia, la cual es fundamental para abordar las racionalidades que se venían trabajando por el equipo formulador, debido a que, analizando el proceso relacional entre los dos conceptos, se puede

ir mirando como las racionalidades “Padrino y Mercaderes” pueden tener un impacto sobre otros ámbitos como la convivencia, y en donde se hace necesario la utilización de las otras dos racionalidades antes señaladas. Así mismo, si recordamos lo expuesto en el anterior capítulo sobre la administración de Aníbal Gavia y su propuesta de reforma institucional y fortalecimiento administrativo en los ámbitos de seguridad y convivencia. Vemos que se articulaba muy bien con la labor del CAP y su visión investigativa clásica sobre el diseño de políticas públicas, el cual implica un desarrollo y fortalecimiento institucional, de protocolos y reglamentos. De tal manera, la participación del CAP posibilitaba la continuidad de esta propuesta institucional que se debería plasmar en la futura propuesta de política pública.

De este modo, las racionalidades “Parciales y Tradicionales”, buscan frente a las dinámicas del negocio del narcotráfico y las empresas y empresarios criminales “Padrinos y Mercaderes”, separarse e inscribirse en factores de riesgo ligados a hurtos menores, riñas, violencia cotidiana y doméstica. En primera instancia se las denominó como racionalidad impulsiva y aunque su trascendencia en el número de hechos victimizante podría ser inferior a otros, estaba claro que para el equipo formulador estos hechos tenían una intensidad en la vulneración de los derechos y que, además, estaban vinculados a problemáticas de convivencia e intolerancia ciudadana.

Es así que, la racionalidad Parcial pretende de alguna manera considerar la importancia que puede tener sentimientos como ira, rabia, indignación, etc. en la generación de hechos violentos desligándose de aspectos instrumentales y que pueden marcar actos que se inscriben en aspectos privados y de familia. Por otra parte, la racionalidad Tradicional, se manifiesta en aquellas decisiones que están guiadas por aspectos de tradición y rutinización, donde siempre prevalece las estimaciones de costo y de valor. Dicha racionalidad es la que

más relacionada está con el escenario situacional, ya que las acciones delictivas se desarrollan según unas condiciones preestablecidas del entorno que favorecen el hecho delictivo como sitios y horas precisas para hurtar a transeúntes o para comercializar artículos robados. Pero dentro de estos delitos que presentan patrones, que tal vez sí se podían explicar, por una racionalidad económica.

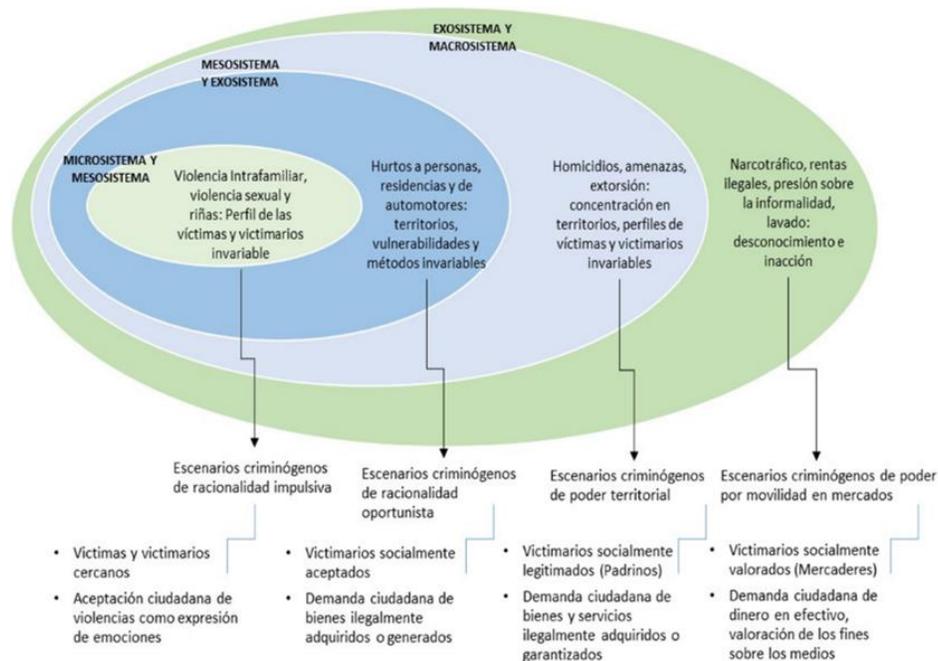
2.4.3. Crítica a las Racionalidades.

Las racionalidades antes expuestas presentan para nosotros algunos problemas en términos de concebir los problemas asociados a la seguridad y convivencia, como fenómenos que merecen ser estudiados en términos relacionales y no de manera aislada. Para la racionalidad “Padrino y Mercader”, nos podemos preguntar en términos analíticos ¿qué implica reducir la problemática de inseguridad y violencia urbana al fenómeno del narcotráfico, y aún más desde un enfoque de empresa criminal? La idea de la génesis del problema de seguridad por causas estructurales de la comercialización y venta de drogas, puede ser muy sugerente teniendo en cuenta las profundas consecuencias que ha generado en la ciudad (masacres, desapariciones, extorción, enfrentamientos, etc.) lo anterior, agravado por el hecho de que la producción de drogas se ha venido concentrando más en los mercados locales por el desplazamiento de los carteles mexicanos como los principales productores y exportadores de droga. No obstante, reducir el problema a un asunto de ganancia y racionalidad económica, puede invisibilizar aspectos culturales, ideológicos y sociales que influyen en momentos dados en un análisis más profundo y relacional de las causas que generan problemas de seguridad y convivencia en Medellín. Como lo ejemplifica Duncan (2006), en “Los Señores de la Guerra”. Dentro de la esfera de violencia dejado por el negocio del narcotráfico existe un elemento simbólico que escapa a una racionalidad instrumental y utiliza la violencia como

una forma de interlocución con las comunidades dentro de los territorios que controla y sobre las que consigue cierto dominio y fortaleza de tipo político, que va deslegitimando el poder del gobierno democrático y en general del aparato estatal. Al mismo tiempo, la seguridad al concebirse como un problema social, enfatiza la necesidad de no atribuir una única causa, ya que como problemática social está atravesado por factores sociales, económicos, culturales y políticos.

Por otro lado, el propósito de buscar unas racionalidades desligadas de la dinámica del negocio del narcotráfico, no escapaban entonces, a la idea del marcado enfoque económico y racional. Como se observa en la figura 1, la mayoría de ellos están atravesados por el factor económico y evaluación de costos.

Figura 1. Tipos de Racionalidad



Fuente: Presentación de la ONUDC (Ana Daza y Camilo Arango) en el marco de socialización al Alcalde Aníbal Gaviria.

Aunque la teoría de la racionalidad económica²⁹, implica la convergencia de la ciencia económica y la psicología del comportamiento humano, en busca de desentrañar el origen de la comprensión motivacional de algunos fenómenos en la esfera económica, pero también social (Friedman, 1962), ya que el carácter de dicha racionalidad no se queda en el ámbito individual. Para Hishleifer (1977), los individuos aprenden debido a la llamada racionalidad “Expost”, la cual los enseña a buscar siempre el mejor rédito en sus acciones. No obstante, si lo anterior tiene un halo de verdad y de generalidad, ¿qué pasa con las acciones donde aparecen rasgos marcados de sentimientos, filantropía y solidaridad, y en donde al parecer la búsqueda de beneficio individual en términos de conseguir la mejor ganancia queda en entredicho? La ciencia económica y en especial Hayek (1990), ha cuestionado el pensar sobre la racionalidad, como un concepto que puede estar a salvo del influjo de lo irracional, lo instintivo y lo sentimental, y ha considerado la posibilidad de una racionalidad intermedia o semi-racionalidad que estaría situada según sus propias palabras entre el instinto y la razón. Lo expuesto anteriormente, da forma a la racionalidad Parcial, no obstante, vemos problemático la definición antes señalada, ya que en el proceso de las Auditorias no se aclara totalmente en que consiste dicha racionalidad. Si la idea es supeditar dicha racionalidad al influjo del instinto y los sentimientos, no aclara de manera satisfactoria cuales son los elementos constitutivos de ésta. Pensamos que dicha racionalidad esta mejor insertada en aspectos de convivencia, intolerancia y cultural que hace que las personas recurran a ella como

²⁹ Los economistas han intentado conciliar las contradicciones, y tratar de explicar la lógica del mercado a través del concepto de racionalidad. Han intentado posicionar su teoría y convencer a las disciplinas y científicos sociales de que sólo acudiendo a la racionalidad se pueden explicar fenómenos económicos. Sin embargo, lo que sugiere las ciencias y los estudios de carácter empírico es que hablar de un solo tipo de racionalidad es limitado para comprender procesos tan complejos como los que se dan en la esfera social, el camino correcto es considerar la convergencia de varias racionalidades y su activación dependiendo de los momentos y circunstancias que las activen y en donde una racionalidad prevalece sobre la otra. Lo anterior puede ser una postura de tinte relativista, pero es un intento de superar el uso del concepto.

un modo de resolución de los conflictos que se presentan tanto en su vida privada como aquellos que pertenecen a la vida en comunidad.

Al mismo tiempo, vemos las cuatro racionalidades ancladas a ámbitos que van de lo micro, meso y macro; como si las racionalidades y los hechos delictivos fueran estrictamente situacionales, es decir como si sólo pudieran pertenecer a cuestiones muy estáticas. Desde una perspectiva relacional el gran problema de conceptualizar dichas racionalidades a ámbitos sociales muy precisos, es la imposibilidad de mirar cómo dichas racionalidades pueden explicar fenómenos delincuenciales en diferentes ámbitos y aún más como se corresponde cada una para expresar peculiaridades dentro de los territorios y actores particulares.

En esa misma línea, la investigación realizada por el CAP sobre seguridad y convivencia en Medellín, que busca trabajar sobre los conceptos de seguridad y convivencia, como conceptos relacionales y no solo nominales, afirma sobre las racionalidades que, hablar de seguridad y convivencia es encontrar elementos comunes del delito, la criminalidad y lo anímico, en donde las comunidades responden y construyen códigos morales, valorativos y de comportamiento que no siempre están en convergencia con la tolerancia y la negociación, y son atravesados por ajustes programáticos caracterizados por una racionalidad zigzagueante, más que teleológica (Casas & Giraldo, 2015). De tal manera, dichas racionalidades si bien parecen estar ancladas a delitos y actividades delincuenciales definidas, éstas atraviesan los marcos de definición de los conceptos de seguridad y convivencia, lo que complejiza significativamente el poder emplear estas racionalidades para el análisis de los factores de riesgo de la seguridad.

Por otro lado, las racionalizaciones fueron acogidas por el equipo formulador atendiendo los datos estadísticos que en su mayoría fueron suministrados por el SISC³⁰, y que “demostraban muy bien que el patrón está estrechamente vinculado con la dinámica del negocio del narcotráfico, al mismo tiempo, que existían otros elementos secundarios que lo alimentan como cuestiones de violencia doméstica y de género”. (Daza, 2018). Lo anterior, demuestra que en esta primera fase de las Auditorias había un sesgo muy marcado por la naturaleza de los datos utilizados, no obstante, vemos que en estas racionalidades, no hay un abordaje de la violencia que tiene características políticas e ideológicas como el hostigamiento, desplazamiento y asesinato de líderes sociales, defensores de derechos humanos y comunidad en general, ¿cuál sería entonces la racionalidad que pudiera explicar o abordar tal fenómeno?, que como lo evidenciamos en el primer capítulo, ha marcado gran parte de la historia violenta de la ciudad de Medellín.

Finalmente, para Daza, (2018) como una de las personas más relevantes en esta primera fase de las Auditorias de Seguridad, la construcción y uso que se hizo de las racionalidades sirvió para dar una mejor interpretación a los patrones estadísticos que se habían identificado, como una manera de enlazar lo cuantitativo con lo cualitativo, pero que en realidad no son muy útiles en términos técnicos de construcción de política pública, ya que ninguna política pretende cambiar las racionalidades de las personas. Pero si se reconoce la utilización de las racionalidades para posicionar unas discusiones temáticas, en donde, la pretensión era que diferentes actores pudieran dar sus ideas y puntos de vista al respecto. Pensamos entonces,

³⁰ Sobre la utilización de fuentes oficiales o institucionales, las recomendaciones anotadas en la guía de las auditorias de seguridad que fueron publicadas en el Foro Europeo para la Seguridad Urbana del 2007, aconsejan no contar con una única fuente de información si se pretende indagar a profundidad por los diferentes riesgos que pueden atentar contra la seguridad urbana, y añade, que basarse en los datos de la policía y entes oficiales, por más completos y útiles que sean, no permite una “triangulación” con otras fuentes independientes que pueda garantizar un panorama lo más preciso y completo posible (FESU, 2007).

que trazar una línea divisoria en la cual se explique una situación violenta, criminal o insegura por medio de unas racionalidades, sin profundizar mucho sobre sus causas iniciales y aún más en sus aspectos relacionales, es de algún modo fetichizar el fenómeno y cerrar las puertas a explorar otros elementos que lo pudieran integrar y explicar de mejor manera.

2.4.4. Planeación de las Mesas Temáticas y el Enfoque institucional de Eafit.

Después de la deliberación y construcción de las racionalidades bajo los patrones arrojados por el análisis de grandes series estadísticas, se propuso la conformación de equipos o mesas de trabajo. El objetivo de trabajar en mesas temáticas, era plantear un problema en términos de información cuantitativa, ya fuera como patrón de larga duración o un fenómeno de mediano o corto alcance, y sobre esa información, se invitaba a trabajar sobre las causas que originaban estos problemas y las posibles soluciones al mismo. La dinámica de planificación de las mesas era coordinada por el equipo de la Secretaria de Seguridad, ONUDC y el CAP. Tanto ONUDC y el CAP tenían una tradición grande sobre los análisis de política pública y gestión pública en temas de seguridad y convivencia, al trabajar de la mano con distintas administraciones en el pasado, que los colocaba como actores relevantes en dicho proceso. Y aunque se intentó en su momento vincular a la Universidad de Antioquia en este proceso inicial, las dificultades en términos de los investigadores, grupos de investigación y políticas de Colciencias, hizo que fuera menos fluida y más demorado los procesos con las personas de la universidad, todo lo contrario, a lo que ocurría en Eafit, donde tomar decisiones era mucho más rápido y sus procesos eran mucho más ágiles.

Al mismo tiempo, debemos añadir que existía y existe un tipo de red de vínculos entre las personas pertenecientes tanto a la Secretaria como a ONUDC. Puntualmente el vínculo está en ser egresados de la universidad de Eafit, en haber tenido participación en el CAP o como

docentes en algunos cursos y diplomados³¹ ofrecidos por dicha institución, lo que posibilitó un trabajo mucho más fluido entre personas que comparten ciertas posturas y enfoques determinados sobre el tratamiento de los problemas de seguridad y convivencia. Por ejemplo, si analizamos el trabajo y la influencia de Eafit dentro del proceso de las auditorías en seguridad, vemos que su intervención posibilitó ver los problemas a la luz de los conceptos de seguridad y convivencia, como conceptos gemelos, relacionales y vinculantes. Lo cual, en opinión de Ana Daza y uno de los integrantes del equipo formulador, perteneciente a la Secretaría de Seguridad y Convivencia y que de ahora en adelante nos referiremos a él como F-SSC, sería la primera vez que estos conceptos se trabajaran de forma integral en un diseño de política pública. La costumbre de ver el indicador de homicidios como el factor para evaluar las políticas públicas de seguridad en Medellín, dejaban de lado otros análisis que estaban íntimamente vinculados con el fenómeno, como los aspectos de convivencia que eran considerados de segundo orden (F-SSC, 2017).

De tal manera, la participación del equipo de Eafit en el proceso de las Auditorías posibilitó darle otro norte conceptual al proceso, en especial el investigador Andrés Casas Casas³² y su postura institucionalista fue de mucha utilidad para la Alcaldía, la Secretaría y para ONUDC, al incorporar una perspectiva institucionalista que vinculaba aspectos propios de esta

³¹Ver: <http://www.eafit.edu.co/cec/humanidades/ciencias-pol%C3%ADticas/Diplomado-Ciudades-seguras-An%C3%A1lisis-y-gesti%C3%B3n-de-la-seguridad-y-la-convivencia-en-los-territorios>

³² La visión neo-institucional de los investigadores del CAP y en especial de Andrés Casas Casas se centra en que además de que el Estado haga presencia física en los territorios, dicha estrategia se debe complementar con aspectos simbólicos y cognitivos de las poblaciones, que explica el orden social como el resultado de una compleja ecuación de domesticación de la violencia, legitimidad, lealtad y legalidad. Y el Estado debe comprender que el mejor camino es el de ganarse el respaldo de los ciudadanos con transparencia, justicia, eficacia y eficiencia en los territorios, mediante un fortalecimiento institucional e incentivando la participación y el capital social que existe.

corriente como: la generación de valor a través del Estado y el desarrollo del capital social, lo cual sirvió para realizar ejercicio en diferentes sitios de la ciudad y evaluar la confianza en el Estado y sus instituciones a través de ejercicios de económica experimental.

Como vemos, el proceso tuvo un tránsito muy fluido y sin ningún traumatismo hacia el desarrollo de las mesas temáticas, esto como resultado de un grupo conformado por actores que poseían una definición del problema muy similar, y que habían tenido algún vínculo en el pasado con la universidad Eafit. La participación del CAP y en especial del investigador Andrés Casas Casas, quedó definida con la vinculación del mismo a través de un contrato entre el CAP y la administración municipal para el acompañamiento del proceso y a su vez, un desarrollo investigativo que se materializaron en dos libros resultado de investigación, “Encuesta de Percepción sobre Seguridad, Victimización y Convivencia en Medellín” y el segundo “Seguridad y Convivencia en Medellín, Aproximaciones Empíricas sus Atributos y Desafíos”.

2.4.5. Participación y Debate en los Ejes Temáticos.

Cuando la investigadora Ana Daza y ONUDC le hizo entrega al alcalde Aníbal Gaviria de los resultados de la primera etapa de las auditorias de seguridad, la ciudad estaba pasando por una disminución en la cantidad de homicidios registrados en años anteriores³³, este hecho para uno de los miembros del equipo de ONUDC, que nombraremos F-ONUDC, posibilitó que la administración no estuviera en una situación difícil frente a la efectividad de la política pública. Sin embargo, para F-SSC, la disminución de la tasa de homicidios en ese periodo, ocasiona la aparición de otros fenómenos delincuenciales como: desplazamiento, extorción,

³³ Ver: <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2016/08/08/retorica-y-practica-autoritaria-en-medellin-las-ficciones-y-confusiones-de-la-in-seguridad/grafico-tasa-de-homicidios-medellin/>

despojo, venta ilegal de inmuebles, etc. que requieren de otro tipo de intervención y se invisibilizan si solo se tiene al homicidio como factor relevante para evaluar la política pública. En este contexto, el alcalde Aníbal Gaviria analizando los resultados de los patrones encontrados y la aparición de fenómenos un poco más recientes, dio vía libre a la segunda etapa de las Auditorías de Seguridad, la cual consistió en la implementación de mesas temáticas y en la iniciativa de invitar a otros actores en los debates en las mismas. De tal manera, la postura de la administración era de realizar un ejercicio participativo y de integración con sectores sociales, como había sido su costumbre según lo manifestado en el capítulo anterior. “La administración decía: esto no puede ser un ejercicio a puerta cerrada, no puede ser un ejercicio con el exclusivo liderazgo de la administración municipal y Naciones Unidas, debemos ser un actor más en la mesa de trabajo para discutir unos objetivos en relación con la formulación de esa política pública”. (F-ONUUDC, 2019).

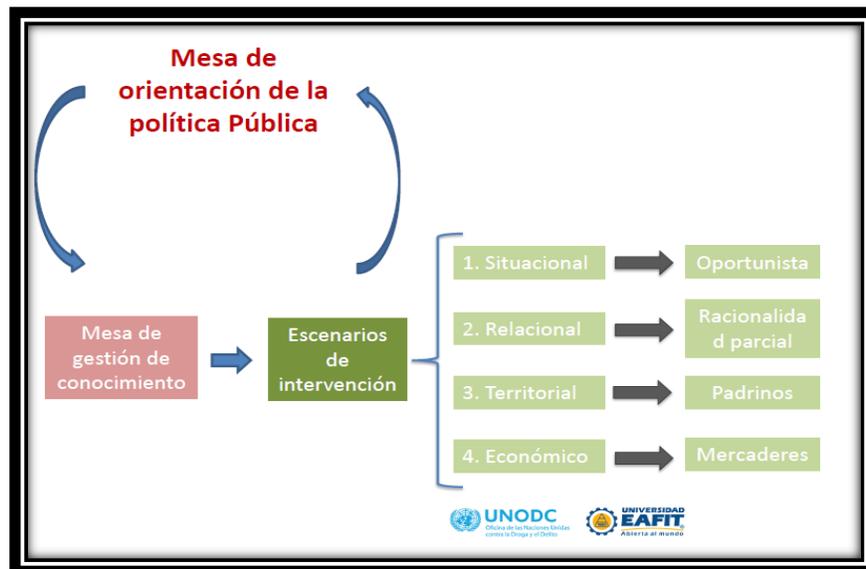
De esta manera, se pretendió construir espacios ambiciosos donde concurriera actores que en aparecía podrían tener visiones y planteamientos distintos, frente a las problemáticas de seguridad y convivencia que se habían encontrado. Desde la institucionalidad tuvieron asiento, actores como: Las Fuerzas Militares, Policía Metropolitana, Fiscalía General de la Nación, Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres DAGRD, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Secretarías de Inclusión Social y Familia, Educación, Movilidad, Comunicaciones, de la Mujer, Personería, Defensoría del pueblo, etc. Otro tipo de actores académicos y de investigación en temas relacionados fueron: el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín OSHM, Instituto Popular de Capacitación IPC, Corporación Región, Medellín Cómo Vamos, Centro de Análisis Político CAP de la universidad de EAFIT, etc. Como podemos ver, era un grupo muy “heterogéneo” y en donde

se esperaba que las discusiones tuvieran diferentes matices, a ese respecto, la asesora en temas de seguridad, convivencia y paz Lucia Gonzales, les pedía al equipo formulador, que la administración no esperaba que dentro de la diversidad de actores se llegara acuerdos puntuales, pero si pedía, que al menos se llegaran a unos puntos generales frente a lo que la política pública podría hacer frente a las problemáticas de seguridad y convivencia. Al mismo tiempo, el Vicealcalde de Gobernabilidad, ayudo a que la interlocución entre el equipo formulador con la alcaldía y demás dependencias administrativas fuera efectiva y sin ningún traumatismo, agilizando mucho los procesos de participación y recolección de información que hacían falta. Así vemos que, en este proceso de la implementación de las mesas temáticas, existió la voluntad política de parte de la administración para desarrollar un proceso democrático, participativo y de gobernanza, el cual se sustentaba en un diseño construido inicialmente por el equipo formulador.

En cuanto al CAP como actor que se vinculó rápidamente al equipo formulador, su definición sobre los problemas de seguridad y convivencia, consideraba que las racionalidades y su enfoque situacional, explicaban muy bien los fenómenos asociados a la violencia y delincuencia urbana y por esa vía, la posibilidad de fortalecer la incidencia de las instituciones en el ámbito micro social de la vida ciudadana, ya que, según la visión neo institucional del seguridad, es en el ámbito micro social donde la dinámica de los procesos de toma de decisiones tiene mayor influencia en la aparición de problemáticas relacionadas con la seguridad y convivencia, y que pueden ser prevenidos bajo una influencia normativa e institucional que permita regular las relaciones cotidianas. Al mismo tiempo, la administración quería aumentar su incidencia gubernamental en los territorios y para esto los patrones y fenómenos expuestos por el equipo formulador fueron una buena excusa para

enfocarse en aquellas problemáticas donde se perdía gobernabilidad y legitimidad el Estado y donde las racionalidades entraban de lleno a ser un factor de explicación de los fenómenos. Lo anterior es complementado, por el hecho de no haber abordado previo a la etapa de las mesas temáticas, factores de persistencia, culturales, políticos, etc. dando al proceso un aspecto bastante situacional de las problemáticas de seguridad y convivencia. (Daza, 2018). Es por esto, que los ejes temáticos discutidos por los diferentes actores, se conectaron con unos escenarios previamente diagnosticados que podrían ser explicados por las racionalidades mencionadas anteriormente. Por ejemplo, si recordamos la Figura 1. El escenario situacional que se conecta con la racionalidad definida inicialmente como oportunista y que buscaba explicar un fenómeno como el robo de automotores, entra a ser un tema de discusión en las mesas temáticas por su incidencia en los patrones encontrados. De tal manera, así se priorizaban los fenómenos delincuenciales para ser discutidos.

Figura 2. Diseño de los Ejes temático.



Fuente: Documento de trabajo facilitado por Ana Daza.

Así, en la temática sobre el robo de automotores, una vez se habían mostrado la información estadística por el equipo formulador, se comenzaban por ejemplo, con la explicación por parte de la Policía Metropolitana de la mala utilización del espacio público y la falta de cuidado de los propietarios en dejar su vehículo en cualquier sitio, según la argumentación de la Policía, era imposible tener suficientes efectivos para vigilar las calles y sectores de la ciudad, así hubiera un patrón recurrente que marcara los sitios y horas de mayor robo. No obstante, comenzaban a salir otras explicaciones y definiciones distintas del dicho fenómeno, como la de uno de los miembros de OSHM, el cual cuestionaba el hecho de que atrapar a las personas responsables de los robos, no solucionaría de raíz el problema y había entonces que tratar elementos de fondo, como la vinculación de robos de automotores con un mercado que dinamiza el delito y que generara unos recursos importantes y que esos recursos tienen una fuerte relación con personas y negocios que se denominan legales. Por lo tanto, el representante esta institución F-OSHM, pedía el liderazgo de la administración para perseguir y castigar a las personas y empresas que se beneficiaban del mercado generado por el robo de automotores, e iba más allá, en buscar la manera de comprometer a las elites económicas en no seguir sacando réditos de la ilegalidad y buscar modelos más equitativos de sociedad. En esa misma línea, el representante de la Corporación Región F-CR cuestionaba las condiciones económicas y sociales de varios sectores de la ciudad, y como estas sirven de incentivo para el hurto y en general para la proliferación de actividades ilegales. Los cuestionamientos de hacerse preguntas sobre el modelo económico y las repercusiones que pueden tener para acentuar la exclusión y marginación social, al parecer se han catalogado como temas mamertos y de una ideología de izquierda caduca, pero la cuestión es que son reales y tiene influencia en aspectos de seguridad y convivencia en los territorios. El IPC también iba más allá, al cuestionar el modelo de ciudad y denunciar como

este produce víctimas y unas inseguridades en las comunidades que no solo se queda en una violencia homicida, sino que hay inseguridad también de índole económico y ambiental que en palabras de uno de sus miembros F-IPC (2018), no se han tratado de manera integral.

De tal manera, estos actores que no pertenecen a la lógica de la institucionalidad, tenía una visión más crítica sobre las problemáticas expuestas y tenían como foco de análisis un cuestionamiento más profundo de las reales causas de las problemáticas en temas de seguridad y convivencia. Hay que recordar que, estos actores como concedores de las problemáticas en torno a la seguridad y convivencia han participado en diferentes eventos, donde a la luz de sus opiniones y análisis se han formado perspectivas que comparten, sobre todo en cuestionamientos al modelo de sociedad y Estado que tenemos. Para Daza, (2018), el IPC, OSHM y Corporación Región era como la Santísima Trinidad, en donde sus integrantes han saltado de una institución a otra conformando unos lazos de reconocimiento y cooperación; aunque debemos mencionar que también han pasado por discusiones en temas importantes y por cuestionamientos que involucran temas y perspectivas sobre la seguridad y convivencia.

Es así que, en alguna ocasión donde se debatía en torno a la construcción de política pública y la utilización del enfoque de seguridad humana³⁴ defendido por F-OSHM y el cual aseguraba que, se debería tener como elemento articulador las dimensiones de la seguridad (económica, salud, ambiental, personal, comunitaria y política), para la construcción de una

³⁴ La seguridad humana se desarrolla como concepto integral de seguridad. Mientras la noción seguridad nacional o ciudadana apunta a la defensa de la nación o a la de los derechos civiles. La seguridad humana se centra en el ser humano. Dicho enfoque está muy ligada al desarrollo humano, entendido no como el crecimiento macroeconómico sino como la ampliación de capacidades y libertades de las personas. Busca garantizar las capacidades y condiciones óptimas para desarrollar la vida de las personas en condiciones óptimas, satisfacer necesidades básicas, y propiciar la participación comunitaria.

política integral que atacara los temas más apremiantes de las comunidades. Sin embargo, algunos miembros del IPC cuestionaban tal posición y en un sentido meramente técnico de la política, veían la utilización del enfoque de seguridad humana problemático. La pregunta de fondo era a efectos de la gestión pública y los programas de la política pública, qué es seguridad humana? son todas las dimensiones y si son todas, entonces qué medidas privilegian una dimensión y otras no, y además, cómo esas dimensiones se relacionan, entendiendo que abordando una se puede afectar otra u otras y cómo se puede entender estas con un fenómeno tan arraigado en la ciudad como el tema de la protección violenta y las dinámicas generadas por el accionar de la bandas delincuenciales en la regulación de las relaciones comunitarias. Estas eran los principales cuestionamientos que se le hacían al OSHM por parte del IPC.

Como se puede observar, los puntos de encuentro de estos actores estaban más enfocados a la crítica sobre el tipo de Estado y sociedad que privilegia la aparición de fenómenos delincuenciales y donde la solución o posibles soluciones están anclados a una crítica y cambio de aspectos más estructurales de la sociedad, que la utilización del enfoque de seguridad humana para la construcción de política pública. Por otro lado, para los miembros del equipo formulador la cuestión, si bien no desconocían las problemáticas de exclusión, desigualdad y marginación que ha vivido la ciudad, enfatizaban que esto tendría que estar ligado primero a un tema policial, pero también a un tema de rentas criminales, de desarrollo, de capital social, de micro gestión de la seguridad, etc. Al respecto afirma F-SSC

Lo que uno se da cuenta es la complejidad y que es un tema que, por supuesto involucra organismos de seguridad y justicia, pero eso no es lo único, como no es tan poco, no solo que, reduciendo inequidades sociales de forma automática

y necesaria, se mejoren las condiciones de seguridad (...) entonces lo que nosotros creíamos que no es tan clara la explicación. Vemos la realidad tan compleja que no se explica por un solo factor, lo que creíamos es que esto debe expresarse en términos de cómo se construye el problema, por eso en estos ejercicios, se propusieron posibles visiones y lecturas, y no un diagnóstico único (...) entonces uno se va a ver, y la cuestión de micro gestión de la seguridad no es más policías, ni coger delincuentes, se trata de fortalecer el tejido social para la cooperación conjunta entre el Estado y la sociedad, se trata de mejorar los servicios de justicia y de garantizar las mínimas condiciones de vida". (F-SISC, 2017).

Sin embargo, las discusiones y puntos de desacuerdo también involucraban actores e instituciones de la administración municipal. Es así que, en una reunión donde se debatía la necesidad de una política de seguridad y convivencia con enfoque de género, la propuesta la planteaba la Secretaria de la Mujer y argumentaba que el impacto que ocasionaba la violación de derechos hacia la población femenina era un problema que merecía tener una atención diferenciada con respecto a la política de seguridad y convivencia. Al respecto, miembros del equipo formulador argumentaba que no veía viable tal iniciativa, sin desconocer que existía violencias que afectaban de forma particular y diferenciada a las mujeres y niñas, pero podría ser más viable, desde los diagnósticos realizados, concebir programas y proyectos que pudieran articular a las características y especificidades de las diferentes problemáticas que afectan a la población femenina, no obstante, el fondo de la discusión era, si algunos elementos de diferenciación social, étnica, cultural, de género, etaria, etc. deberían tener políticas especiales o mejor estar articulados a una sola con proyectos y programas especiales

para ellos. El resultado final sobre el tema de género como elemento para el diseño de la política pública, entró directo a la agenda de gobierno y se incluyó dentro de la formulación final de la política. Para este logro, la influencia del programa ONU-MUJERES que proponía diseñar ciudades seguras para las mujeres desde una visión muy de la planificación y arquitectura de las mismas, fue definitiva para darle más respaldo al tema en las discusiones entre distintos actores.

Otro caso ocurrió con la Subsecretaria de Derechos Humanos, donde se debatía la conveniencia de un enfoque de derechos humanos para la política. El argumento era que la política pública tiene que estar concebida para la garantía el goce efectivo de los derechos humanos y además, debe haber escenarios de veeduría a la misma política de seguridad, bajo la consigna de que los organismos de seguridad del Estado han sido uno de los mayores actores de violación de derechos. El equipo formulador argumentaba que partir de esa premisa, aunque con demostradas evidencias, sería partir del hecho que la política pública está dispuesta también a la vulneración de derechos humanos y no podría ser así, más bien, tendría que haber dentro de la misma política, unos controles y una veeduría para que en la gestión de la seguridad no se recurra a la vulneración de los derechos. Pero también la cuestión de fondo, era hacer una defensa explícita sobre a política y la gestión de la seguridad, enfatizando que no se puede convertir en un fin en sí mismo, sino que, debe garantizar la defensa de los derechos y la transparencia en su gestión, a partir de ahí, teórica y conceptualmente se incorporan algunas dimensiones de la seguridad humana que quedan reflejadas en la formulación final de la política pública.

De tal manera, podemos observar la concurrencia de muchos actores con definiciones de los problemas, que ocasionan que se planten oposiciones y críticas a nivel teórico y conceptual

orientados a una formulación más técnica de los problemas de seguridad para una construcción de política pública. Al mismo tiempo, vemos que las tensiones entre actores no reconocen su origen o vínculo con la institucionalidad y más bien sus definiciones están ancladas a intereses particulares como el caso de la Secretaria de la Mujer y la Subsecretaria de Derechos Humanos, que vieron en los debates temáticos la posibilidad de insertar a la política aspectos relevantes anclados a sus funciones y temas de intervención.

De igual manera, en este ejercicio de participación, la expectativa estaba en que lo debatido en las mesas pudiera informar y nutrir los elementos constitutivos de la política pública, tendiendo como premisa que no solo la construcción de política pública obedece y compete a los organismos de seguridad y justicia sino también a organismo no gubernamentales y sector privado. En palabras de F-SSC, (2017). “si estas discusiones lograron informar cada uno de estos elementos, entonces tenemos una política pública que propone un modelo integral de gestión desde lo local, donde hay mayor conocimiento y una aproximación integral a la gestión de la seguridad y la convivencia”. Al mismo tiempo, participantes en estas mesas como (Daza, F-OSHM, F-CR, & F-ONUUDC, 2018), enfatizan la importancia de reunir tantos actores especializados en temas de seguridad y convivencia, donde en un ejercicio horizontal pudieron sentarse y opinar sobre diferentes problemáticas. Ahora bien, dentro de estas personas mencionadas sobre todo los que pertenecen al sector no gubernamental, afirman la necesidad en futuros ejercicios de vincular de mejor forma a las comunidades que son realmente los que día a día enfrentan las problemáticas en sus territorios. En este sentido, el representante de la Fundación Ideas para la Paz F-FIP, el cual inicialmente participó como investigador en el equipo del CAP y posteriormente se vinculó al ejercicio de las auditorias como representante de dicha fundación, argumentaba que el

ejercicio si bien había una gran participación de actores relevantes y conocedores de las temáticas, se habían quedado por fuera muchos otros que tenían cosas valiosas por aportar, pero que desafortunadamente, los sectores de defensa y justicia tradicionalmente han tenido un veto a la participación de actores sociales en los debates sobre problemas de seguridad y han utilizado su colaboración de una manera negativa, como chivos expiatorios para que les suministren información para la inteligencia militar, lo que ha ocasionado una desconfianza y una negativa de participar en dichos espacios por parte de muchas organizaciones sociales. (F-FIP, 2018). Tal vez esta reflexión sea una explicación del porqué una organización tan importante y conocedora de la violencia sindical como la Escuela Nacional Sindical ENS, no se haya interesado en participar en las Auditorias.

2.5. Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín PPSCM 2015-2025.

Después de los ejercicios de las mesas temáticas. La construcción y redacción de la propuesta de una Política Pública de Seguridad y Convivencia PPSCM, la realizaron puntualmente los miembros de la Secretaria de Seguridad y Convivencia y de ONUDC. Dentro de la redacción del texto final, como un documento meramente técnico, las concepciones de racionalidad y escenarios temáticos de las mesas no están consagradas explícitamente, ya que como se mencionó anteriormente, es difícil concebir una política pública en dichos términos. Además, creemos que, en los ejercicios de las mesas temáticas, si bien se propusieron los abordajes desde dichas racionalidades, los diálogos y debates pronto pudieron superar estas propuestas y se inscribieron más bien en debates más articulados a las visiones de los distintos actores convocados para estos ejercicios.

De esta manera, se construyó un documento técnico como el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, el cual tiene la particularidad de no tener la estructura

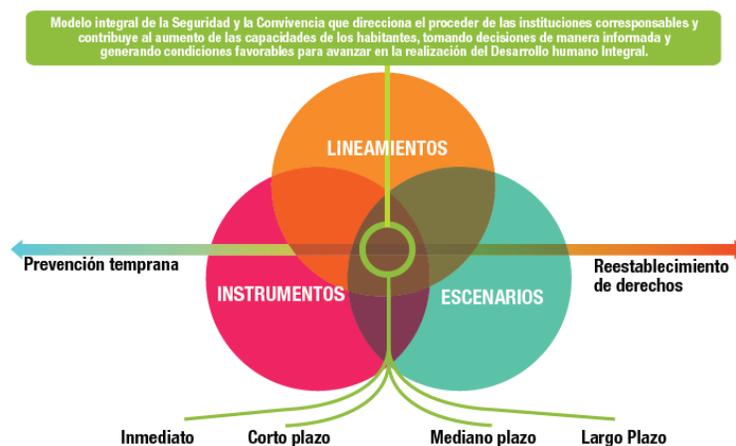
de una política pública convencional con unos programas establecidos y desarrollados en unos proyectos. Lo anterior, debido a la complejidad de los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia de Medellín expuesto anteriormente por F-SSC. Se pretendió entonces construir un modelo de toma de decisiones, donde tuviera como premisa fundamental que, dentro de la agenda de gobierno, las problemáticas de la seguridad entran y salen como consecuencia de dos escenarios posibles: el primero, está condicionado por la misma dinámica del conflicto que ha vivido la ciudad y en donde los actores y organizaciones ilegales, mediante su poder en los territorios condicionan la gestión pública y la aparición de fenómenos nuevos que merecen ser intervenidos; la segunda, tiene que ver con la visibilización de problemáticas mediante la opinión pública, la cual exalta los sentimientos de indignación y las reclamaciones de la sociedad frente a la gestión de la política pública. Así, el modelo de toma de decisiones busca evitar que programas y proyectos preestablecidos queden sin fundamento y más bien, que dichos programas respondan a las problemáticas que persisten en el tiempo o se visibilizan por la intervención de diferentes actores. Lo anterior, queda reflejado con el tema de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes, el cual, fue un asunto que no ingreso a la agenda de gobierno por iniciativa ni de organizaciones sociales y tampoco por la institucionalidad, fue un tema que ingreso por vía de la opinión pública, después de la reacción ciudadana a una noticia sobre Medellín y titulada, “Medellín el burdel más grande del mundo”³⁵, esto generó un reclamo a las autoridades públicas y a la administración municipal por parte de la opinión pública, que hizo que la administración municipal se concientizará del gravísimo problema tanto por sus

³⁵ Ver: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14553169>

dimensiones como por su intensidad en la vulneración de derechos y fue acogido dentro de la política pública. (F-SSC, 2017).

El Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, posibilitaba hacer una reflexión sobre el agendamiento de los problemas públicos y posterior construcción de la política pública, donde se pretendía no tener programas y proyectos por lo argumentado anteriormente y, además, porque la política pública debería trascendiera las administraciones y periodos de gobierno. Por esto, el diseñar programas y proyectos dentro de la política pública, era correr el riesgo que las futuras administraciones, no los aplicaran y ejecutaran debido a una aparente desaparición del problema o una disminución drástica en términos de los indicadores o por temas relacionados a intereses y visiones particulares de cada administración. Por lo tanto, en el diseño de esta política pública, lo que se trató fue de construir un modelo para la toma de decisiones que, tuviera como base unos lineamientos estratégicos muy generales y unos instrumentos que pudieran ser alimentados por unos escenarios donde se tomaran decisiones con base en evidencias reales y se evaluaran dichos instrumentos para mirar su efectividad. En conclusión, la apuesta de esta política pública termina proponiendo más que un conjunto muy grande de programas y proyectos, unos lineamientos estratégicos, unos instrumentos y unos escenarios que pueden ser proyectados en decisiones puntuales en el corto, mediano y largo plazo.

Figura 3. Esquema de la Política Pública en Seguridad y Convivencia.



Fuente: Política pública de seguridad y convivencia del municipio de Medellín 2015-2025.

Por lo tanto, la política en sí, busca generar unas condiciones idóneas para la intervención de las problemáticas puntuales en temas de seguridad y convivencia, a través de una oferta integral y oportuna, dando prioridad eso sí, al aspecto institucional que debe gobernar los fenómenos que afectan los ambientes seguros y las relaciones armónicas, pero que deben tener en cuenta la participación de la población. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015). Lo anterior nos parece importante porque si vemos más de cerca los aspectos constitutivos de la política, hay elementos de tinte institucional pero que están estructurados para la convergencia de actores instituciones y sociales, en una suerte de modelo de gobernanza. Por ejemplo, en el lineamiento de “Empoderamiento, Rendición de Cuentas y Control Social”, se puede evidenciar la importancia de relacionar a la población y grupos sociales con el control a la administración en temas de seguridad y convivencia, y su exigencia para que explique sus acciones y responsabilidades. Otro ejemplo claro, es el lineamiento de “Competencias, Capacitación y Formación” que busca capacitar no solo a los actores institucionales sino a las comunidades en temas referentes a la seguridad y convivencia.

Finalmente, otro lineamiento como “Cooperación, Incidencia y Transversalización”, tiene como premisa la participación de las comunidades y grupos privados en incidir activamente en las decisiones sobre seguridad y convivencia. Como podemos ver, estos lineamientos permiten a las comunidades obtener información y conocimiento para llevar a cabo acciones frente a la administración pública.

En esta misma línea, podemos considerar los escenarios de discusión que se formulan en esta propuesta de política pública. Los escenarios como espacios debidamente constitutivos y reglamentados y cuya finalidad es la toma concertada de decisiones, son presentados de forma jerárquica debido a su grado de importancia y complejidad, y aunque, no en todos hay participación de actores u organizaciones sociales, si debemos mencionar que escenarios como: el Comité Municipal de Justicia Transicional³⁶, Consejo de Seguridad Pública Para las Mujeres³⁷, el Comité Local de Gobierno y el Consejo de Convivencia y Seguridad³⁸, son espacios que se diseñaron para una participación mucho más variada de actores institucionales y sociales en pro de la gestión de la seguridad y la convivencia. Ahora bien, esta perspectiva de gobernanza y gestión conjunta de la cooperación de diferentes actores dentro de los lineamientos y escenarios propuestos por la política pública, tendrían que ser

³⁶ El Comité Municipal de Justicia Transicional, es un escenario que fue creado por la Ley 448 de 2011 y el desarrollo que se hace por medio del Decreto Municipal 317 de 2012. Es un escenario que en el marco de esta Política Pública avanzará en garantizar la prevención de ocurrencia de hechos victimizantes, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el Municipio. Al mismo tiempo, por su naturaleza y los actores que hacen parte del Comité, este se instituye como el escenario preferente para hacer seguimiento y evaluación al Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015).

³⁷ Para garantizar la implementación del enfoque de género, se estableció el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres. Liderado por la Secretaría de las Mujeres, este escenario tiene por objeto coordinar el diseño e implementación del Programa de Protección Integral y apoyar a las Mujeres víctimas de violencia, como también promover espacios seguros para las mujeres tanto en ámbito público como privado, a través de, garantizar la defensa y libertades de sus derechos. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015).

³⁸ De estos escenarios nos ocuparemos en el próximo capítulo, donde desarrollaremos un estudio de caso que relaciona estos escenarios de participación ciudadana.

evaluados y analizados dentro de unas evidencias reales sobre la implementación de la política, claro está, si ésta se hubiera llevado a cabo como se proponía.

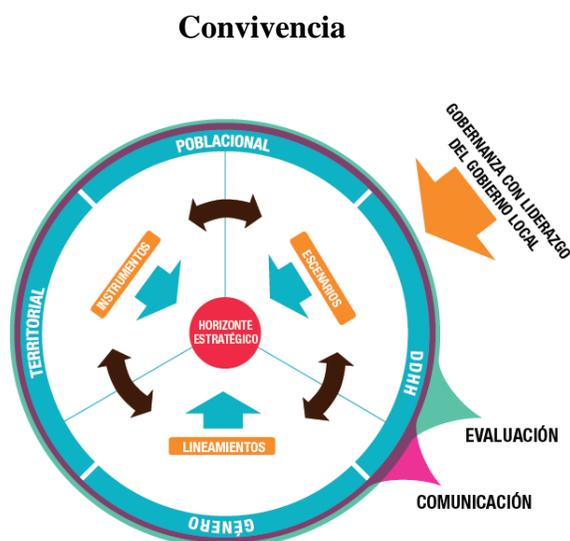
Por otro lado, los instrumentos de la política son los que permiten operativizar los lineamientos y deberán concretarse a través de la construcción y elaboración de programas, proyectos y planes de acción para enfrentar problemáticas que se prioricen en los escenarios de participación. El primero de ellos es el Plan de Desarrollo que, consagra objetivos y propósitos claros sobre la acción de la administración local y se garantiza la continuidad de la política pública en el mediano y largo plazo, así como la asignación de recursos para la financiación. El segundo, es el Plan Integral de Seguridad y Convivencia PISC, que como lo señalamos en el anterior capítulo, es el principal instrumento de planificación a partir del cual se implementa la Política Pública. El tercero, es el Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal, que intenta darle el enfoque preventivo a la política pública y también abordar el enfoque de derechos humanos. En el cuarto, se hace manifiesta la necesidad de tener otros instrumentos más específicos de territorialización que permiten la articulación con los anteriores planes y busquen intervenir problemáticas poblacionales y territoriales focalizadas. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015), de esta manera, la propuesta de política pública deja un espacio libre de acción para que las administraciones en conjunto de organizaciones sociales, construyan estrategias de intervención para los problemas que ellos mismos prioricen.

2.5.1. Los Enfoques Dentro de la PPSCM

En términos generales los enfoques dentro del diseño de PPSCM deberían ser los grandes marcos de interpretación y de definición de los problemas de violencia, delincuencia y convivencia en la ciudad, de tal manera, dichos enfoques permiten desarrollar acciones

diferenciadas para atacar problemas que afectan tanto a una población específica como también a sectores donde se configuran problemas puntuales. Los enfoques que deben guiar la implementación de la política son: el enfoque de derechos humanos, el enfoque de género, el enfoque poblacional y el enfoque territorial. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015).

Figura 4. Componentes del Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y



Fuente: Política pública de seguridad y convivencia del municipio de Medellín 2015-2025.

Teniendo en cuenta la información suministrada por las fuentes consultadas en esta investigación, queremos hacer hincapié en el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género, como los aportes más significativos, ya que son el resultado de los debates y la participación tanto de actores sociales como institucionales y se convierte en el gran logro por colocar por primera vez, estas definiciones como problemáticas puntuales en el diseño de una política pública de seguridad y convivencia.

Como ya lo habíamos mencionado, la participación de la Secretaria de la Mujer fue clave en colocar la perspectiva de género dentro de las discusiones en los encuentros en las mesas temáticas. La secretaria como encargada de la defensa de la seguridad pública de las mujeres

y el derecho a una vida libre de violencia, había venido posicionándose como un actor clave en temas de equidad de género. Con motivo de su participación en el séptimo Foro Urbano Mundial celebrado en la ciudad en el 2014, la secretaria hace una alianza con ONU Mujeres y se comienza a implementar el Programa de Ciudad Seguras para las Mujeres, en donde hay un cambio en la preocupación por la violencia privada o intrafamiliar para enfocarse en una violencia que se desarrolla en los distintos espacios públicos que tiene la ciudad, propiciando que en la administración vayan vinculando ideas y concepciones de este programa a sus propuestas de ciudad. Recordemos que la administración de Aníbal Gaviria tenía un componente en su plan de desarrollo, sobre la protección y derechos de las mujeres. Dentro del marco de éste programa, se adelantó en el 2014-2015 un proceso de Auditorías de seguridad para las mujeres apoyada por ONU Mujeres y adelantado por la Institución Pascual Bravo, dichas Auditorías no tenían ninguna relación en ese momento con las que se estaban adelantando por parte del equipo de la Secretaria de Seguridad y Convivencia y la ONUDC las cuales ya nos referimos anteriormente, y más aún, su desarrollo fue muy distinto a lo implementado por la ONUDC.

Es así que, dichas Auditorías adelantadas por la Secretaria de la Mujer, se hicieron bajo una estrategia consultiva y de convocatoria a la población que habitaba ciertos territorios con problemáticas graves de violación a los derechos de las mujeres y que mediante recorridos por el territorio se denunciaba los sitios más inseguros para éstas. Así, las auditorías y su metodología puede ser flexibles en incorporar ya sea actores especializados en el estudio de la seguridad y convivencia, o también población que conoce su territorio y sabe muy bien identificar los factores de riesgo. El proceso de dicha auditoría posibilitó que la Secretaria de la Mujer tuviera elementos importantes para su participación en las discusiones de las mesas

temáticas, al tener un estudio previo que le daba herramientas para poner en discusión un enfoque de género dentro de la PPSCM, como lo expresa la funcionaria de dicha secretaria.

(...) Ve yo incluso me atrevería a decir que nosotros hicimos este ejercicio, la verdad yo no tenía presente que Secretaria de Seguridad también estaba haciendo auditorias. Nosotros ya veníamos con unas experiencias importantes en el tema de seguridad publica frente a las mujeres, ya habíamos conocido la metodología de Ciudades Seguras de ONU Mujeres y cuando dijimos que bueno replicar esto en el resto de comunas, por lo menos hagamos una auditoria de seguridad por comuna y en cada comuna prioricemos un recorrido por personas claves (...) fue ya posteriormente con nuestro diálogo y participación en la construcción de la política pública que tuvimos conocimiento que la secretaria de seguridad había hecho auditorias, y al tener ya el diagnóstico final de las 21 comunas fue compartir ese conocimiento a la secretaria dentro del proceso de la construcción de la política”. (F-SM, 2018).

Como podemos ver, la posibilidad de introducir en la PPSCM un enfoque de género estaba sustentado en los adelantos que la secretaria de las mujeres había hecho en temas de generación de conocimiento y esto unido al respaldo de ONU Mujeres y el Programa de Mujeres Seguras le dio impulso para poder incidir en la construcción de política pública. Además, con el enfoque de género se involucraba, o mejor, no se hacia la distinción entre la violencia privada y la pública que afectan a las mujeres, sino que era una visión más integral.

Por otro lado, si recordamos lo ocurrido con la Subsecretaria de Derechos Humanos y su defensa por un enfoque de derechos humanos dentro del diseño de la política pública. Vemos en esta propuesta final, la influencia y relevancia que tuvo este tema, y que no solo fue

promovido por dicha Subsecretaría sino también por otros actores como el IPC, que en opinión de F-SSC, (2018), han construido una visión mucho más compleja, rigurosa y crítica sobre temas de seguridad y convivencia en Medellín y su afectación en la violación de derechos humanos.

La ciudad está constituida sobre un modelo de política que, a cada momento produce víctimas y violaciones a los derechos fundamentales de las personas, entonces no es solamente la violencia homicida que es como se mide la seguridad, sino que hay otros factores que pueden ser invisibles pero que son tan graves como el anterior y que no se está garantizando por parte de la administración (...) La garantía a los derechos humanos no está asegurada ni por la fuerza pública y aún más perverso, la permeabilidad de la delincuencia al interior de la institucionalidad y puntualmente de la secretaria de seguridad también genera unos grados de inseguridad y enfatiza esas violaciones. (F-IPC (2018).

Como podemos ver, el grado de importancia y legitimidad de algunos actores en la construcción de la PPSCM queda evidenciado en el resultado final de la propuesta, al estar constituido desde los enfoques de género y derechos humanos. La importancia de influir en el resultado de la política ratifica al menos en términos formales, la importancia que tuvieron algunos actores en las discusiones de las mesas temáticas y que su opinión fue escuchada y acogida por el equipo formulador de la política. Es más, creemos que los demás enfoques mencionados al inicio de este apartado, también fueron incentivados por la participación activa de otros actores, no solo institucionales sino también sociales, pero solo nos referimos

al enfoque de género y derechos humanos por las evidencias que nos dejó la recolección de información.

2.5.2. La PPSCM en la Actual Administración de Federico Gutiérrez (2016-2019).

Como lo menciona F-FIP (2018), era un riesgo formular una PPSCM en el último periodo de la administración de Aníbal Gaviria, una cosa anacrónica, con el riesgo de ser rechazada por la próxima administración, que era lo que siempre pasaba cuando una administración llegaba, formulaba su propia política sin mirar muchas veces lo que su antecesor había logrado. En esa misma línea, F-SSC (2017), argumenta que uno de los errores que cometen los abogados y en general los hacedores de política pública, es creer que una norma jurídica es ya un blindaje suficientemente fuerte para que los programas y proyectos de las políticas públicas se cumplan a cabalidad. Contrario a lo que se piensa dentro del juego de la política pública y su implementación, las administraciones en ocasiones son muy incoherentes con lo que se formula en una política pública y lo que en la realidad se hace, lo anterior queda evidenciado en el recorrido histórico del capítulo anterior.

Al inicio de la administración de Federico Gutiérrez, se le planteó la posibilidad de implementar la PPSCM, ya que había sido el resultado de un gran esfuerzo que incluía la participación de muchos actores, que en un ejercicio juicioso y deliberativo habían aportado en dicha construcción. Como afirma F-ONUDC (2018), todo se dio por una feliz coincidencia, aunque pensamos que todo obedece a una red bien constituida de personas que han creado fuertes relaciones con la institucionalidad y que les ha permitido estar siempre en roles vinculados a las problemáticas de seguridad y convivencia. La feliz coincidencia según F-ONUDC (2018) fue que, F-FIP y él llegaron a la nueva administración en calidad de Subsecretario Operativo de Seguridad y Subsecretario de Planeación de la Seguridad

respectivamente, y F-SSC, continuo como Coordinador de Política Pública y más aún, tanto el CAP como ONUDC le comunicaban a la nueva administración su deseo de acompañar el proceso de implementación de la nueva PPSCM, sin ningún tipo de contrato o contraprestación económica. Vemos entonces como los principales actores que participaron en el diseño de las auditorias y en la redacción de la política pública, terminan siendo funcionarios públicos dentro de la nueva administración y aún más, con el respaldo institucional de Eafit y la ONUDC. Sin entrar en suspicacias o sospechas, pensamos que la inclusión de estas personas a los cargos en la nueva administración de Federico Gutiérrez, obedece a una red de relaciones que Universidades privadas como EAFIT, han venido construyendo con la administración pública en el sentido de una puerta giratoria que se da entre las universidades privadas y el gobierno local. Sería muy interesante entonces, estudiar la relación entre las administraciones públicas y éste centro de formación y ver cómo su visión institucional sobre políticas públicas, ha incidido en la gestión pública, no solo en temas de seguridad y convivencia sino en otras problemáticas.

Nosotros llegamos al primer concejo de seguridad el 2 de enero del año 2016, con la nueva administración (...) en su momento le dijimos al alcalde que, creemos que el ejercicio de la política pública es un ejercicio que no se debe perder, que es valioso, pero queremos que sean las voces de los organismos de seguridad que participaron en la política pública que le cuenten del proceso (...) según el comandante de policía de Medellín, le decía al señor alcalde, que ese ejercicio que hicieron esos muchachos es la ruta que usted debería seguir, que le debería proponer a su equipo de trabajo”. (F-ONUDC, 2018).

De tal manera, dichos personajes influían desde el comienzo en la administración de Gutiérrez, por adoptar la propuesta de implementación de la política pública en la cual ellos habían impulsado y construido. Y aunque en un comienzo el nuevo alcalde Federico Gutiérrez le dio vía libre a la implementación de esta política, en transcurso de los primeros meses de su administración, se comenzaron a evidenciar algunos problemas e inconvenientes al interior de la secretaria de seguridad y puntualmente con la gestión del Secretario de Seguridad y Convivencia Gustavo Villegas. El inconveniente principal estaba dirigido al gasto del presupuesto y su relación con algunas entidades como la Policía Metropolitana, ya que, dentro de la filosofía de la PPSCM, el cual es un escenario fundamentalmente técnico, los gastos de inversión deberían ser concertados, y más aún, debería haber elementos diagnósticos que justifiquen tomar decisiones para invertir en cosas puntuales. Así, Medellín que puede tener un presupuesto boyante en temas de seguridad y convivencia, corre el riesgo de gastarse los dineros públicos de forma ineficiente, tal vez debido al incentivo perverso de gastarse los recursos lo más pronto posible antes que termine el año fiscal. Lo que podría repercutir, en la ineficiencia e inoperancia de los escenarios técnicos de la PPSCM para la toma de decisiones y, además, incentiva también factores de corrupción al interior de los entes administrativos. De igual modo, el tomador de decisiones dentro de los parámetros de la política pública, para que estos recursos se implementaran de manera técnica y eficiente, debería hacerlo atendiendo los escenarios, instrumentos y lineamientos propuestos, como lo argumenta el funcionario de la Secretaria de Seguridad y Convivencia entrevistado.

Si el tomador de decisiones no tiene clara la política o no quiere atenderla, pronto el Comandante de Policía llega con su lógica de ver solo sus intereses y vamos perdiendo gobernabilidad sobre el presupuesto (...)

Entonces pienso que la política siendo muy de buena, fue ingenua en no considerar el poder del tomador de decisión en la administración municipal y por la vía de la administración del recurso se nos pierde el foco y la razón de ser”. (F-SSC, 2018).

De esta manera, lo que observamos es que en esta parte presupuestal los elementos constitutivos de la política no se estaban respetando. Un ejemplo claro y del cual en muchas de las entrevistas realizadas fue recalcado, es el caso de la adquisición de un helicóptero para la seguridad de la ciudad. La decisión de tal adquisición se saltó todos los elementos técnicos para la toma de decisión dentro de la política pública, no se justificó por parte del Secretario de Seguridad y Convivencia Gustavo Villegas en los espacios dispuesto para esto. La pregunta de fondo era, ¿cómo el uso de un helicóptero apunta o sirve para reforzar los elementos de la política? Por lo tanto, la toma de decisiones pasaba más por razones individuales o por justificar necesidades logísticas del comandante de la policía o por una visión propia del alcalde, que por una decisión concertada y justificada. Para F-ONUDC (2018), el funcionamiento de la PPSCM no podía dejar pasar las reuniones periódicas de los escenarios y sobre todo de uno tan importante como el “Consejo de Convivencia y Seguridad”, que nunca tuvo su primera sesión y que estaba destinado a la rendición de cuentas, control social y empoderamiento como un elemento de veeduría ciudadana por parte de la sociedad frente a las acciones de la Secretaria de Seguridad. Por esto, la ciudadanía y en especial las organizaciones interesadas en el tema de la seguridad, nunca pudieron tener la oportunidad de indagar el porqué de las acciones gubernamentales y en especial de la compra de un helicóptero.

Sumado a lo anterior, el hecho de que fuera capturado en julio del 2017 Gustavo Villegas³⁹, Secretario de Seguridad de Medellín por delitos de concierto para delinquir y nexos con el crimen organizado, fue un elemento más para colocar en duda primero el funcionamiento de la política pública y segundo la legitimidad de la secretaria frente a la sociedad civil y frente a la misma institucionalidad. El hecho de que el secretario de seguridad sea detenido por la fiscalía y en especial por de la Directora de Fiscalías, que debería ser un aliado estratégico en temas de seguridad, dejaba en entre dicho el funcionamiento de la secretaria y en general el de la política pública. Lo anterior más allá de temas personales y de gestión de la secretaria, fue un factor más para que, se diera la salida de los personajes que habían participado en el diseño de la política pública. Estos tres personajes que habían estado desde el principio del proceso de las Auditorias, y que al final terminan en la administración, en función de la implementación de la política que ellos mismos construyen y de la cual estaban convencidos de su viabilidad y potencialidad, se enfrenta a una administración que inicialmente se compromete en el proceso de implementación, pero que poco a poco, terminan evidenciado una postura y practicas contrarias a lo que debía ser en ejercicio técnico, democrático y participativo.

De igual manera, el cuestionamiento sobre la administración y el uso que hace en la actualidad de la política pública, también recoge voces y opiniones de otros actores que participaron activamente en el proceso de las Auditorias de seguridad. Por ejemplo, Luis Frenando Suarez, del cual ya hemos hablado, ha declarado públicamente en repetidas coacciones, sus críticas al manejo de la seguridad y convivencia por parte del alcalde

³⁹ Ver: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/quien-es-gustavo-villegas-el-secretario-de-seguridad-capturado-IA6839695>

Federico Gutiérrez y al hecho de haber ignorado la política pública dejada por la administración de Aníbal Gaviria y donde concluye que dicha política, ha perdido el rumbo, se ha vuelto muy populista y que ha incentivado el incremento del homicidio, desplazamiento y hurto⁴⁰.

Al mismo tiempo, los participantes de las Auditorias del OSHM y el IPC, han señalado que la postura política en temas de seguridad del actual alcalde está centrada en un elemento securitario que privilegia el ataque, la represión, la fuerza y el uso tecnología como elementos de intervención, pero que tiene como agravante no posibilitar una discusión y participación colectiva para tratar dichos elementos de intervención, y al contrario, se convierte en un asunto personalizado, convirtiendo la figura del alcalde en una especie de policía o comisario de la ciudad y desconociendo las implicaciones sociales, culturales y políticas que tiene dicha postura para los territorios más vulnerables y con profundos problemas en seguridad y convivencia. (F-OSHM, 2018 & F-IPC, 2018). Al mismo tiempo, el carácter personalizado del alcalde en temas de seguridad, implica un profundo desconocimiento de las funciones de la alcaldía y de los órganos de seguridad, el hecho que el alcalde se muestre como una figura que persigue delincuentes, deslegitima de alguna manera las competencias de su cargo, el de la policía y aún más los recaudos que tiene la política que se diseñó. (F-SSC, 2017).

De la misma forma, la política pública tiene un enfoque preventivo que Federico Gutiérrez ha desconocido y se ha dedicado más a un show mediático de capturar delincuentes, pero no ha atacado de raíz aspectos más estructurales como las economías ilegales o las zonas grises entre lo legal y lo ilegal, y aún más, la continuidad y persistencia de los combos y bandas

⁴⁰ Ver: <https://www.bluradio.com/medellin/politica-de-seguridad-de-medellin-esta-fracasando-exvicealcalde-luis-fernando-suarez-151707>

delincuencias en la ciudad. Es así que, esta administración ha definido el problema público de la seguridad y convivencia como un problema de captura de cabecillas y como un tema policial, lo que ha generado un cierto discurso y lenguaje con el cual se ha construido un referente no sólo de parte de la alcaldía, sino de gran parte de la sociedad civil que legitima esta postura, reflejando su aprobación en el índice de popularidad del alcalde. Al mismo tiempo, como la definición del problema es un asunto muy policial y militarista, entonces la cuestión se centra en si se necesita más o menos policías, más o menos cámaras, más o menos motos, etc. y se comienza a dejar de lado o a darle menos relevancia a temas como: derechos humanos, las víctimas, abuso de menores, etc. Compartimos la opinión de varios de las personas que hicieron parte del proceso de las Auditorias que argumenta que, el problema de la seguridad en Medellín no es sólo una problemática de captura personas pertenecientes a bandas y combos, ya que esto es darle poca profundidad al análisis, y más bien hace parte de un conjunto de acciones que se deben implementar, pero que no debe ser excluyente ni exclusiva de una política pública.

Por otra parte, el alcalde Federico Gutiérrez, ha manifestado que, “para su gobierno no se entiende la inversión en seguridad si esta no va acompañada de inversión social que llegue de manera oportuna a los territorios”⁴¹. No obstante, dentro de los 47 proyectos que se encuentran en el lineamiento sobre seguridad y convivencia en el plan de desarrollo del alcalde, 29 son de intervención social; pero de esta cantidad 15 pertenecen a objetivos de paz y el reto del posconflicto. Así, 14 proyectos están dirigidos a prevenir situaciones que atenten contra la seguridad y convivencia, en 2 de ellos no existe línea base que sirva para evaluarlos

⁴¹ Ver: <https://www.medellincomovamos.org/enfoque-de-seguridad-integral-instrumentos-de-territorializacion-y-mas-tecnologia-son-las-apuestas-de-la-actual-administracion-municipal-para-mejorar-la-seguridad-y-la-convivencia/>

y 5 la evaluación de ejecución se hace porcentualmente, partiendo de un supuesto cumplimiento preexistente del 100%. Los 7 restantes se encuentran por debajo de 50 % de su ejecución, cuando deberían estar, teniendo en cuenta el próximo periodo de elecciones de alcalde, en un 61%. De tal manera, la ejecución en programas de inversión social para mitigar problemas de seguridad y convivencia no tiene una ejecución positiva. Así, la propuesta de inversión social se convierte en pura retórica. (Ramírez & Agudelo, 2018).

Para sintetizar, el proceso de construcción de la PPSCM es considerado por los actores que practicaron en dicho proceso como un ejercicio democrático, participativo e importante para la construcción de política pública; sin embargo, como afirma F-UNODC (2018), la formulación de la política puede ser algo muy bonito, pero en la práctica la implementación y aun la evaluación choca con problemas e intereses particulares que entorpecen su desarrollo. De tal manera, todo el trabajo ha quedado sólo en el papel y no ha existido un compromiso político y ético que vaya más allá de una simple promesa y vea la real importancia de la propuesta de la política pública, y más bien se concentre en un aspecto de la popularidad en beneficio propio y de algunos sectores prestantes de la ciudad (F-OSHM, 2018).

2.6. La Sociología en el Estudio de la Política Pública.

Después de haber abordado los temas relacionados con el proceso de Auditorias de Seguridad y lo referente a la PPSCM, queremos dedicar esta última parte del capítulo a hacer una breve reseña sobre el estudio de la política pública desde la disciplina sociológica y al mismo tiempo, señalara algunas limitaciones de la sociología de la acción pública, a la luz de los análisis y hallazgos que hemos encontrado en el proceso de las Auditorias y diseño de la política pública.

De tal manera, desde la sociología las políticas públicas se han convertido en un campo de conocimiento que busca encaminar al gobierno hacia acciones puntuales para la resolución de los problemas públicos y al mismo tiempo, estudiar de qué manera dichas acciones de construyen desde diferentes actores y posturas. Analizar de esta manera las políticas públicas rompe con la concepción monolítica que por muchos años se dio al estudio del ámbito estatal, donde se pretendía tener una mirada idealista, funcionalistas y organizacional que, buscaba una serie de rasgos que supuestamente le eran propios y al mismo tiempo, la concebía como apartada de la sociedad (Cortes & Lima, 2012), desconociendo la corresponsabilidad que existe entre el ámbito social y estatal y su grado de influencia recíproca (Pierson, 1993). No obstante, abordar el estudio de las políticas públicas desde una perspectiva relacional entre Estado y sociedad, se vuelve complejo al tratar de estudiar una cantidad cambiante de fenómenos que se dan dentro de dicha relación y que son atravesadas por cuestiones culturales, ideológicas, legales, políticas, económicas, etc. Lo cual, hace difícil estudiar el fenómeno y es por esto que, muchas disciplinas construyen posturas distintas para tratar de abordarlas teórica y metodológicamente, desencadenando que el campo de las políticas públicas sea un campo interdisciplinario o mejor transdisciplinario, como lo habíamos reseñado antes.

Al mismo tiempo, dentro de la tradición del estudio de las políticas públicas existen dos tendencias que marcan la manera de abordar el objeto de estudio. La primera, buscan estudiar la policía pública desde lo que comúnmente se ha definido como el ciclo de las políticas públicas⁴²; la segunda, propone abordar aquellas prácticas o acciones de los actores sociales

⁴² Este enfoque afirma que en el desarrollo de las políticas públicas se atraviesan por varias etapas que configuran un ciclo. La noción de “ciclo” ayuda a analizar los distintos procesos por los que atraviesa la construcción de política pública, aunque en la realidad muchos casos no se ajustan a las fases de este ciclo. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes,

y de los decisores políticos, y aún más, de cómo estos interactúan en un proceso de construcción conjunta de la política pública, en este último, la sociología ha tenido un papel relevante dentro de las ciencias sociales. Estas dos perspectivas pueden parecer un poco ambiguas, ya que, la política pública necesariamente como cualquier proceso social necesita de la intervención de actores y grupos sociales, no obstante, se trata de dos enfoques analíticos diferentes dentro del estudio de las políticas. El privilegiar el estudio del ciclo de las políticas públicas es suponer que se trata de estudiar un proceso particular dentro de un encadenamiento sucesivo de otros procesos y al mismo tiempo, lo que se busca es construir conocimiento a través de instrumentos cognitivos y de métodos analíticos “Policy Analysis”, para posibilitar que se tomen decisiones de forma eficiente y eficaz por parte de los responsables políticos “Policy Makers”, Para algunos el “Policy Analysis” es una ciencia aplicada, una medicina para resolver las enfermedades de la sociedad (Lasswell, 1971); Por el contrario, estudiar las políticas públicas como un proceso de construcción conjunta de múltiples actores sociales y estatales “Policy Process Studies”, va más allá de describir fenómenos empíricos específicos y trata mejor de comprenderlos, es decir, intenta comprender las lógicas, dinámicas y contingencias, sin la pretensión de buscar mejorar la eficiencia de los procesos.

En los últimos años, el estudio de las políticas públicas ha sido estimulado significativamente por la creciente importancia que ha tenido la promoción de las políticas sociales en la agenda de los gobiernos y al mismo tiempo, la participación activa de grupos no gubernamentales y

el ciclo como cualquier otro sistema es un proceso de retroalimentación, por eso la política pública no debería extinguirse con su evaluación, sino que éste debería dar cambiada a nuevas definiciones que se haga del problema a tratar. Las principales fases del ciclo son: la definición del problema, agendamiento, formulación, implementación y evaluación.

privados en la construcción y diseño de las políticas públicas que se enlazan con intereses y reclamos particulares en temas de salud, educación, seguridad, medio ambiente, económicos, etc. De lo que se trata en sí, es de entender que es un proceso complejo, donde hay tantas voces y perspectivas de los problemas a resolver y cómo a través de la observación empírica y comprensiva de la construcción de las políticas públicas y poder saber, ¿Qué definiciones hay del problema?, ¿Cómo dichas definiciones luchan por imponerse unas sobre las demás?, ¿Qué distancia puede existir entre las definiciones y las decisiones finales, ¿Cómo el proceso puede ser influenciado por la participación de grupos o actores nuevos dentro de la arena política?, etc. (Peters, 2015).

Es así que, esta nueva forma de analizar las políticas públicas busca posicionarse y darle un nuevo giro al estudio de las mismas, y aunque no está exenta de críticas, como las que tocan el tema de los roles específicos y en especial del papel jugado por los métodos y saberes particulares de los actores que intervienen en el proceso, la pregunta básica es cómo los actores pueden resolver problemas públicos. Algunos estudiosos del tema han abordado esta problemática de los métodos analíticos y saberes particulares, donde se resalta la importancia de volver al concepto de racionalidad limitada, propia de la economía, colocando como telón de fondo para el análisis de esta perspectiva el grado de capacidad o incapacidad para resolver problemas públicos. (Lindblom & Woodhouse, 1992; Jones & Baumgartner, 2006). Por el contrario, Rochefort & Cobb (1994), ponen el acento en la importancia de analizar cómo los actores determinan que algo es problemático y amerita transformar dicha situación exigiendo la intervención del Estado. Pero muy pocos le dan relevancia al grado de las capacidades de definición, argumentación y análisis para resolver problemas públicos por parte de los actores

sociales y para tratar de captar su influencia en el proceso de construcción de política pública (Zittoun, 2013).

Por otra parte, otros estudiosos de las políticas públicas se centran en estudiar a los grupos sociales que se constituyen alrededor de demandas sociales o por ser objeto de intervención de políticas públicas, y lo hacen desde el concepto de identidades sociales, mediante la hipótesis de que dichos grupos comparten una misma matriz cognitiva y normativa fuente de una cohesión grupal y que, al mismo tiempo, permite la diferenciación de fronteras con otros grupos (Muller & Surel, 2002). Por consiguiente, los nuevos actores que surgen de los procesos políticos y de la intervención estatal son objetos hoy de la sociología que privilegia analizar sus ideas, discursos, acciones y símbolos, y al mismo tiempo, estudiar las dinámicas sociales que han posibilitado que se posesionen como actores relevantes frente a lo estatal. Los estudios sobre políticas públicas clasificados como "construccionistas sociales" son, tal vez, los principales representantes de esta manera de concebir las identidades sociales dentro del análisis de política pública.

Al mismo tiempo, dentro de la sociología una corriente teórica que también ha tenido cabida en estudiar el tema de políticas públicas ha sido la Teoría de Redes Sociales, la cual no tiene como límites lo societal o estatal, sino que se aproxima más al concepto de Norbert Elias, que trata lo social como un conjunto de relaciones que están en proceso, esto es, que se hacen y rehacen, se construyen y destruyen, de tal manera, la sociedad es percibida como red de individuos o grupos en constante interacción, comprensible en términos de relaciones recíprocas (Elias, 1990). La noción de red se ha convertido en un paradigma tanto dentro de la sociología como dentro del estudio de las políticas públicas. En la década de los 90 el sociólogo (Emirbayer, 1997), lanza su propuesta por una teoría relacional y dentro de los

estudios de las políticas públicas, el concepto de red será aplicado para superar las dificultades tendientes al análisis de un fenómeno tan complejo (Börzel, 1998). En sus respectivas obras, ambos tienen una misma idea sobre la existencia de los actores y su naturaleza, las cuales no se pueden determinar por su relación exclusiva con el Estado, el mercado o la sociedad en general. Este no sería el caso de las comunidades o grupos que se forman al interior de la esfera política y que actúan al mismo tiempo en un contexto de redes. Según la teoría, serían un “Actor Red”, que interactúa y tiene relaciones permanentes con ámbitos sociales y estatales por igual, dichas comunidades se construyen a partir de las relaciones de actores individuales y colectivos, dentro de las redes existentes en áreas específicas de la política pública.

Teniendo en cuenta este breve recuento sobre los aspectos más significativos en la intervención de la sociología dentro del estudio de las políticas públicas y en especial aquellos análisis que privilegian estudiar la participación de diferentes actores dentro de los procesos políticos, nos permite abordar la apuesta teórica de Pierre Lascoumes & Patrick Le Gales, que es una propuesta que intenta entender las formas de acción dentro de la dinámica política.

2.6.1. La Teoría de la Acción Pública

La principal premisa que guía la reflexión teórica de Pierre Lascoumes & Patrick Le Gales, es que las políticas públicas son en esencia una acción colectiva que busca establecer un orden social y político desde donde se pueda perfilar una cierta conducción de la sociedad y una regulación sobre sus conflictos, de tal manera, su estudio debería responder a interrogantes como ¿Qué problemas se enfrentan?, ¿Quiénes participan?, ¿Por qué?, ¿Quiénes protestan?, ¿Cómo responde el Estado?, etc. Pero como afirman los autores, el

asunto suele tonarse complicado teniendo en cuenta tres elementos esenciales: la multiplicación de las escalas de acción, el aumento progresivo de actores, espacios y temas a debatir y el surgimiento de instituciones público-privadas que han desmitificado aún más la idea de unidad del Estado, (Lascoumes & Le Gales, 2014). Teniendo en cuenta lo anterior, la forma de entender el Estado y sus acciones para la solución de problemas públicos, debe tener como telón de fondo la participación de diversos actores involucrados, es por esto que, según los autores el término “Política Pública” ha sido desplazado analíticamente por el de “Acción Pública”, pero no se trata de reemplazar una etiqueta por otra. En el fondo, la aparición del concepto de “Acción Pública” explica tres elementos esenciales que nutren su respuesta teórica, metodológica y empírica. La primera es que el Estado no actúa sólo sino con otros interlocutores. En segundo lugar, la sociedad recurre a muchas formas para el tratamiento de los problemas sociales, entre las cuales lo público es solo una forma de ellas. Y como tercero, el tratamiento de lo político debe ser una cuestión central dentro de las ciencias sociales y no puede darse como sentado y constituirse en un simple dato. (Thöenig, 1997).

Antes de continuar, debemos mencionar que la teoría de la acción pública de estos dos autores como las propuestas de (Zittoun, 2016) y (Thöenig, 1997), están influenciados por una perspectiva pragmática, en donde, ninguna idea es clara por sí misma, sino que necesita de la investigación y análisis de los efectos prácticos para esclarecerla, por lo que, el análisis de las políticas públicas bajo la teoría de la acción pública, necesita de las comprobaciones fácticas basadas en las acciones de quienes participan de la esfera política para sustentar

cualquier interpretación y análisis⁴³, y aún más, como la perspectiva pragmática es contraria a la filosofía analítica que necesita la separación de ámbitos para su análisis, el enfoque pragmático busca no entrar en distinciones como: sujeto/objeto, pensamiento/acción, unidad/pluralidad, para analizar la realidad. De tal manera, el pragmatismo brinda a la teoría de la acción pública un enfoque empírico y comprensivo, y como lo habíamos señalado antes, en el trabajo investigativo permite observar y describir la realidad, mediante el análisis de las capacidades cognitivas, discursivas y analíticas de los actores que participan de la esfera política, creando un marco analítico e interpretativo de cómo se da sentido a las acciones.

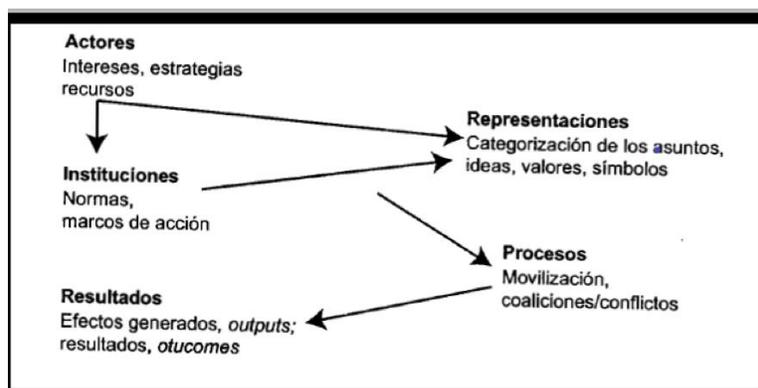
Teniendo en cuenta lo anterior, Lascoumes & Le Gales (2014), construyen un modelo de análisis sobre la acción pública que enfatiza las prácticas y acciones de los diversos actores que interactúan en los procesos públicos. Los autores proponen 5 variables relacionadas entre sí para el análisis de la dinámica compleja de las acciones, la explicación de cada una de ellas y de sus interacciones deberían ser suficientes para indagar por una construcción conjunta donde intervienen un número grande de actores, diferentes intereses y en escalas de participación diferenciada. Ya que, en el proceso de construcción del objeto de investigación, en términos empíricos y de comprensión de la acción pública, el ubicar el ámbito de participación social, los actores involucrados y sus intereses particulares, posibilita

⁴³ En el texto “lo público y sus problemas”, John Dewey se encuentra un tema central para la investigación en el ámbito de las políticas públicas. Como una crítica al texto “el público fantasma” de Walter Lippmann, en el cual se critica la existencia del público y se le considera una invención creada. Dewey cuestiona dicha aseveración y argumenta que el concepto se debe definir como un conjunto general de personas intercedas en alguna cuestión, de tal manera, la pretensión de Dewey es proponer que se analice al público a partir de las consecuencias que pueden generar las interacciones entre individuos y al mismo tiempo, las acciones que generan los individuos para hacerse visibles y movilizarse, no se trata entonces de definir conceptos a priori como problema, público, participación, Estado; sino más bien, de observar la manera como los individuos definen de alguna manera dichos conceptos y los colocan a prueba en sus interacciones y sus acciones individuales y grupales.

determinar el nivel de construcción teórica del problema y que puede estar en lo micro, meso y macro.

Por otra parte, desde la ciencia política muchos de los análisis sobre las políticas públicas se dificultan porque sus herramientas y sus marcos analíticos pueden estar fuertemente impregnados e influenciados por teorías políticas, que dificultan analizar los objetos cuya naturaleza esta por fuera de lo político como organización. Por el contrario, la sociología de la acción pública busca realizar su análisis a través de un ejercicio de identificación de actores y sus relaciones en el marco de la esfera de participación política. Es por esto, que la sociología de la acción pública está muy cerca de los trabajos que utilizan la noción de redes de política pública, como una herramienta heurística para el análisis de un sector. (Chistine, 2005)

Figura 5. Esquema de las Variables y sus Combinaciones



Fuente: (Lascoumes & Le Gales, 2014: 20),

Según el esquema que nos presentan los autores, la combinación o mejor el análisis de las relaciones entre actores, instituciones, representaciones, son las variables que estructuran los procesos dentro del campo de la participación pública, que a su vez darían unos resultados y unas consecuencias de la acción sobre el tema a tratar, pero también sobre la sociedad o

grupos especiales, todo dependiendo de qué proceso se está analizando y que preguntas se estén formulando. Para los autores, el objetivo principal de este tipo de análisis es comprender la participación conjunta en la creación de programas de gobierno y también indagar por su implementación. En la actualidad los sociólogos privilegian los actores en espacios de participación, analizando sus intercambios y mecanismos de coordinación y al mismo tiempo, se focalizan sobre la influencia de las organizaciones como sobre los factores de cambio, tales como: los partidos políticos, grupos de interés, las movilizaciones sociales, etc. de tal manera, el Estado y la regulación política son un factor más. (Lascoumes & Le Gales, 2014), se trata de una sociología que privilegia una visión (bottom up), partiendo de concebir los modos de interacción e intercambio y de agregación entre actores individuales y colectivos.

Por otra parte, si bien el aporte de los dos autores es importante en términos de colocar en el foco de análisis la participación de actores sociales bajo la mirada de la acción pública, la propuesta queda muy corta en términos de la instrumentalización y empleo de las variables para el análisis de los actores y sus acciones en los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas. Compartimos de esta manera, la crítica que hace Juan David Otálora sobre la propuesta de los autores, al afirmar que.

La propuesta del pentágono o esquema de variables de la acción pública es una herramienta práctica en esa vía, pero su desarrollo se limita a unos breves comentarios (...) por esa razón, el trabajo es más una recopilación de ideas sistemáticamente analizadas, un estado del arte coherente y bien elaborado que un trabajo centrado en la explicación teórica de los factores sociológicos. (Otálora, 2015).

Sin embargo, en su trabajo los autores aclaran lo qué es y debe ser una política pública, y en esta parte nos sentimos identificados, al denunciar que los modelos autoritarios han fracasado y han dado cabida al modelo de la Gobernanza, “(...) esta problemática pone el acento ahora sobre las formas horizontales de interacción entre los actores, las interdependencias, la autonomización de sectores, la construcción de redes con el Estado y las formas renovadas de negociación, de limitaciones e incentivos”, (Lascoumes & Le Gales, 2014: 28). Lo anterior, coloca de manifiesto que, en la construcción de política pública, la participación de diferentes actores es una condición necesaria para analizarla a través de la sociología de la acción pública y al mismo tiempo, conocer los cambios en dichos procesos políticos, posibilita conceptualizar elementos de dominación, resistencia y cooperación entre relaciones de poder establecidos por los actores participantes.

2.6.2. La Teoría de la Acción Pública Frente al Proceso de las Auditorias.

Ahora bien, si pudiéramos hacer un análisis sencillo sobre las evidencias dejadas por el proceso de las auditorias de seguridad en el marco de la propuesta de “Acción Pública” de los anteriores autores. Tendríamos entonces que preguntarnos cómo puedo vincular los actores tanto institucionales como sociales ((Secretaría de Seguridad, ONUDC, CAT, IPC, OSHM y Corporación Región), a la propuesta teórica enmarcada en la figura 5, donde los intereses, estrategias y recursos parece que formaran las normas y los marcos de acción dentro de las instituciones. Pensamos que la intención de proceder de esta manera, obedece al fundamento de colocar en el centro de análisis a los actores sobre las instituciones que representan. Como afirma. Chistine (2005) el sociólogo comienza su trabajo de investigación sobre los actores, porque es menos importante para él ver el peso de las instituciones y mostrar cómo y en qué medida la institución pesa sobre el comportamiento y las

representaciones de los diferentes actores y menos identificar alguna forma de neo-corporativismo. Lo anterior puede desconocer el papel que han jugado las instituciones como referentes para la construcción de determinadas posturas, ideas y significados dentro de la problemática de seguridad y convivencia en Medellín. Por lo general, los estudios de la “Acción Pública” favorecen los análisis micro-sociológicos de interacciones locales y comunitarias entre actores sociales y pequeños funcionarios públicos, para buscar comprender niveles más complejos. Sin embargo, como ya lo habíamos dicho, no existe un desarrollo teórico suficiente que pueda darnos pista sobre cómo emplear las variables propuestas por los autores y menos, cómo logara la comprensión de los procesos de participación social desde un ámbito micro.

Por lo reseñado en esta investigación, se hace necesario indagar por el peso que las instituciones han tenido en el juego de implementación de la política pública, como también su influencia en las definiciones y tratamiento del problema de la seguridad, más allá de la reflexión individual que si bien es importante, no se puede comprender sin un contexto institucional y también histórico. Por ejemplo, la visión institucional que puede guiar los intereses y estrategias de actores pertenecientes a la (Secretaría de Seguridad, ONUDC y el CAT), si bien se evidencia en las valoraciones e ideas de los diferentes actores, se puede decir que se ha formado desde una histórica compartida tanto institucional y social. De tal manera, el hecho comprobado de la trayectoria institucional del CAP y de su trabajo conjunto con administraciones pasadas y con la misma ONUDC en temas de seguridad y convivencia, que le ha permitido constituirse en un socio ideal y además, en un proveedor de capital humano para ocupar cargos en las otras dos instituciones, permite entender que la relación actores e instituciones no se debe analizar como una relación unidireccional sino relacional, en tanto

se forman redes de colegaje entre actores que se sitúan en distintas instancias. Es por esto que, pudimos comprender mejor el grado de cohesión que tuvo el equipo formulador y que dio como resultado, que las primeras fases de las auditorias se pudiera llevar un proceso ágil sin muchos traumatismos o diferencias entre los distintos actores.

De igual manera, en las organizaciones sociales como, (IPC, OSHM y Corporación Región), que comparten ideas críticas frente elementos más estructurales, como el modelo económico y político que ha imperado en la ciudad. Dichas ideas y valoraciones han sido construidas a través de su trabajo de investigación y también de la participación en un sin número de eventos en la historia de la ciudad, que han servido para construir relaciones institucionales y personales, donde se han formado representaciones, visiones y marcos cognitivos que le han posibilitado tener unas visiones propias y críticas sobre los problemas de seguridad y convivencia. Unido a esto, comprender los orígenes del OSHM que están ligado a la participación activa de miembros del IPC en su fundación y constitución, y al mismo tiempo, la injerencia que ha tenido el IPC en investigadores y miembros de la Corporación Región ayudan a entender los lazos que se han construido entre dichas instituciones.

Lo que pretendemos con esta pequeña exposición, es colocar de manifiesto, que para la comprensión y análisis de los procesos de construcción de política pública. Es fundamental tener en cuenta que los actores tanto sociales o institucionales, no aparecen en los escenarios de discusión como piezas recién posicionadas y listas para debatir sobre sus definiciones de los problemas públicos. Más bien existe toda una trayectoria de construcción de definición de los problemas públicos que está íntimamente ligado a una historia, y que creemos es necesario comprender para tener una mejor lectura de los actores, sus representaciones, ideas y estrategias, que pueda explicar las posibles dinámicas que se dan al interior de los procesos

de participación ciudadana. También es importante señalar, que dentro de la propuesta de Lascoumes & Le Gales, al parecer no está presente una lectura que pueda evidenciar las coyunturas u oportunidades políticas que pueden originar los procesos de participación y construcción política pública. En ese sentido, comprender la postura política y al mismo tiempo, el momento histórico de la reducción de homicidios en la administración de Aníbal Gaviria y la posibilidad de invertir tiempo y recursos en un proceso de 3 años como las Auditorias, sin tener el peso de la opinión pública sobre asuntos de inseguridad urbana, ayuda entender de mejor manera el propósito y las condiciones políticas y sociales en las cuales se lleva el proceso.

Finalmente, si la pretensión de la sociología de la acción pública, es comprender a los actores y sus acciones en los procesos de participación ciudadana, entonces se debería indagar por su trayectoria, teniendo como supuesto que los actores llegan a la arena pública provistos de unas concepciones e ideas elaboradas no solo por ellos mismos, sino por un entorno institucional y social, y también por las relaciones que se han formado en escenarios similares y a lo mejor con los mismos actores. De lo que se trata, es de indagar como se han construido previamente sus definiciones, ya que esto nos puede dar un marco de referencia, para saber las posibles posturas de cada actor sobre la problemática a tratar, aunque siguiendo la idea pragmática de la propuesta teórica, este marco de referencia se debe comprobar con el curso de las acciones que se vayan desarrollando en los procesos de participación, mirando que tanto pueden cambiar o mantenerse sus definiciones previas, y su incidencia en el resultado final del proceso político. De tal manera, esto se convierte en una crítica puntal a la propuesta de los autores, ya que, en su análisis no vemos presente el asunto puntal de la historicidad de los actores e instituciones y como esta variable puede ser utilizada para analizar los procesos

de participación política desde su teoría de la “Acción Pública” y menos una apuesta por comprender el momento histórico que marca los procesos de política pública. Según Jean-Claude Thöenig, el reto de los sociólogos teórica y metodológicamente con miras a darle legitimidad al concepto de “Acción Pública” es concebir las distintas variables de la sociedad actual, a través de, relativizar el lugar de la esfera pública como escenarios que se desarrollan en múltiples niveles de participación social y, por otro lado, hacer un análisis más detallado de los contextos sociales y coyunturas históricas en los cuales se construyen las definiciones de los problemas colectivos y se hacen tratamientos públicos o no de ellos. (Thöenig, 1997).

CAPÍTULO 3. UNA MIRADA TERRITORIAL A LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.

“El imaginario de la seguridad en Antioquia ya no viste el uniforme de soldado o de policía; no evoca al Estado o a los cuerpos armados de seguridad; no pasa por los cuarteles, los juzgados o las inspecciones de policía, sino que aparece bajo la forma de un particular armado que, legal o ilegalmente, se encarga de erradicar del entorno a los indeseables de toda condición”. (Uribe, 1997: 128).

3.1 Introducción.

Este capítulo se desarrolla un análisis sobre la implementación de la PPSCM en la actual administración de Federico Gutiérrez 2015-2019 y en especial, el trabajo realizado por la Unidad de Convivencia, como una manera de analizar la implementación directa que se hace de la política en los territorios y comunas de la ciudad. En ese sentido, se mostrará el desempeño de la Unidad de Convivencia y la de sus funcionarios públicos, en relación con las comunidades y las diferentes problemáticas que deben abordar sobre la seguridad y convivencia.

Lo anterior, mediante la descripción de la propuesta metodológica y de intervención que realiza la Unidad de Convivencia y en especial, el trabajo adelantado por los Promotores de Gobierno Local, que son las personas asignadas a cada comuna y corregimiento para implementar los componentes territoriales del PPSCM. Al mismo tiempo, se abordará los espacios de reunión y discusión, como los Consejos de Seguridad y Convivencia, para mostrar la articulación de la política pública con los temas y problemas que se tratan en dichos espacios.

También presentaremos un acercamiento a la influencia que tiene los combos o bandas delincuenciales sobre una perspectiva muy particular de seguridad, qué se construye cotidianamente en los territorios, y ha logrado cierto nivel de legitimidad dentro de las comunidades, sin embargo, también ha generado rechazos y problemas, especialmente por la manera como estos grupos buscan beneficiarse económicamente del monopolio de la vigilancia de barrios y comunas de la ciudad y de otras actividades de rentas. Usualmente, el análisis en la implementación de las políticas públicas en seguridad, se ha centrado en la acción del Estado y sus instituciones, mediante la utilización de indicadores para medir la eficacia de las estrategias institucionales. Esto asume que el Estado debería ser el único actor con el suficiente poder y legitimidad para garantizar la seguridad y protección de sus ciudadanos. Sin embargo, como anota la investigadora Ana daza “Uno puede ver que, siguiendo los patrones y la dinámica delictiva de la ciudad, el Estado siempre se ha disputado los territorios con otros actores que, en algunas ocasiones, han tenido más poder y legitimidad que el mismo Estado”. (Daza, 2018). Siendo así, este capítulo presenta un acercamiento a tal fenómeno y a la manera en que estos grupos interactúan con la comunidad, resuelven los problemas de convivencia y tramitan los conflictos sociales. Lo anterior, como una manera de mostrar el manejo de la seguridad y convivencia que se da por fuera de la órbita de lo estatal y que es de dominio de actores privados, con la complacencia o ineficiencia del Estado local.

3.2. Propuesta de Intervención de la Unidad de Convivencia.

La Unidad de Convivencia adscrita a la Secretaria de Seguridad y Convivencia de Medellín y también a la Secretaría de Gobierno, ha sido creada para desarrollar estrategias de intervención en las diferentes comunas de manera diferenciada que apunten a la prevención

y promoción de la convivencia, buscando minimizar los impactos producidos por riñas, violencia intrafamiliar, lesiones personales y homicidios por convivencia, etc. La Unidad cuenta con un equipo de Promotores de Gobierno Local que están asignados a cada comuna y corregimientos del municipio. Dicho equipo territorial tiene a su cargo múltiples funciones, entre ellas recolectar información sobre los aspectos de convivencia y generadores de violencia para el SISC, implementar programas y políticas públicas enfocadas en el fortalecimiento de mecanismos de convivencia y resolución de conflictos. Los programas están agrupados en dos grandes ejes: la formación y la intervención. (Unidad de Convivencia, 2016). El primero, busca la prevención a partir de charlas sobre temas de convivencia y prevención de los conflictos, (ver anexo 5). El segundo eje busca, a través de actividades puntuales, mitigar temas coyunturales de violencia e inseguridad que se manifiestan en sectores específicos de la ciudad (ver anexo 6).

De tal manera, la Unidad de Convivencia hace presencia en todas las comunas y corregimientos, por intermedio de sus 22 Promotores Locales de Convivencia que se encargan de diagnosticar las problemáticas vinculadas con los comportamientos que atentan contra la convivencia. Estos se basan en información suministrada por las comunidades en reuniones y en los Consejos de Seguridad y Convivencia, de tal manera, dichos promotores están en constante relación con las dinámicas y problemas que aquejan a las comunidades en temas de convivencia y seguridad.

En consecuencia, los dos ejes en los que se basa el trabajo desarrollado por la Unidad de Convivencia son: recopilación de información, formación en convivencia y conciliación y, por último, las intervenciones territoriales. La tarea de la unidad está supeditada a las evidencias que se pueden recoger en el terreno y, de acuerdo a los fenómenos y su incidencia,

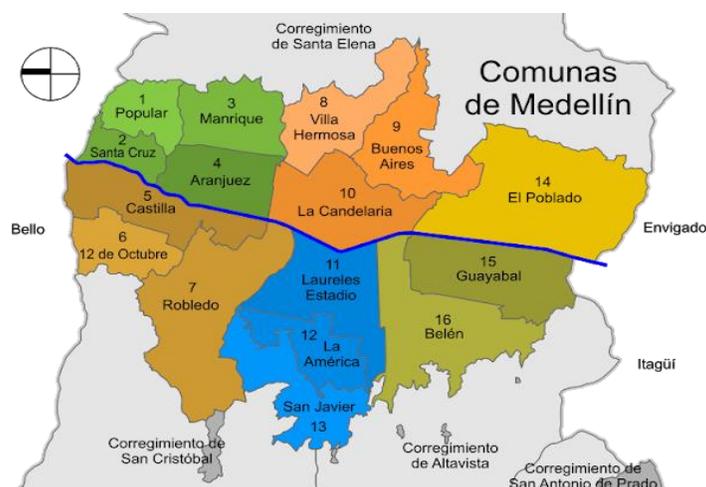
se procede a establecer unos pasos en la formación e intervención para mitigar las problemáticas encontradas.

No obstante, nuestro propósito será analizar las acciones de los Promotores y su relación con las comunidades en el desarrollo de las funciones que están demarcadas en los Planes de Desarrollo y en especial en el PLSC. Ya que normativamente los Promotores deben participar en los Comités Locales de Gobierno y los Consejos de Convivencia y Seguridad, que son las principales herramientas territoriales de la PPSC. La implementación del PLSC en los distintos territorios está acompañada por los equipos de gestión territorial de las Secretarías de Seguridad y Convivencia, y por la Secretaria de Gobierno, que tienen como papel fundamental gestionar y promover los PLSC a través de los Comités Locales de Gobierno, los Consejos de Convivencia y Seguridad, las Gerencias Territoriales y los Comités de Vigilancia, (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015). Para Manuel Córdoba director de la Unidad de Convivencia, los escenarios como: los Comités Locales de Gobierno y los Consejos de Convivencia y Seguridad, son los que posibilitaron, además de una recolección importante de información, la implementación de los 2 ejes antes señalados, de tal manera, “se tiene unos protocolos establecidos de formación e implementación que se han construido a través de la información que se ha recogido durante mucho tiempo en los Consejos y Comités, porque aprendimos que no podemos estar apagando incendios todo el día y a toda hora”. (Córdoba, 2018). De esta manera, las estrategias de mitigación de fenómenos que atentan contra la convivencia y la seguridad en los distintos sectores de la ciudad, son una apuesta propia de la Unidad de Convivencia para combatir, según ellos, las emergencias o crisis coyunturales que pueden aparecer en cualquier momento y que, aunque no están estipulados en los Planes de Desarrollo, son una estrategia que la Unidad han construido para

atender el clamor y pedido de las comunidades que son afectadas por hechos graves, originados en muchos casos por bandas delincuenciales y que alteran de forma significativa la cotidianidad de las personas.

Serán entonces los escenarios como los Comités Locales de Gobierno y en especial, los Consejos de Convivencia y Seguridad, los espacios en los cuales nos enfocaremos, para hacer un análisis de cómo se implementa en esta parte la PPSCM y al mismo tiempo, conocer las relaciones e interacciones que se hacen con la comunidad como objeto de intervención. Para tal fin, se escogieron dos Promotores de Gobierno Local de zonas diferentes, Comuna 3 Manrique y Comuna 5 Castilla, con el fin de tener la perspectiva y experiencia recogida en dos zonas de la ciudad.

Figura 6. Mapa de las Comunas de Medellín



Fuente: <http://medellintespera.blogspot.com/p/mapa-de-medellin-con-barrios-y-comunas.html>

3.3. El Rol de los Promotores de Gobierno Local y su Relación con Las Comunidades.

Lo primero que hay que entender es que la implementación de la PPSCM no parte directamente de la Secretaria de Seguridad y Convivencia, buena parte está basada en una

estructura burocrática y organizacional que se encarga de intervenir en espacios institucionales precisos y que tiene a su cargo funciones diferenciadas para los temas de seguridad y convivencia. Así, aparte de los Promotores de Gobierno Local, encontramos otros tipos de funcionarios como los Inspectores, la Policía, los Comisarios de Familia y otros que, hacen parte de una estructura cuya función es garantizar la convivencia y seguridad en los territorios por medio de la aplicabilidad de la política pública y de sus competencias como funcionarios públicos. Esta estructura burocrática hace parte de lo que se ha catalogado como Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano, administrada en la actualidad por la Secretaría de Gobierno, y cuya iniciativa se originó como ya lo habíamos mencionado en la administración de Alonso Salazar manteniéndose aún vigente. El vínculo preciso entre los Promotores de Gobierno Local adscritos a la Unidad de Convivencia y esta estructura burocrática de administración de justicia, radica en que, en los espacios de participación ciudadana como los Consejos de Seguridad y Convivencia, se busque a las instancias institucionales para la solución puntual de problemáticas comunitarias y no soluciones particulares o de otros actores como los combos y bandas delincuenciales, además, se tiene la premisa que estos funcionarios al estar permanentemente en el territorio puede ser más eficaces para establecer relaciones de confianza y cooperación con las comunidades. De tal manera, espacios como los Comité Locales de Gobierno y los Consejos de Convivencia y Seguridad, creados por el decreto 143 de 2005⁴⁴ y que están conformados por Promotores, Inspectores, Comisarios, Jefes de Policía y representantes de la comunidad, se convierten según la PPSCM, en espacios de diagnósticos de las principales problemáticas que tiene las comunidades en temas de seguridad y convivencia, y al mismo tiempo, buscan fortalecer la institucionalidad y la

⁴⁴ Ver https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0143_2005.htm

governabilidad de la administración pública frente a la intervención de actores ilegales. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015).

Para Michel Lipsky, uno de los teóricos contemporáneos en el estudio de la burocracia estatal, los funcionarios públicos facilitan el acceso a los servicios que el Estado presta, atendiendo y solucionando las demandas que las comunidades hacen en el desarrollo de su vida cotidiana, y al mismo tiempo, extienden la pretensión de vigilancia y control que busca el Estado a través de la implementación de la política pública (Lipsky, 1980). De tal manera, los Promotores en su rol de funcionarios públicos, se convierten en el centro controversia por tener que cumplir con los objetivos del Estado y en este caso puntual, el establecer la confianza en lo institucional para el control de la convivencia y seguridad en los territorios, pero al mismo tiempo, deben atender las exigencias que hacen puntualmente las comunidades y grupos de ciudadanos. Lo anterior posibilita entender que dichos Promotores son un recurso con que el Estado evalúa una parte de la PPSC, al menos en el componente territorial, pero al mismo tiempo, se convierten en los elementos con que las comunidades juzgan el hacer de la política y también del Estado en materia de seguridad y convivencia. Lo anterior, permite entender que los Promotores se convierten en una especie de puerta giratoria, que permite el acceso de las comunidades a los diferentes componentes de la política pública, pero también permiten poner la marcha los objetivos y enfoques que los Estados le quieren dar a sus políticas, en este sentido, podemos analizar la labor desarrollada por los promotores en un marco de relaciones entre sociedad y Estado, donde ellos son un punto clave para el desarrollo de la política. Al respecto nos cuentan una de las Promotoras entrevistadas encargada de la Comuna 5 Castilla, “Nosotras somos las que permitimos que las problemáticas de las comunidades sean atendidas institucionalmente y también llevamos la

política pública a los territorios. Es Por esto que estamos en el ojo del huracán, tanto por parte de la institucionalidad como también de la misma comunidad”. (P-CAS, 2018).

Por otra parte, la articulación entre los Consejos de Seguridad y Convivencia, y los Comités Locales de Gobierno, radica en que, las discusiones y problemáticas que aparecen en los consejos, son las mismas que alimentan los comités, ya que los consejos se hacen uno por cada barrio de la comuna y el comité analiza todas estas problemáticas una vez al mes. Sin embargo, todo esto hace parte de un entramado mucho más grande que busca impactar institucionalmente en problemáticas no solo de seguridad y convivencia sino en otras diferentes.

La comunidad nos ve como unos articuladores, porque nosotros no tenemos una oferta como tal, pero si la capacidad de gestionar, por ejemplo, si encontramos una problemática de habitante de calle, inmediatamente con secretaria de inclusión social hacemos la gestión para trabajar, pero todo lo hacemos con todos los integrantes del Comité Local de Gobierno y los Consejos de Seguridad y con las Secretaria e Instituciones de la administración y es más, tenemos una Mesa Interinstitucional, que para el caso nuestro se llama Mesa Interinstitucional Comuna 5 y quien la coordina soy yo, porque los Promotores son los encargados de coordinarla y ahí están todas las secretaria e instituciones que hacen presencia en el territorio, nos reunimos una vez al mes y ahí hablamos que tenemos pensado hacer, programamos y articulamos para intervenir de forma conjunta al territorio en diferentes problemas, generando una intervención integral. (P-CAS, 2018).

Los Promotores diariamente están en reuniones, ya sea en cumplimiento de los escenarios y espacios estipulados por la PPSCM, o por asuntos que requieren su atención inmediata, (Basuras, conflictos entre vecinos, consumo de drogas, apropiación del espacio público, etc.).

Los promotores registran todas sus actividades diarias en una plataforma virtual llamada THITA, donde suben toda la información de las reuniones que se realizan en el día a día, los temas tratados, los participantes, las conclusiones y los compromisos a los que se llegan por parte de la administración y de las comunidades. Así, se lleva un registro de las actividades de los promotores por comuna, y esta información es administrada por el CISC.

Al mismo tiempo, los Promotores no cuentan con un sitio fijo para las reuniones que sostienen con la comunidad, su misión y funciones son buscar a la comunidad y servirle de puente para la solución de sus problemas, sin que tengan que trasladarse o buscarlos por fuera de su entorno comunal. Lo anterior daría la impresión que la relación entre promotores y comunidad se da en espacios informales y con poca regulación institucional, pues es completamente distinto cuando las reuniones se hacen, por ejemplo, en una oficina de la alpujarra o en el salón comunal de cualquier barrio. Sin embargo, tal como lo plantea Lipsky (1980), dichos espacios se convierten en “lugares de comunidad política”, donde los funcionarios son los encargados de juzgar si las problemáticas, en el caso de los Promotores, son o no dignas de ser atendidas, quienes las atienden y que procedimientos institucionales se deben seguir para solucionarlas, de tal manera se convierten en mediadores de la dimensión ciudadana e influyen sobre las comunidades para que vayan adoptando un lenguaje y procedimientos técnicos para acceder a los servicios que el Estado dispone. Para la Promotora de Castilla, la presencia institucional y la influencia de los Promotores al interior de las comunidades, para que estas puedan acceder a los recursos que en temas de

seguridad y justicia ofrece el Estado, se convierte ya en un incentivo suficiente para que las comunidades crean en la institucionalidad, aprendan la forma de hacer uso de los servicios que el Estado ofrece y adquieran unas competencias técnicas para relacionarse con los distintos servidores públicos. (P-CAS, 2018). No obstante, veremos más adelante que esto de la confianza institucional no es tan cierto como lo argumenta la funcionaria y que las comunidades tienen ciertas reservas sobre la eficiencia y eficacia de los organismos institucionales.

3.4. Fortalecimiento Institucional y la Participación de los Promotores de Gobierno Local.

Como se mencionó anteriormente, parte del trabajo realizado por los Promotores de Gobierno Local en los espacios de encuentro con las comunidades, se basa en incentivar la cultura de la legalidad vía la utilización de las instituciones para la resolución de los problemas cotidianos de seguridad y convivencia. Es pertinente pensar en el impacto que esto tiene en la manera como las comunidades van conceptualizando o adquiriendo una idea sobre la seguridad. Dentro del trabajo de campo realizado, se evidenció que al menos las personas que se encuentran más vinculadas a espacios de participación social y de reunión con funcionarios públicos, como son los líderes comunitarios o integrantes de Juntas de Acción Comunal JAC y las Juntas Administradoras Locales JAL, han adquirido una idea sobre la seguridad que va más allá de la intervención policial y más bien, se concentra en buscar alternativas de resolución de conflictos y la utilización de servicios como: Las Casas de justicia, Inspecciones y Comisarias de familia. No obstante, esta idea sobre la seguridad no ha tenido el mismo impacto al interior de las comunidades, ya que se piensa que las

problemáticas de seguridad y convivencia se resuelven vía la intervención policial o por propia mano, cuando no por cuenta de los combos y bandas delincuenciales.

En esta idea de incentivar las herramientas institucionales que ofrece el Estado, para la resolución de las problemáticas que afectan la seguridad y convivencia, de nuevo nos encontramos con la participación de la Universidad Eafit y su enfoque institucional. En el trabajo de campo adelantado nos encontramos que el CAP, tiene en la actualidad un convenio con la Secretaria de Seguridad y Convivencia donde se adelantan un proyecto que se llama “Pactos y Actos”,⁴⁵ que inicio al comienzo del 2016 y busca incentivar la autogestión dentro de las comunidades para saber cómo y dónde pueden solucionar sus problemas de forma más eficiente de la mano de la administración pública. En la actualidad, “Pactos y Actos” se encuentra finalizando su segunda fase, que consiste en el fortalecimiento de rutas y protocolos para que el Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano sea más eficiente en la resolución de problemas, y al mismo tiempo, se prepara para iniciar la tercera fase que consiste en estructurar de mejor manera la intervención y las capacidades locales del gobierno y de las comunidades para la resolución de problemáticas territoriales de seguridad.

Pero al mismo tiempo, nos encontramos con el fenómeno antes descrito en el capítulo anterior de la puerta giratoria. Resulta que la Unidad de Convivencia y la Fundación Concreto están adelantado en Manrique y en otras comunas un proyecto que pretende evaluar la confianza de los ciudadanos con la policía, priorizando algunos cuadrantes y realizando encuentros entre la comunidad y los agentes responsables del sector, donde se pueda evidenciar las dificultades que existen para generar lazos de confianza y cooperación entre

⁴⁵ Ver <http://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/noticias/Paginas/pactos-actos-corresponsabilidad-.aspx>

la policía y comunidad. Lo interesante es que, el subdirector de la Fundación Concreto es la misma persona que estuvo en el proceso de las Auditoras, como representante de la ONUDC y que posteriormente se vinculó como funcionario de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, lo que demuestra que los espacios de participación de estas personas, no sólo se reducen al ámbito institucional y de construcción de política pública, sino también en la parte de implementación de programas y proyectos en asociación con la administración pública.

Así mismo, aunque la intervención del Promotor de Gobierno Local en este proyecto radica en agendar a los miembros de la institución policial y a la misma comunidad para su asistencia a las diferentes reuniones, lo relevante es ver como toda esta estrategia de fortalecimiento institucional no solo echa mano del componente burocrático e institucional, sino que también está reforzada por la participación del sector privado. Según el PISC 2012-2015, el fortalecimiento institucional tendría que brindar la posibilidad de acceder de manera pronta, eficiente y amigable a las instancias competentes para resolver los conflictos y prevenir las acciones privadas e ilegales que buscan hacer justicia por propia mano. (Arcadia de Medellín, 2012). Si esta premisa del fortalecimiento institucional es una condición para impedir que actores privados sigan haciendo justicia por propia mano, entonces nos preguntamos qué ha fallado para que tal propósito se cumpla, ya que como se verá más adelante, la política pública en este sentido no ha logrado cumplir con los objetivos propuestos.

Continuando con el proyecto de “Pactos y Actos”, en donde se evidencia una intervención más directa de los promotores con el proyecto, este busca construir lazos de

corresponsabilidad⁴⁶ entre los entes administradores de justicia y las comunidades, buscando incentivar una cultura de la legalidad. En dicho proceso, su mayor aliado en temas de intervención territorial son los Promotores Locales de Gobierno, ya que son los principales actores que conocen a fondo los territorios, las problemáticas, las organizaciones y líderes sociales. En dicho proyecto los Promotores trabajan de la mano con los Agentes Microterritoriales, que son los encargados del acompañamiento de una de las líneas de la política pública que tiene que ver con el principio de la corresponsabilidad, que busca la intervención de alternativas no policivas a los problemas de seguridad y convivencia, y más bien, propone intervenciones desde la cultura de la legalidad y construcción de paz, utilizando los servicios que la administración presta en temas de justicia, pero también, utilizando los diagnósticos que recogen los Promotores en los Consejos de Seguridad y Convivencia y en los Comités Locales de Gobierno.

Así mismo, desde el Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos 2016-2019”, aparece dentro del diagnóstico construido sobre la seguridad ciudadana, la idea de que se necesita fortalecer la institucionalidad para promover la convivencia pacífica, al mismo tiempo, se argumenta que, la percepción negativa sobre las instituciones de protección y administración de justicia, sumada a fenómenos como: la extorsión, apropiación del espacio público, robos menores y la violencia generada por la intolerancia son los factores que más relevancia tiene

⁴⁶ Los PLSC buscan crear conciencia sobre el importante papel que juega la ciudadanía en la convivencia armónica y en la prevención y reacción oportuna ante hechos victimizantes, la comisión de delitos o fenómenos de inseguridad. En este sentido, los PLSC buscan hacer vivo el concepto de corresponsabilidad a través de la promoción de la participación ciudadana en torno a la seguridad y la convivencia y están íntimamente relacionados con el lineamiento estratégico empoderamiento, rendición de cuentas y control social. Propenden por un acercamiento y un diálogo permanente entre la comunidad y los organismos de seguridad y justicia, para crear estrategias conjuntas que empoderen a las comunidades frente al rechazo de la violencia, la criminalidad y la ilegalidad y crear en estos organismos una cultura de transparencia, rendición de cuentas y control social, contribuyendo al mejoramiento de la percepción de seguridad y aumentando así la legitimidad de las instituciones del Estado y de la Fuerza Pública. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015: 89)

en la generación de inseguridad en la ciudad. (Alcaldía de Medellín, 2016). Es por eso que, dentro del plan de desarrollo existe proyectos como: el Diseño e Implementación de Instrumentos de Territorialización, Gestión para el Control Estratégico del Territorio, Direccionamiento de la Política Criminal, Incentivos para los Organismos de Seguridad y Justicia y Descentralización de los Mecanismos de Acceso a la Justicia. (Alcaldía de Medellín, 2016). Todos estos proyectos de fortalecimiento institucional han sido creados para suprimir y minimizar las prácticas ilegales de resolución de conflictos, y están relacionados con los proyectos antes mencionados, lo que evidencia que la administración de Federico Gutiérrez, existen algunas apuestas por llevar a cabo estrategias que no prioricen exclusivamente el enfoque policial sino más bien, la apuesta por el fortalecimiento institucional y de capital social para la generación de diagnósticos que sirvan para construir formas positivas de convivencia. Al respecto nos cuentan los Agentes Microterritoriales.

Entonces nosotros tenemos micro-territorios como los casos de Florencia y Alfonso López, donde trabajamos con grupos pastorales, organizaciones comunitarias, corporaciones que están en el territorio y que tiene ciertas prácticas que queremos potencial con ellos para generar ambientes seguros y además de eso, generamos unas labores de agencia que consiste en mirar unas necesidades y problemáticas, y buscar cómo resolverlos aprovechando nuestra cercanía con las instancias administrativas del territorio y con los funcionarios que hay en las distintas dependencias que existen. (AM-PPA (2018).

Así, en el caso de la comuna 5 la Promotora asegura que, la presencia institucional que hace ella como funcionaria de la Unidad de Convivencia y la labor realizada por las personas de Pactos y Actos, ha servido para diagnosticar de mejor la manera las problemáticas que

ocurren en el territorio y simultáneamente, estar permanentemente en los espacios de reunión ha posibilitado que podamos desarrollar nuestro trabajo con la ayuda de los Agentes Microterritoriales. (P-CAS, 2018). Al mismo tiempo, acerca del trabajo de fortalecimiento institucional, el director de la Unidad de Convivencia reconoce que, “(...) creo que hemos hecho buenos ejercicios en Castilla donde se presentaba que las personas buscaban a los combos para solucionar sus problemas, vimos que con nuestra intervención los números de la casa de justicia comenzaron a subir”. (Córdoba, 2018). Sobre la injerencia de los combos dentro de la resolución de conflictos, se argumenta que, la legitimidad buscada a través de oficiar como: jueces, jurado y verdugo, ha sido abandonada por estos grupos y bandas, porque se comienza a ver que el problema es más de fondo y no lo pueden solucionar siempre con asesinatos o desplazamientos sin llamar a atención de las autoridades, entonces buscan no inmiscuirse en temas de índole privado. (Córdoba, 2018).

Por otra parte, las apreciaciones de la Promotora perteneciente a la Comuna 3 Manrique sobre el fortalecimiento institucional, también nos permiten mirar cómo se desarrolla estos proyectos y cuál es su perspectiva sobre la eficacia de los mismos. Debemos aclarar primero que en Manrique no se está desarrollando el proyecto Pactos y Actos, debido a que este sólo se adelanta en algunas comunas que fueron escogidas previamente. La Promotora de Manrique, reconoce abiertamente que, en su sector, las comunidades se limitan al reclamo de instancias policiales e institucionales para resolver los problemas de seguridad y convivencia, pero al mismo tiempo, reconoce que estas recurren abiertamente a otras instancias como son los combos y actores delincuenciales, ya que estos actúan de forma más rápida que las mismas instancias gubernamentales. Y aunque se reconoce la importancia y la fuerza que se le ha dado al Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano y a la construcción de

una cultura de la legalidad; existe en muchos sectores de la comunidad, sobre todo periféricos, donde hay un imaginario de desprestigio de las instituciones públicas y del mismo Estado, que hace que se confié más en el combo que en las mismas instituciones. De igual modo, se ha construido una visión muy sesgada sobre lo que es la seguridad ciudadana y que tiene una fuerte relación en cómo se ha construido el territorio y las relaciones comunitarias, lo que ha posibilitado que se naturalicen ciertas prácticas contrarias a las normas y los derechos humanos y que, además, los procesos comunitarios tengan poca acogida y participación. Así lo expresa la Promotora de la Comuna.

Hay muchos sectores que nacieron y se han mantenido en la informalidad y lejos de la supervisión del Estado, entonces, decirles a las comunidades, que los problemas de seguridad y convivencia no son solo problemas operacionales de la policía, porque todo lo asocian a la policía (...) Por decir, yo en Manrique tengo aún muchos casos de violencia sexual de niñas, niños y adolescentes, y muchos casos de violencia intrafamiliar y para ellos es normal, no es normal que un hombre este pegándole a una mujer, no es normal que una niña sea abusada por su propia familia, y entonces para ellos, dicen es normal es el diario vivir de nosotros, es como hemos vivido siempre (...) además que en el sector hay alto grado de desconfianza en la institucionalidad, pero también en el otro, en el vecino y por eso los procesos cooperativos son muy pocos, yo tengo 25 Juntas de Acción Comunal y si funcionan 5 bien es mucho, de resto es el presidente con alguien más, tratan de hacer algo, es muy poca la comunidad que se quiere vinculara los procesos de participación ciudadana, al

menos que sea algo de Presupuesto Participativo y que sea algo como becas o subsidios que los beneficie individualmente. (P-MAN, 2018).

Como podemos observar, la apreciación de las Promotoras entrevistadas respecto a lo que sucede en cada una de sus comunas parece ir en una dirección contraria. Las dinámicas que se dan en el territorio pueden marcar de alguna manera como se implementa la PPSCM y como los funcionarios públicos interactúan con las comunidades para desarrollar en este caso, las acciones que permitan constituir ambientes seguros y una convivencia positiva vía la utilización de los servicios que el Estado ofrece. Pero la manera como se ha construido comunidad y tejido social en distintos sectores de la ciudad, puede darnos pistas de cómo se van construyendo referentes y visiones sobre la seguridad. Sobre todo, si consideramos que la manera como se construye comunidad, establece ciertas características de socialización y solidaridad alrededor de la seguridad y la protección, que se va desarrollando en dos ámbitos como la familia y el vecindario, y que muchas intervenciones institucionales olvidan. (Evans & Fletcher, 2002).

3.5. Análisis del Consejo de Seguridad y Convivencia. Caso Castilla.

Como lo habíamos expuesto al inicio de la investigación, en este apartado sólo analizaremos el Consejo de Seguridad y Convivencia de Castilla por los inconvenientes antes mencionados. Según el informe de calidad de vida del 2017, la comuna 5 de Castilla había tenido una reducción significativa en hechos delictivos frente a años anteriores.

Los resultados mostrados por la administración, comparando los meses de enero y febrero de 2016 frente a los mismos meses de 2017 muestran una reducción apreciable en la mayoría de delitos, lo que tendría que entrar a

detallarse a mayor profundidad y en un lapso de tiempo mayor para poder afirmar con certidumbre que estas reducciones obedecen estrictamente a la intervención estatal” (Medellín Cómo Vamos, 2017: 107).

Como lo habíamos señalado antes, el Plan integral que se adelantó en esta comuna a comienzos del año 2017⁴⁷, posibilitó según la administración municipal, una reducción en el número de delitos y también un aumento en el número de denuncias, al respecto, la Promotora afirmaba que, los espacios institucionales de participación ciudadana como los Consejos de Seguridad y Convivencia han contribuido mucho a la reducción de la criminalidad, debido a la buena participación ciudadana y en donde, la comunidad y líderes sociales han denunciado abiertamente mucho de los problemas que sufren en su cotidianidad.

No obstante, al Consejo que logramos asistir en uno de los barrios de la comuna 5, se notó la pobre participación de ciudadanos, y también de funcionarios públicos, ya que sólo hicieron presencia la Promotora y el Comandante del sector, faltando los demás funcionarios que deberían asistir. En el desarrollo del mismo, los ciudadanos denunciaron varias problemáticas, en primer lugar, el mal servicio prestado por el cuadrante de la policía al requerirlo vía telefónica y no presentarse en casos de riñas callejeras o por problemas de ruido excesivo. En este mismo sentido, la Promotora de la Manrique, nos contaba que las comunidades de su sector también se quejan de la ineficiencia de la policía para atender los casos que se presentaban sobre todo en las horas de la noche, “la relación con la policía es muy complicada, incluso cuando los líderes tienen mucha confianza conmigo, no llaman al 123 o al cuadrante, sino llamen a la Promotora, que ellos le copian, o sea, la policía va y

⁴⁷ <https://www.elmundo.com/noticia/A-Castilla-llegara-inversion-para-frenar-la-violencia/44446>

atiende el caso”. (P-MAN, 2018). De tal manera, la institución policial no logra convertirse en un referente fuerte de seguridad por su ineficiencia a la hora de atender casos urgentes. Según un tendero del sector de Castilla y de apellido Castro, nos contaba que, “la policía tiene aquí sus horas de trabajo, usted los ve en ciertas horas del día y la tarde dando vueltas, pero en la noche se esconden y para sacarlos de la estación se necesita” (Castro, 2019).

Otra problemática que pudimos escuchar en el Consejo de Seguridad y Convivencia adelantado en Castilla, tenía que ver con el comportamiento de algunos agentes de policía que viven en el sector, ya que pareciera que estuvieran por encima de las normas, al no respetar la tranquilidad del vecindario, generando ruido hasta altas horas de la noche. La respuesta a esta problemática por parte del comandante del sector fue que se denunciara formalmente para proceder con la investigación, sin embargo, las personas no quedaron muy convencidas de la posible solución porque había la sospecha de que nada pasaría al tratarse de los mismos miembros de la institución. Terminada la reunión nos dimos cuenta por palabras de una líder del sector que, anteriormente se habían presentado un caso similar donde se denunció a unos agentes por temas de convivencia y las personas que interpusieron la denuncia fueron obligadas a abandonar sus viviendas y trasladarse a otro lugar por las amenazas que fueron objeto. Según esta líder, todo fue por la investigación que se había abierto sobre dichos agentes. Ya este hecho nos pone en alerta y nos hace cuestionar, sobre la confianza y la eficiencia que tiene la institución policial frente a los habitantes del sector.

Por otra parte, otro hecho de importancia que ocurrió en el Consejo, fue la denuncia de una de las líderes sociales, en relación con un accidente menor ocasionado por el mal parqueo de un camión, que provocó que una transeúnte se accidentara al tratar de pasar por otro sitio para entrar a la sede de la acción comunal. La denuncia puntal era que una vez ocurrido el

hecho, se llamaron a las autoridades para poner en conocimiento el malestar por la invasión que hacían algunos vehículos en parquear en zonas prohibidas, lo más interesante de la denuncia ocurrió cuando la líder menciono que el dueño del vehículo le había mandado a decir que se las tenía que ver con los muchachos del barrio, a lo que se hizo un silencio incomodo en el lugar de reunión y unos gestos de censura por haber mencionado el tema del combo que aparentemente había en el lugar. Lo anterior da pie para empezar a entender que, en estos espacios de participación ciudadana, los temas tratados no tocan o se relacionan con las actividades ilícitas de los combos y bandas, puede ser por temor o por las mismas relaciones que se han formado de parentesco o amistad con las personas que se criaron en el barrio y que hoy pertenecen a las estructuras criminales, como lo enuncia muy bien el representante de la Fundación Ideas para la Paz y el cual participio en las Auditorias.

El Estado no ha entendido que los combos no son rémoras sociales, no son como organismos parasitarios que están ahí pegados del entramado social, chupándole su energía o sacándole su riqueza. Esos combos hacen parte del entramado social, ese pelado que está en un combo que es primo, hermano, amigo, novio, esposo, familiar de esa comunidad, hace parte de la comunidad y eso explica, por ejemplo, reacciones que siempre son muy mal vistas desde el Estado y que no se comprenden en su dimensión comunitaria y social como las asonadas en una zona, donde la gente está escondiendo un delincuente miembro del medio, del barrio, de la comunidad y lo protege de la institucionalidad”. (F-FIP, 2018).

Siguiendo la anterior reflexión, días después de haber asistido al Consejo de Seguridad y Convivencia, supimos que una de las personas que asistió a dicho espacio era familiar de

varias personas que pertenecían al combo del sector. Lo que confirma que los espacios como el Consejos de Seguridad y Convivencia, no son muy útiles para abordar las problemáticas generadas por las actividades delincuenciales de estas organizaciones. Creemos que entender que los combos son más que una estructura criminal, y que también hace parte del tejido social de los barrios y comunas, es una característica que puede escapar a la pretensión de buscar que las comunidades estén dispuestas a utilizar dichos espacios para denunciar y más aún, el hacer uso del Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano. ¿Cuántas denuncias se hacen en inspecciones, comisarias o estaciones de policía que están directamente relacionadas con las actividades delincuenciales de los combos? Es una pregunta que debería ser analizada para mirar la eficacia de la política pública en ese sentido. Desafortunadamente, aunque hicimos todas las gestiones posibles ante de Secretaria de Seguridad y Convivencia para mirar dicha información, no fue posible tenerla a tiempo para la redacción de este escrito. Sin embargo, según un informe del IPC, de enero a octubre del 2017 se registraron 280 denuncias por extorción que involucraba a bandas y combos de diferentes comunas, una disminución si se compara con el mismo periodo de 2016 donde se registraron 298 denuncias. (IPC, 2017). Por otra parte, podemos afirmar que en el caso de Castilla, se conjugan varios factores para impedir la denuncia de las actividades ilícitas de los combos: el primero, como lo expusimos tiene que ver con las relaciones familiares y de amistad que hay entre los miembros del combo y la comunidad; lo segundo es la falta de confianza en las instituciones y especialmente en la policía del sector y el tercero es un tema de temor y reserva por denunciar las actividades ilícitas de las cuales se rentan estas organizaciones. Estos dos últimos factores los desarrollaremos más adelante.

No obstante, lo anterior no es exclusivo de la Comuna 5. Según la Promotora de Manrique, dentro de los Consejos de Convivencia y Seguridad, y los Comités Locales de Gobierno existe un silencio tácito por no denunciar y relacionar las actividades de los combos del sector que actúan en la parte alta de la ladera. “nunca te lo van a decir y más los líderes con los que uno trabaja, no les conviene denunciar a los combos (...) Aunque me tengan mucha confianza, yo pienso que no me cuentan porque soy la institucionalidad, en ese tipo de temas no se confían en nadie, son demasiado desconfiados y son muy prevenidos”. (P-MAN, 2018). Al parecer, en el caso de Manrique el miedo, la intimidación y la coerción son los factores más relevantes para que no se denuncie las actividades delictivas de estas organizaciones. Pero el miedo no es solo de la comunidad, también cobija a los funcionarios públicos y en este caso puntual a la Promotora que, asegura que ella como funcionara no tiene la garantía que se pueda filtrar cierta información y verse comprometida. De tal modo, el miedo se convierte en un común denominador tanto para la comunidad como para funcionarios públicos, que los convierte en personas vulnerables ante cualquier hecho de venganza o retaliación por parte de estas organizaciones.

También en el acompañamiento realizado en Castilla, pudimos evidenciar la inoperancia e ineficiencia del Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano y en especial de la Inspección del lugar. Puntalmente se denunciaba el robo a un tendero y la imposibilidad de realizar el denuncia por la cantidad de personas que día a día colocan sus respectivas quejas, al parecer la inspección de la comuna 5 no da abasto para atender la cantidad de casos que se

presentan⁴⁸. Lo mismo acontece en Manrique donde una inspección y una comisaria, no puede atender y dar trámite a un promedio de casi 80 casos diarios que se dan en la comuna, es por esto que, mucha gente a diario se queja con la Promotora de la ineficiencia de las inspecciones y comisarias. Y aunque según la alcaldía de Medellín entre 2016 y 2017 se han invertido 132% en dotación, apoyo, adecuación de instalaciones y logística en los organismos que componen el Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano invirtiendo \$ 87.000 millones, (Medellín Cómo Vamos, 2017). Al parecer dicha inversión no se ha reflejado en la eficiencia que estas instancias deberían tener frente al ciudadano. Lo más grave argumenta la Promotora de Manrique, es que aparte de la desconfianza en el sistema de justicia, si estos casos se dejan de resolver por la vía legal, siempre buscan salida por la vía ilegal, ya sea que las propias personas se encarguen de resolver sus propios problemas o busquen a otros para que les ayuden a resolverlos, lo peor es que cuando interfieren los combos en problemas entre vecinos termina impartiendo sanciones que van desde la multa, el castigo físico o el desplazamiento.

De tal manera, la incidencia que puede tener los Consejos de Convivencia y Seguridad y también, las diferentes instancias de administración se justician ofrecida por el Estado, quedan cortas para atacar problemáticas asociadas a la delincuencia organizada y sólo se limitan a aspectos que están asociados a la cotidianidad de las comunidades. En tal sentido,

⁴⁸ Sumado a la ineficiencia de las inspecciones, los comparendos que se hacen bajo la normatividad del nuevo código de policía tiene un proceso administrativo, en donde si la persona decide apelar, será el inspector que debe recibir esa apelación y realizar una audiencia, lo que dificulta aún más la atención a la ciudadanía, mencionamos lo anterior porque en el desarrollo del consejo se argumentó por parte de promotora que, Castilla era la segunda comuna después de Centro en la utilización de los comparendos y que debido a esto se había pedido a los policías de la comuna que regulen tal práctica, con el fin de no colapsar más la inspección de Castilla.

los Consejos como espacio de participación social es ineficiente, si su pretensión como dice la PPSCM.

Es un escenario de gobernanza a través de un diálogo entre los diferentes actores que influyen en diseño de medidas de política pública de seguridad y convivencia, facilitando la participación ciudadana y el debate para la identificación, caracterización y análisis de las problemáticas que deben ser objeto de atención de los instrumentos de la política pública de seguridad y convivencia”. (Alcaldía de Medellín & UNODC, 2015: 96).

Así, muchas de las problemáticas que sufren las comunidades frente al poder de las bandas y combos en sus barrios, no tiene y no tendrán la posibilidad real de ser atendidos por los instrumentos de la PPSCM, si sólo se confía que estos espacios son los únicos para diagnosticar problemáticas puntuales de seguridad y convivencia en los territorios. Tal vez cabría la posibilidad de que lo expuesto en este capítulo fuera un tema aislado, por la naturaleza de las fuentes consultadas, sin embargo, si atendemos a las denuncias e comunicaciones hechas por organizaciones como OSHM⁴⁹ frente a la gestión de la administración de Federico Gutiérrez en el manejo de los temas de seguridad y convivencia, y puntualmente el tema de las estructuras criminales que no se están atacando de fondo por parte de la administración, vemos que la problemática del dominio y poder de los combos delincuenciales tiene una gran representación dentro de la ciudad, y solo las Comunas 3 y 5 es un reflejo de esto.

3.6. Relación Entre la Comunidad y el Combo. Caso Castilla.

⁴⁹ Ver https://repensandolaseguridad.org/noticias/noticias/item/pronunciamento-gestion-seguridad-medellin.html?fbclid=IwAR227umbVvnktNckgTOPzagy3b_NVtgXIXclVJkLb3Dt5i1j2WidBV6d1wo

Uno de los logros iniciales de las auditorias fue el reconocimiento por parte de la administración de Aníbal Gaviria sobre la existencia e injerencia que las estructuras delincuenciales tenían en los diferentes sectores de la ciudad, como lo afirma

(...) pero lo que demostró la investigación de Eafit y las auditorias es que es que las comunidades no entienden que la seguridad sea un servicio de mercado exclusivo, sino que la seguridad pareciera en esa lógica, en esa mentalidad de las comunidades, un servicio completamente abierto del mercado, en donde hay muchos actores que prestan ese servicio, uno de ellos es el Estado, pero el Estado ni es el único que presta seguridad en las comunidades y a veces no es el más importante y claramente casi nunca es el más eficiente. (F-FIP, 2018).

Para Bedoya (2010), los combos y bandas delincuenciales comenzaron a ser reconocidas y lograr legitimidad dentro de las comunidades a través de una consolidación del dominio territorial y unido a esto, a una oferta de un servicio ilegal de “Protección Violenta”, que se consolidó con el cobro a habitantes y comerciantes. El dominio alcanzado por los combos y bandas de la ciudad ha logrado fortalecer acciones sobre la población no sólo en el ámbito económico, sino también, en lo político y lo social, convirtiéndose en ocasiones en referentes de control y orden social. Por ejemplo, para la Promotora P-MAN (2018), existe en Manrique un aspecto muy arraigado con el tema de la Banda la Terraza⁵⁰, por los imaginarios que la

⁵⁰ La Banda la terraza, fue una organización delincencial que tuvo gran renombre en la década de los 90, por convertirse en una organización al servicio del narcotráfico y posteriormente del paramilitarismo. Esta organización contó aproximadamente con 300 miembros entre ex milicianos, delincuentes y ex policías. La Terraza cae en desgracia ante Castaño y Don Berna, los cuales adelantan una labor de persecución que culmina con el asesinato de Elkin Mena alias “el Negro” y de Ronald de Jesús Arroyave, alias ‘Ronald’, los principales jefes de la organización, lo cual propicia la desarticulación de la terraza. Esta banda se posicionó en la zona noroccidental de Medellín, desde sus inicios a mediados de los años 90, como muchas otras, nacieron como una forma de protección contra ladrones que azotaban ciertas zonas de la ciudad y producto de sus negocios ilegales podían repartir una parte de sus dividendos entre los habitantes más pobres, lo que permitió tener cierto reconocimiento y aceptación dentro de las comunidades.

misma comunidad ha construido alrededor de ella y que sigue en cabeza de muchas personas que siempre van a legitimar su intervención como instancia regulatoria.

Al mismo tiempo, en el trabajo de campo que pudimos adelantar en un sector de Castilla, encontramos que la relaciones entre el combo y los comerciantes sobre el tema del servicio de vigilancia y seguridad, presenta características de “Protección Racket”. (Bedoya, 2010), ya que no se basa sobre aspectos de coerción o intimidación, si no, por el contrario, sobre un reconocimiento y reputación que ha logrado los integrantes del combo frente al sector de los comerciantes. Lo que no se extiende a otros sectores de la comunidad que han adoptado acciones de resistencia⁵¹ como el no pago por el servicio de vigilancia.

En esta misma línea de argumentación, el OSHM (2012), afirma que el hecho de que las organizaciones delincuenciales lleguen a no emplear la fuerza física o la intimidación para lograr el control de la violencia en los territorios, es una señal para asegurar que tiene el camino libre para definir e imponer cambios en las conductas políticas, sociales y culturales. Nuestra investigación no llega a tal nivel de profundidad para abordar dicha hipótesis, sin embargo, si podemos asegurar que el combo se ha convertido en una alternativa de solución de conflictos vecinales para muchas personas; entrar a determinar cómo y cuáles son los mecanismos de escogencia o de preferencia por la solución legal o ilegal es un tema que escapa a la pretensión de esta investigación, pero que creemos que puede estar fuertemente influenciado por la forma como se ha construido comunidad en los diferentes sectores de la ciudad y como se han formado los lazos comunales. Al respecto uno de los funcionarios

⁵¹ Para (OSHM & Alcaldía de Medellín, 2018), estas formas de resistencia hacen parte de la agencia que tiene las comunidades para, actuar y producir un efecto de novedad frente a las normas ya sea legales o ilegales. De tal manera, la resistencia es una forma de agencia para lidiar con los problemas generados por las bandas y combos en la ciudad, existen otras tipologías como: acomodo, sometimiento y solidaridad.

públicos que estuve en el proceso de las Auditorias afirma que, “la gente no distingue entre seguridad y convivencia como nosotros lo distinguimos institucionalmente (..) sino que para la gente hay un orden social que ha posibilitado construir comunidad y dentro de esta hay asuntos que resuelve el Estado y otras el combo”. (F-SSC, 2018).

3.6.1. Los Problemas que Resuelve el Combo.

En el sector de Castilla las personas recurren al combo para solucionar temas que según una evaluación practica que se haga del asunto, puede ser más fácilmente resueltos por el combo que por la institucionalidad, al respecto nos cuentas que.

Por acá la gente busca a los pelaos cuando ya no se aguantan al vecino y cuando son varios que los buscan, el año pasado con unos vecinos los buscamos para que nos ayudaran a sacar a unos negros que ponían música a todo taco, porque uno sabe que con la policía de acá o la inspección eso no se resuelve. (Castro, 2019).

Al mismo tiempo, las personas recurren al combo cuando se trata de cobrar dineros prestado o lo que se conoce popularmente como “vender la deuda”, donde se buscar recobrar algo de un dinero que se tiene como perdido. Por otro lado, en un ámbito más privado como puede ser problemas alrededor de la violencia intrafamiliar, dichos temas no son atendidos por los miembros del combo, a no ser que estén relacionados la propia familia de alguno de ellos. “En temas de familia ellos no se meten (...), solo una vez me toco porque uno de los pelaos amenazó al papá porque maltrataba a la mamá y eso fue un escándalo que todo el mundo se dio cuenta”. (Castro, 2019). Sobre un aparente alejamiento de los combos y bandas en la

intervención de temas familiares o privados el director de la Unidad de Convivencia manifiesta que.

Hay zonas por ejemplo en la 1, donde les dicen a las personas que ellos no se meten ahí, mejor váyase para la casa de justicia, es un problema muy jodido y nosotros no lo vamos a resolver, ellos a veces pueden resolver líos de linderos y de propiedad, pero cuando son asuntos de violencia intrafamiliar, ya comienzan a ver que eso es un hoyo negro y comienza a ver que es perder el tiempo”. (Córdoba, 2018).

Como podemos analizar, la búsqueda por parte de la comunidad para que el combo resuelva problemas puntuales, se relaciona con conflictos entre vecinos cuando se llega a un punto de intolerancia y se decide no soportar más la situación o cuando se trata de problemas que involucran temas de dinero. No obstante, hay otro elemento donde el combo interviene en cuestiones de seguridad, y es el cobro por un supuesto servicio de vigilancia en el sector, que en el caso de los negocios como: Tiendas, Graneros, Mini Mercados, Carnicerías, etc. se reconoce como una extorsión y es aceptada por parte de los dueños es estos establecimientos, “acá todos los comerciantes pagamos vacuna, cada semana a los muchachos y es bueno porque ya muchos saben que por acá les va mal a los ladrones, por eso nos quedamos callados y no se denuncia y hasta los agentes del cuadrante saben de la vaina”. (Castro, 2019). Lo anterior nos permite confirmar, que en este sector de Castilla el pago por la seguridad por parte de los comerciantes, se realiza sin ningún tipo de acción intimidatoria, configurándose lo que señalamos anteriormente una “Protección Racket”. Lo nuevo en este asunto, es que, hay un conocimiento tácito de parte de la policía por esta práctica, lo que fortalece la dominación y legitimidad del combo frente a los comerciantes. Pero, por el contrario,

acentúan más la desconfianza que se tiene sobre los integrantes de la policía por parte del resto de la comunidad.

Así mismo, de acuerdo con un informe de Medellín Como Vamos, donde se cita los resultados de una investigación adelantada por la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia. La extorsión que se considera o se ha denominado micro-extorsión, en la cual se solicita un pago pequeño por un servicio de vigilancia prestado, dichas actividades delincuenciales tienden a no denunciarse debido a las sumas reducidas, es por esto que se necesita más que la denuncia para minimizar el alcance de estas acciones delictivas, (Medellín Cómo Vamos, 2017). Sin embargo, creemos que el hecho de no denunciar esta práctica extorsiva, no obedece tanto al monto pagado, sino a la aceptación de la misma, al mismo tiempo, se tendría que interrogar a la PPSC, por las estrategias puntuales para combatir esta modalidad de extorsión, ya que la denuncia como lo demuestra los casos de Castilla y Manrique no es una solución viable.

3.6.2. Las Problemáticas Generadas por el Combo.

El pago de la vigilancia del sector en Castilla por parte de los comerciantes oscila entre \$ 10 a 15 mil semanales dependiendo del negocio y se hace todos los sábados. Según Castro (2018), desde hace tiempo venían pagando vacuna, casi desde que los celadores del sector dejaron de vigilar, al respecto un líder social manifestó que de los tres celadores que habían, uno fue asesinado y los otros dos fueron obligados a irse por parte de la gente del combo para quedarse con el negocio de la vigilancia. Pero, aunque dicho servicio de seguridad sea aceptado por los comerciantes, esto no ocurre con los demás miembros de la comunidad. Las personas que no posee ningún tipo negocio se han resistido al cobro que realiza los miembros del combo, negándose rotundamente a pagarles los \$ 5 mil que pretendían cobrar. Una de las

Líderes entrevistadas argumenta que, si bien sabe que en barrios cercanos la comunidad paga por este servicio a los combos, en su barrio se han resistido a tal cuestión. El asunto comienza como ya dijimos, con la desaparición de los tres celadores que venían cuidando el sector, pero antes se había presentado la propuesta de un comandante de policía, que había sido asignado al sector, de dictar unos talleres sobre seguridad ciudadana, en dicho proceso los miembros del combo intentaron meterse, pero como no se les facilitó las armas que pedían para prestar el servicio de vigilancia desistieron del proceso y algunos miembros de la comunidad se certificaron en tal cuestión, en dicho proceso fue lo que ocurrió con el asesinato y desaparición de los celadores antes mencionados y se dio inicio al nuevo servicio de vigilancia.

(...) a mí no se me olvida eso y entonces se tomaron el barrio, cuando un sábado yo estaba en mi casa normal cuando tocaron la puerta, cuando era uno de ellos uno de los muchachos, ah señora que venimos por la plata de la celada, que pena muéstreme el carnet, yo puedo salir a celar, yo hice el curso, eran 124 horas, yo puedo hacerlo porque tengo el carnet y usted no, o muéstreme el carnet, no es que julano, entonces dígame a julano que venga y me muestre el carnet, pero aquí en este sector ustedes no cobran o los denuncio y por ese sector acá no cobran vacuna. (Líderes Sociales de Castilla, 2018).

Es interesante comprender entonces que la comunidad en ciertos casos no está a merced del poder de los combos, que las comunidades también pueden colocar su visión e intereses en juego para hacer frente a iniciativas que las consideren injustas e ilegítimas como un cobro por una supuesta vigilancia. El hecho por parte de la comunidad de no aceptar ni permitir el

cobro de un supuesto servicio de seguridad, garantiza un cierto equilibrio social y permite en este caso, que los miembros del combo se abstengan de retar la postura de la comunidad.

No obstante, el monopolio que tiene el combo del sector frente a la vigilancia, no es el único inconveniente que tiene esta comunidad. Una de las problemáticas más urgentes es la apropiación que se ha hecho del espacio público. Según la información recolectada, los miembros del combo se han adueñado de un parque público que cuenta con unas zonas pavimentadas y las cuales las utilizan como parqueadero⁵², lo peor del caso es que no se sabe cómo han vendido a un tercero el terreno, el cual administra el negocio y paga también por la vigilancia del sector. Dicho monopolio del espacio público se ha trasladado a otras calles del sector donde existe la costumbre de cobrar por el parqueo de automóviles a personas del barrio como también a visitantes, “el no pago conlleva a amenazas personales, daños y robos de los vehículos”. (OSHM & Alcaldía de Medellín, 2018: 19). De tal manera, esta modalidad extorsiva de cobro por parkera en la comuna, está por fuera de la “Protección Racket” y pasa a ser una “Protección Violenta”. (Bedoya, 2010),

Es así que, dicha apropiación arbitraria e ilegal del espacio público, ha generado según los líderes sociales del sector que, se vaya generalizando comportamientos contrarios a la ley de parte de la comunidad y el no respeto por el espacio público. Lo que ha generado una cantidad de quejas por la invasión del espacio público y la proliferación de negocios informales, donde las personas se apropian del espacio y no atiende las recomendaciones que los líderes y autoridades les hacen. En esta misma lógica también se evidencia comportamientos similares

⁵² En la investigación adelantada por OSHM y la Alcaldía de Medellín sobre la extorsión en Medellín, aparece la misma denuncia sobre la problemática de la apropiación pública por parte de los combos. “el 90% de los parqueaderos que tiene la comuna 5 son de ellos [...] todo lo que sea económico lo extorsionan, a las familias van y les tocan la puerta, a las empresas, a los carros, a los negocios, inclusive lo que proliferó ahora son las vacunas a los contratistas”. (OSHM & Alcaldía de Medellín, 2018: 19).

en la comuna 3 de Manrique sobre la apropiación del espacio público, según la promotora, “en Manrique no pueden ver esta manguita verde o un terreno, eso lo vende 3 o 4 veces ya sea un particular o un grupo criminal, y esto genera graves problemas con el tema de restitución de bienes públicos”. (P-MAN, 2018) La situación en Castilla ha llegado tan lejos que, según lo manifestado, existe el caso de una persona que se ha apoderado de un gran terreno perteneciente a la comunidad para montar un negocio personal.

Por acá hay una persona que se apodero de unos terrenos y ya me dijo lo que necesite con mucho gusto para que yo no diga nada, y le dije, pero es que usted se apodero de esos terrenos, usted tumbo los palos de mango y aguacate y lo que había sembrado la gente (...), entonces, usted se apodero de eso para meter sus carros allá, su arenera y su piedra, y pues, yo no fui y lo denuncie, pero si les dije que como así que se estaban apoderando de eso, entonces me dijeron que no me metiera con ellos. (Líderes Sociales de Castilla, 2018).

Por otra parte, otras de las problemáticas asociadas al espacio público es el microtrafico, ya que existe una presencia significativa de consumidores de droga en parques y sitios públicos. Para los líderes del sector, el negocio de la droga es el problema que más relevancia tiene por lo que está ocasionando en términos de volver inseguros los parques y sitios públicos, por la proliferación de consumidores de drogas y al mismo tiempo, por la complacencia de la policía. Según el último informe de Medellín Como Vamos, dicha problemática representa el 40% de los factores que incentivan el considerarse estar en espacios inseguros por parte de la comunidad, (Medellín Cómo Vamos, 2017).

“El problema de la droga acá es muy grave porque todos los pelaos se están volviendo consumidores y de otros barrios vienen a comprar a la plaza de vicio,

porque no solo es marihuana uno sabe que venden otro tipo de drogas y que roban motos y carros, y que también hay matones (...), la policía del sector esta comprada por los del combo, unos los ve como hablan con los muchachos y les pasan dinero, lo peor es que esta gente coge a los muchachos consumidores les quitan la droga y los extorsionan quitándoles la cedula y hasta que no consigam 50 mil pesos no les devuelven los papales y claro ellos no dicen nada y el combo menos, acá todos se tapan con la misma cobija, por eso cuando uno va al Consejo y otros espacios quién se atreve a hablar, si se sabe que la autoridad es también corrupta”. ((Líderes Sociales de Castilla, 2018).

Como podemos ver, lastimosamente los espacios de participación política como los Consejos de Seguridad y Convivencia son ineficaces para denunciar las actividades delincuenciales del combo y las consecuencias que viven las comunidades. De acuerdo con los líderes sociales, a ellos les llegan muchas historias muy duras, de violencia y desplazamiento, pero en su condición de líderes sociales es muy poco lo que pueden hacer, por miedo sobre sus familias o sobre su propia persona. Para estas personas, “es muy difícil pensar que los funcionarios, que los consejos, la política y menos la misma policía va cambiar algo, eso se va convirtiendo como algo normal”. (Líderes Sociales de Castilla, 2018).

Frente del triste panorama sobre la ineficiencia de la política pública y de los problemas generados por el combo del lugar, los líderes entrevistados consideran como una solución posible, que la administración sea más recursiva y estratégica. Se necesita que los funcionarios públicos sean más perspicaces con lo que pasa en los sectores que visitan, que se mire las comunas tanto de día como de noche, que se haga un acompañamiento más

frecuente a los procesos para generar espacios seguros. Al mismo tiempo, se deberían fortalecer las políticas de juventud, porque son los jóvenes los que llegan a conformar los combos y bandas en el futuro.

Finalmente, frente al tema del dominio y el poder de los combos en sectores específicos de la ciudad, las comunidades están buscando soluciones ilegales para no soportar más los atropellos e injusticias de los mismos. Al respecto tuvimos la posibilidad de entrevistar a una persona que estuvo desde muy joven involucrado en la delincuencia en el sector de Manrique y que, aunque ya está alejado de esta, sigue teniendo un conocimiento importante de cómo es la dinámica delictiva de los combos en este sector de la ciudad, al respecto nos cuenta. “La comunidad cada día está más cansada de las injusticias que cometen los combos por acá, tanto que a uno lo buscan para que les solucione problemas puntuales y hasta me han propuesto para que vuelvan y manden en el sector como lo hacían antes” (Ex pandillero, 2018). Pero la cuestión también se extiende a otros sectores. Según esta persona, le han propuesto a él y un grupo de allegados con un importante prontuario delictivo, que desplacen a un combo del sector de la comuna 13 que tienen todo el apoyo de la comunidad para hacerlo. Para este Ex pandillero, el poder de los combos y su influencia en los territorios se ha vuelto más importante, debido a que se está notando unas divisiones entre grandes estructuras criminales, tanto en Manrique como en comunas cercanas, y en donde muchas organizaciones se están afianzando y posicionando mejor para hacerle frente a futuras confrontaciones.

4. CONCLUSIONES

4.1 Introducción.

Analizando los diferentes capítulos que componen esta investigación, podemos establecer algunas conclusiones en tres aspectos básicos: el primero, el manejo que históricamente se le ha dado al tema de la seguridad ciudadana en Medellín y los diferentes momentos coyunturales que ha marcado de alguna manera, las diferentes apuestas políticas a lo largo de periodo estudiado. Al mismo tiempo, podemos ver la dinámica que han tenido los diferentes actores en la definición del problema de la seguridad ciudadana.

En segundo lugar, lo que concierne al tema de las Auditorias de Seguridad, se convierte en un análisis que permite ver como diferentes actores colocan en perspectiva sus experiencias y análisis frente a unos fenómenos particulares que afectan directamente la seguridad y convivencia. Y al mismo tiempo, como dichos análisis quedan reflejados en una propuesta final de política pública, resaltando la importancia del proceso en términos de participación social y de gobernanza.

Finalmente, el análisis sobre la implementación de la actual política de seguridad y convivencia, reconoce la relación que se establece entre los funcionarios públicos, caso puntual los Promotores Locales de Gobierno y las comunidades en los espacios y ejercicios de participación colectiva, para el diagnóstico de las principales problemáticas que se presentan en el territorio. Pero el análisis reconoce también, el poder y la participación que se le otorga por parte de algunos sectores, a los combos y bandas, para incidir en cuestiones de seguridad y convivencia, originando algunas consecuencias que afectan al resto de la comunidad.

4.2. La Política Pública de Seguridad en Medellín.

Lo primero que debemos mencionar es que, el proceso de construcción de las políticas públicas mirando la historia de la ciudad, es un proceso complejo por la dinámica que va tomando la interacción entre el Estado, la agencia de los sujetos y las organizaciones sociales para la construcción de política pública. Pero al mismo tiempo, estas interacciones están atravesadas por momentos coyunturales presionados por diversos actores armados que han marcado de alguna manera la misma lógica de construcción de política. Así, las políticas públicas de seguridad en Medellín se han movido entre un enfoque policial y militarista o por el contrario unos procesos de negociación e inserción de actores armados, que claramente no han dado los resultados esperados, y dentro de estos enfoques, el Estado local se convierte en un actor más, sin tener la suficiente fuerza y capacidad para guiar de mejor manera los procesos de construcción e implementación de la política pública, tal vez esto, pueda explicar porque muchas administraciones se muestran tan contradictorias entre lo que propone y lo finalmente se hace y se ejecuta.

Es así, que en los comienzos de la década de los 90, las políticas públicas se vuelcan a frenar la ola de homicidios por cuenta del narcotráfico y la consolidación de las Milicias Populares, pero donde el Estado local no tenía respuestas efectivas y puntales frente a las causas generadoras de la inseguridad y la violencia. Es por esto, que se comienzan a construir planes integrales donde se aglutinan muchas instituciones estatales para hacer frente a la inseguridad y al mismo tiempo, surgen iniciativas como la Consejería Presidencial para Medellín como una política de concertación y dialogo entre el Estado, organizaciones sociales y posteriormente actores armados. Todo lo anterior en el marco de la constitución del 91 y los procesos de paz con la guerrilla del M-19. De tal manera, se conjugaban visiones policiales

y de fortalecimiento estatal enmarcado en los planes integrales, con una visión nueva de inversión social, ciudadanía y negociación. No obstante, vemos que, en el transcurso del tiempo, esta iniciativa de tratamiento no policial de la seguridad sufre momentos críticos llegando a su total desaparición al final de la década de los 90, tanto por la debilidad del Estado local en su gestión como por el poder que van ganando actores armados en el territorio, que imponen su violencia, pero también un control y regulación suplantando las funciones del mismo Estado.

Al mismo tiempo, podemos mirar como el Estado ha sido negligente en enfrentar en su momento la incidencia paramilitar en la ciudad, esto tal vez explica como en tan poco tiempo fueron capaz de hacerse con el poder territorial de gran parte de la ciudad y poder erradicar rápidamente bandas rivales y focos subversivos que tenían una tradición violenta desde finales de la década de los 80. Esta misma negligencia se extiende, al compartir el monopolio de las armas con grupos reinsertados, que prestaban una supuesta seguridad en sitios específicos de la ciudad, con lo cual agrava aún más el problema de legitimidad y de gobernabilidad que es tan importante para el hacer de las políticas públicas. En este sentido, la pérdida de gobernabilidad y legitimidad, conlleva tres fenómenos posibles, el primero es que la administración de la seguridad ciudadana se lleve de acuerdo con las posturas y planteamientos de los actores legalmente escogidos para esto, pero sin la corresponsabilidad que debería tener con los actores y organizaciones sociales de la ciudad. Lo segundo sería que, la intervención de la política se lleve por un camino o de corrupción o de coerción, o ambas, donde sacan mejor rédito las instituciones de vigilancia y control, pero también los actores armados organizados. Y un tercero, es la aceptación y naturalización que la sociedad le va dando a esta falta de gobernabilidad del Estado local y en donde otros actores son

aceptados para subsanar las fallas, negligencias y errores que la institucionalidad presenta para encargarse de la seguridad ciudadana. En tal sentido, los fenómenos descritos son problemáticos para cualquier política pública que busque garantizar unos niveles mínimos de bienestar tanto de seguridad como de convivencia, y creemos que esto describe en parte el ámbito local de gestión de la seguridad en Medellín.

Finalmente, para la primera década del siglo XXI vemos que los procesos de negociación con los bloques paramilitares están marcados por un proceso violento de reacomodo de actores armados en la disputa territorial por el negocio del narcotráfico, pero también con una postura contrainsurgente que pone en la mira a líderes sociales, procesos comunitarios y políticas de participación ciudadana, configurando un escenario en donde el Estado, sigue compartiendo la gestión de la seguridad y su gobernabilidad es compartida.

4.3. Las Auditorias de Seguridad y La Formulación de la PPSCM 2012-2025.

El proceso de las auditorias de seguridad y por añadidura la propuesta del modelo integral de gestión local de la seguridad desarrollado en el PPSCM 2015-2025, rompe con una tradición de construcción de política pública, cuando permite avanzar sobre una agenda estable y no presionada por coyunturas o graves problemas de seguridad y violencia. Al mismo tiempo, analizando el proceso de las auditorias y la participación y aporte de los distintos actores sociales, el proceso se acerca al propósito de una agenda de ciudad en seguridad y convivencia, aunque desde el inicio se le haya dado al proceso una orientación muy particular desde el equipo formulador, vemos que al final del proceso y en especial los enfoques que tiene la PPSCM, queda expresada muchas de las maneras como las organizaciones no solo sociales sino algunas secretarías e instituciones públicas, definen los problemas de seguridad ciudadana.

En cuanto la participación de los distintos actores en un proceso de larga duración, vemos que la dinámica de las mesas temáticas, en donde se perfilan ciertos fenómenos delincuenciales y se propone un análisis previo a través de las racionalidades construidas por el equipo formulador, se van perfilando ciertas posturas y análisis que permiten ver, por una parte, una crítica más profunda de las problemáticas abordadas como resultado de un modelo político y económico de ciudad, que ha contribuido a los procesos de exclusión y marginación de sectores específicos, que ha dado como resultado una cultura de lo ilegal. Al mismo tiempo, se presentan también otra perspectiva que va más encaminada al fortalecimiento institucional del Estado en los territorios, como una forma de recuperar la gobernabilidad que se ha perdido. No obstante, haciendo un análisis más profundo sobre dichos actores, vemos que, estos como conocedores y especialistas en el tema han construido desde su trayectoria y participación en diferentes espacios una red de relaciones y colegaje que les ha permitido construir conjuntamente ciertas perspectivas que comparten sobre temas y fenómenos de la seguridad y convivencia, y que queda reflejado en su participación en el proceso de las auditorias.

Vemos también, como dentro de los actores institucionales que participaron en el proceso, no tienen exclusivamente una perspectiva institucional y de fortalecimiento del Estado, como se podría esperar. Más bien, podemos encontrar en el caso puntual de la Secretaria de la Mujer y la Subsecretaria de Derechos Humanos. Posturas y análisis frente a las problemáticas abordados que tratan de recoger sus intereses particulares sobre la perspectiva de género dentro de los lineamientos de la política pública y también sobre la protección de los derechos humanos. De esta manera, esto demuestra aún más el mito de unidad que se le puede indilgar al Estado, y ejemplifica que al interior de la estructura burocrática y estatal se establecen

ideas y perspectivas que están fuertemente influenciadas por cuestiones de intereses particulares.

Por otra parte, la propuesta de política pública que es el resultado final del proceso de las auditorias, se construyó teniendo la premisa que sería un Modelo Integral de Gestión para la Seguridad y Convivencia, en ese sentido la propuesta que es eminentemente técnica, no está construido en términos de programas o propuestas, más bien teniendo en cuenta la dinámica local de los asuntos sobre la seguridad y la complejidad de los fenómenos asociada a esta, se presenta como un modelo con unos lineamientos estratégicos muy generales y unos instrumentos que son alimentados por escenarios que tiene un carácter participativo y de gobernanza, al no ser exclusivamente integrados por actores institucionales, sino también sociales, como fue el espíritu de las auditorias. Por otra parte, los diferentes enfoques que tiene esta propuesta (Territorial, Poblacional, Genero y Derechos Humanos), son uno de los mayores logros en cuanto, posicionar estos ámbitos como los marcos de interpretación y definición de las problemáticas asociadas a la seguridad y convivencia, y que como pudimos describir anteriormente es el logro de instituciones oficiales y organizaciones sociales que tienen una perspectiva y definición crítica sobre el Estado y sus políticas de seguridad.

Finalmente, como lo demuestran las voces y opiniones de diferentes actores, la aplicación y ejecución de los lineamientos propuestos por la política pública construida con base en el ejercicio de las auditorias, ha quedado estancada en la administración actual de Federico Gutiérrez, debido a que no se ha concebido la seguridad en los planos integrales que está en la propuesta, sino que se está imponiendo un enfoque punitivista y sancionatorio contra las cabezas visibles del crimen organizado. Por otra parte, los proyectos de intervención social que aparecen en su programa de desarrollo, sobre la prevención de situaciones que atentan

contra la seguridad y convivencia se encuentran atrasados en su ejecución, en comparación con los que corresponden al fortalecimiento institucional y policial. Así la política de seguridad del alcalde, se ha convertido en una muestra de expresiones públicas, mediáticas y publicitarias sobre los logros obtenidos por la captura de jefes de bandas, dejando de lado aspectos de inversión social en sectores específicos de la ciudad.

4.4. La Mirada Territorial a la Política Pública.

El análisis realizado, en primera medida, sobre el trabajo ejecutado por los Promotores de Gobierno Local adscritos a la Unidad de Convivencia, y su participación en los Consejos de Seguridad y Convivencia, pero también su intervención para el fortalecimiento institucional, para acercar las instituciones de control y de justicia a las comunidades, nos muestra una parte importante de la implantación de la actual política pública. Es así que, los Promotores que hacen parte de una estructura burocrática que se inserta en los territorios para implementar los componentes y herramientas territoriales de la política pública, permiten entender cómo se articula sus funciones con las comunidades, también cuáles son los temas que se tramitan en las reuniones y espacios de discusión, y tener una opinión de primera mano sobre la labor de los funcionarios y en general de la eficacia de la política pública.

De tal manera, los Promotores de Gobierno Local, están permanentemente en contacto con las comunidades y se especializan en realizar los diagnósticos de cada sector que compone las diferentes comunas y facilitar el acceso que el Estado tiene en temas de seguridad y justicia, sin embargo, a través del trabajo de campo realizado en las dos comunas Castilla y Manrique, vemos que esta articulación entre Promotores y comunidad, es problemática debido a que existe una debilidad manifiesta en lo institucional por parte de las comunidades y por otro lado, la presencia de combos y bandas, no ha permitido la consolidación y

recuperación de la gobernabilidad en los territorios. Por ejemplo, en Manrique la promotora consultada, reconoce abiertamente la injerencia de los combos en la resolución de problemáticas de seguridad y convivencia, por un marcado referente que se ha construido desde la famosa banda La Terraza. Al mismo tiempo, en Castilla son los habitantes y líderes sociales de algunos sectores, reconocen como los combos no sólo controlan el negocio del micro tráfico, sino que también se han convertido en una instancia de control de la seguridad y que están recodidos por la institución policial del sector.

Al mismo tiempo, el análisis que pudimos realizar al interior de los Consejos de Seguridad y Convivencia, evidenció que los temas tratados en estos espacios son en su mayoría problemas de convivencia por exceso de ruido, peleas callejeras y ocupación del espacio público. No obstante, también se notó la desconfianza y la ineficiencia sobre la institución policial y la relación compleja que existe entre las comunidades y éstos. Un punto importante es descubrir que, en estos espacios, donde se supone se tocan las problemáticas más relevantes para las comunidades, no se tocan problemas generados por los combos y bandas, existe un silencio y veto tácito para que estos temas no se discutan abiertamente, debido por tres factores importantes. El primero, es la desconfianza que existe frente a la institución policial y en donde se reconoce el vínculo que tiene los integrantes de las bandas con algunos miembros de dicha institución. Lo segundo, es el miedo a denunciar las actividades criminales de estas organizaciones y el cual no sólo es preocupación de las comunidades sino también de algunos funcionarios públicos que por la naturaleza de su trabajo están permanentemente recorriendo los distintos sectores de las comunas. Por último, está la presencia en estos Consejos de familiares y allegados a las personas que componen las bandas y combos, lo cual se convierte en un factor más para que miembros de las comunidades se

abstengan de hablar sobre ellos. Consideramos entonces, que los espacios como los Consejos de Seguridad y Convivencia son poco eficaces en cuanto invisibilizan problemáticas asociadas a la injerencia que los combos y bandas tiene en el sector.

Por otra parte, también pudimos constatar en estos Consejos, la inoperancia e ineficiencia del Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano, ya que tanto en Castilla como en Manrique las Inspecciones y Comisarias no tiene la capacidad para abordar en número de casos que se puede presentar diariamente en estos sectores. Lo anterior, genera un descredito más sobre las instituciones que el Estado tiene en los territorios, lo más grave como argumenta una de las Promotoras, es que, si estos casos se dejan de resolver por la vía legal, siempre buscan salida por la vía ilegal, lo que genera graves problemas de violación de los derechos humanos. Como podemos ver, se conjugan varios factores que impiden la consolidación de un tratamiento por vía institucional de las problemáticas que enfrentan las comunidades y al mismo tiempo, no existen en este ámbito territorial elementos y herramientas que permitan disminuir las incidencias de las bandas en los sectores.

Por último, las relaciones entre el combo y comunidad, y en el caso puntual de Castilla, encontramos que no existe un aspecto marcado de coerción o intimidación en la prestación de un supuesto servicio de vigilancia y seguridad, y que al contrario es aceptado por los comerciantes y tenderos del sector, sobre la base de un reconcomiendo y reputación que se han ganado los miembros del combo. No obstante, este reconocimiento no se extiende al resto de la comunidad, donde se ha adoptado acciones de resistencia como el no pago por el servicio de vigilancia y el rechazo a esta práctica ilegal. Por otra parte, el combo del sector se ha venido apropiando del espacio público para buscar rentas a través de él, lo que ha generado un comportamiento de algunos miembros de la comunidad contrario a ley y normas

en cuanto al respecto del espacio público, que ha desembocado en quejas y reclamos por la invasión de zonas públicas y la proliferación de negocios informales. De esta manera, las relaciones que se tejen entre las prácticas ilegales del combo y la comunidad son complejas, en la medida que se desenvuelven en perspectivas de rechazo o aceptación, y lo cual produce una dualidad donde la política y sus herramientas territoriales son ineficaces para irle ganando terreno al poder de las organizaciones ilegales, y más bien, la cultura de lo ilegal se va convirtiendo en una situación normal y difícil de afrontar por líderes y personas preocupadas por temas de seguridad y convivencia en sus barrios.

Bibliografía.

Abrams, P. (1977). “Notas Sobre la Dificultad de Estudiar el Estado”. En: *Journal of Historical Sociology*. Vol. 1 N° 1. March 1988. pp. 58-89. Recuperado el 1 de 11 de 2017, de [http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes2\(2\)_8.pdf](http://vip.ucaldas.edu.co/virajes/downloads/Virajes2(2)_8.pdf)

Aguilar, F. (2006). “Gobernanza y Gestión Pública”. Fondo de Cultura Económica. México.

Alcaldía de Medellín (2004-1). “Plan de Desarrollo. Medellín compromiso de toda la ciudad 2004-2007”. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2004-2). “Programa Paz y Reconciliación. Modelo de Intervención”. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2006). “Plan de Desarrollo 2004-2007. Informe Final de Gestión”. Medellín

Alcaldía de Medellín (2008). “Plan de Desarrollo. Medellín es Solidaria y Competitiva 2008-2011”. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2012-1). “Plan de Desarrollo. Medellín un Hogar Para la Vida 2012-2015”. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2012-2). “Plan Integral de Seguridad y Convivencia 2012-2015”. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2012-3). “Secretaría de Bienestar social. Unidad de Atención a Población Desplazada. Dinámicas del Conflicto y desplazamiento Forzado Intraurbano: Caso Comuna 8 Villa Hermosa”. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2015). “De la Ciudad Hacia los Territorios y de los Territorios a la Ciudad: De Ida y de Vuelta en la Planificación de la Seguridad y la Convivencia”. Medellín.

Alcaldía de Medellín & Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2015). “Política pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín”. Oficina De Las Naciones Unidas Contra La Droga Y El Delito Colombia UNODC. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2016). “Plan de Desarrollo. Medellín Cuenta Con Vos 2016-2019”. Medellín.

Angarita, P. (2004). “Conflictos urbanos en un país en guerras: miedo, satanización y realismo trágico». En J. W. Balbín (editor) Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas, 111-157. IPC. Medellín.

Angarita, P. (2007). “Convivencia, participación y democracia en el Medellín rural, metropolitano y urbano”, Mesa sobre Convivencia, participación ciudadana y democracia, 4º Congreso de ciudad, octubre 1 y 2. Medellín.

Aricapa, R. (2005). “Comuna 13: Cronica de una guerra urbana”. Universidad De Antioquia Medellín.

Arango, C. (2006). “Documentación del Proceso de Implementación de la Metodología de Auditorías de Seguridad en Medellín: Una Herramienta para la Formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia”. Recuperado el 13 de 07 de 2017, de: https://www.researchgate.net/publication/322286881_Documentacion_del_proceso_de_implementacion_de_la_metodologia_de_auditorias_de_seguridad_en_Medellin_Una_herramienta_para_la_formulacion_de_la_politica_publica_de_seguridad_y_convivencia

Bedoya, J. (2010). “La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa”. Instituto Popular de Capacitación IPC. Medellín.

Börzel, T. (1998). "Organizando a Babilonia: sobre las diferentes concepciones de redes de políticas ". En: Administración Pública Vol, 76. No 2. P.253-273. México.

Camacho, Á. & Guzmán, Á. (1990). "Colombia ciudad y violencia". Ediciones Foro Nacional. Bogotá.

Cárdenas, M. (2005). "Política de seguridad en Bogotá". FESCOL

Carrión, F. (2002) "Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?". FLACSO, Sede Ecuador
Recuperado el 15 de 5 de 2018, de
http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008800008

Casas, A & Jorge, G. (2015). "Seguridad y Convivencia en Medellín: Aproximaciones Empíricas a Sus Atributos y Desafíos". Alcaldía de Medellín & Centro de Análisis Político Universidad de Eafit. Medellín.

Centro de Documentación Municipal. (2004). "Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003". Sistema de Documentación e Información Municipal. Recuperado el 13 de 3 de 2018, de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-balance%20global-\(27%20p%C3%A1g%20-%20119%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-balance%20global-(27%20p%C3%A1g%20-%20119%20kb).pdf)

Centro de Investigaciones Sociales y Humanas CISH. (2001). "Proyecto Apoyo a la Administración Municipal en la formulación, adopción e implementación de la política de seguridad y convivencia para el municipio de Medellín". Universidad de Antioquia. Medellín.

CIDH. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Banco Interamericano de Desarrollo BID. Washington.

Comisión de Superación de la Violencia. (1992). *Pacificar la paz: lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz.*

Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. (1990).

Concejo de Medellín (1991). “Acta No 42. Concejo de Medellín”. AHM de Medellín. Fondo Concejo de Medellín. Sección Actas T1162. Folios (44-89).

Concejo de Medellín (1993). “Acta No 50. Concejo de Medellín”. AHM de Medellín. Fondo Concejo de Medellín. Sección Actas T1183. Folios (188-238).

Concejo de Medellín (1996). “Acta No 231. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (1996). “Acta No 246. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (1998). “Acta No 130. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (1998). “Acta No 174. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (1999). “Acta No 221. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (1999). “Acta No 283. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (2001). “Acta No 58. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (2002). “Acta No 220. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín (2004). “Acta No 8. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín. (2006). “Acta No 424. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín. (2008). “Acta No 16. Concejo de Medellín”.

Concejo de Medellín. (2009). “Acta 272. Concejo de Medellín”.

Cortes, S & Lima, L. (2012). "The contribution of sociology to policy analysis". En: *Lua Nova*. No.87, pp.32-62. São Paulo.

Contraloría General de Medellín. (2002). "Pronunciamento fiscal Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana". Medellín.

DANE. (1980-2012). Departamento Nacional de Estadística de Colombia. Estadísticas Vitales. Defunciones por causa externa. Cuadro No. 4A.

Duncan, G. (2006). "Los Señores de la Guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia". Planeta. Bogotá.

Elias, N. (1990). "La sociedad de los individuos". Ediciones Península. Barcelona.

Emirbayer, M. (1997). "Manifiesto por una sociología relacional". En: *The American Journal of Sociology*. Vol.103, No.2, pp.281-317. Chicago.

Evans, D & Fletcher, M (2002). "Fear of crime: testing alternative hypothesis". En: *Applied Geography* n. 20. Elsevier, London.

Franco Vilma, L. (2006). "Poder regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970 – 2000". Instituto Popular de Capacitación, IPC. Medellín.

Friedman, M. (1963). "Capitalism and Freedom". Chicago: University of Chicago Press.

Foro Europeo para la Seguridad Urbana FESU (2007). "Guía sobre las Auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internacional". Lisboa

García, Inés; Domínguez, M; Burbano, A & Marín, N. (2017). "Ciudad, Violencia, Memorias Y Políticas Públicas de seguridad en Medellín 1980-2013". En: *Violencia en cinco ciudades*

colombinas, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Universidad Autónoma de Occidente.

Gil Max, Y. (2009). "Paramilitarismo Y Conflicto Urbano. Relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005". Tesis de Maestría. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Medellín.

Hayek, F. (1990). "The Fatal Conceit: The Errors of Socialism". Routledge. London.

Henao, D. (1995). "Pacto Social: encuentro de voluntades: experiencia con la consejería presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. Medellín, Universidad de Antioquia.

Hirshleifer, J. (1977). "Price Theory and Applications", Prentice/Hall International. Estados Unidos.

Hurtado, D; Naranjo, G & Peralta, A. (2003). "Tras las huellas ciudadanas: Medellín 1990-2000". En: Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Medellín.

Hudson, J & Stuart L. (2014). "Comprendiendo el Proceso de la Política". The Policy Press.

Instituto de Capacitación Popular IPC (2017). "Informe de Derechos Humanos, Seguridad y Paz en Medellín". En: Por la Democracia y la paz. No 20. Observatorio de Derechos Humanos IPC. Medellín.

Izquierdo, M. (1998). "Los órdenes de la violencia: especie, sexo y género". En: El sexo de la violencia. Género y cultura de la violencia. Barcelona.

Ives, M & Thoenig, J. (1992). "Las Políticas Públicas". Editorial Ariel. Barcelona.

Jaramillo, A. (1994). "Milicias populares en Medellín: entre la guerra y la paz". Medellín, Corporación Región. Medellín.

Jaramillo, A; Ceballos, R & Martínez, M. (1998). “La Encrucijada. Conflicto y Cultura Política en el Medellín de los Noventa”. Corporación Región. Medellín

Jaramillo, A. (2011). “Acerca de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín. En: Economía criminal en Antioquia: Narcotráfico. Universidad Eafit, Fundación Pro Antioquia y Empresa de Seguridad Urbana. Medellín.

Jaramillo, A & González, S. (2012). Medellín: Panorama de la Criminalidad y Actores de Violencia (1985- 2012). En: “Proyecto memoria de la violencia. Una construcción social desde la perspectiva de las víctimas. Los casos de Bogotá y Medellín (1980-2010)”. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional IEPRI, & Corporación región. Medellín,

Jones, B & Baumgartner, F. (2006). “The Politics of Attention How Government Prioritizes Problems”. En: New edition. University of Chicago Press.

Krauthausen, C. (1998). “Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia”. Editorial: Espasa. Bogotá.

Lasswell, H. (1971). “Preview of Policy Sciences”. Elsevier Science Ltd. Estados Unidos.

Lascoumes, P & Le Gales, P. (2014). “Sociología de la acción pública”. El Colegio de México. México.

Leiva, S. (2010). “El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): la clave para entender el cambio en Medellín?” En: Medio ambiente, urbanismo y sociedad. URBAM Universidad EAFIT, Medellín octubre 2010.

Lindblom, C. & Woodhouse, E. (1992). "Fabricando el Proceso de la Política". Ed Pearson. Estados Unidos.

Lipsky, M. (1980). "Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services". En: Russell Sage Foundation. New York.

Martin, G. (2014). "Medellín, tragedia y resurrección: mafias, ciudad y estado, 1975-2013". La Carrera Editores. Medellín.

Medellín Cómo Vamos (2017). "Informe de Calidad de Vida Medellín". Medellín Cómo Vamos. Medellín. Recuperado el 24 de 05 de 2018, de <https://www.medellincomovamos.org/download/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-como-vamos-en-seguridad-y-convivencia-2017>

Melo, J. (1994). "Medellín: crisis y perspectivas". Documentos de la Escuela Nacional sindical.

Moreno Bedoya, R. (2003). "Conflicto y violencia urbana en Medellín desde la década del 90: algunas valoraciones". En: Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas. IPC, Instituto Popular de Capacitación. Medellín.

Muller, P & Surel, Y. (2002) "A análisis de políticas públicas". Pelotas: Educat. México.

Muller, P. (2006). "Las Políticas Públicas". Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Musselin, C. (2005). "Sociologie de L'action Organisée et Analyse des Politiques Publiques: Deux Approches Pour un Même Objet? ". En: Revue française de science politique, vol. 55, n° 1, février p. 51-71. Paris.

Nieto, J & Robledo, L. (2006). Conflicto violencia y actores sociales en Medellín. Zona centroriental comunas 8 y 9. Medellín: Ed. Universidad Autónoma Latinoamericana, EPM.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín OSHM (2012). “Control territorial y resistencias: una lectura desde la seguridad humana” Gómez, Heidy. (Compiladora). Medellín.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín OSHM & Alcaldía de Medellín (2018). “Extorsión en Medellín. ¿Qué es y Cuáles son sus Principales Manifestaciones? Medellín.

Otálora, J. (2015). “Reseña: Sociología de la acción pública: una mirada a nuevos enfoques”. En: Desafíos, No (27-II). P 325-330. Bogotá.

Palacio, M. & Safford, F. (2002). “Colombia país fragmentado, sociedad dividida, su historia”. Norma. Bogotá.

Pérez, J. (2015) “Exclusión Social y Violencia en Territorios Urbanos Centroamericanos”. FLACSO, Sede Costa Rica.

Personería de Medellín (2007). “Situación de los Derechos Humanos en la ciudad de Medellín durante el año 2007”. Medellín.

Peters, G. (2015). “Avance Introductorio de la Política”. Edward Elgar Publishing Ltd. London.

Pierson, P. (1993). “Review: When effect becomes cause: policy feedback and political change”. En: World Politics, Vol.45. No.4, pp.595-628. Cambridge University.

Polanyi, K. (1976). “El sistema económico como proceso institucionalizado. Antropología y Economía (comp).

Preciado, A; Dávila, L & Mesa, J. (2015). “Análisis de instrumentos públicos locales de la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín 2004 – 2015”. En: Casas, A & Giraldo, J. “Seguridad y Convivencia en Medellín: Aproximaciones Empíricas a Sus Atributos y Desafíos”. Alcaldía de Medellín & Centro de Análisis Político Universidad de Eafit 2015

PRIMED (1996). “Una experiencia exitosa de la intervención urbana” Medellín. Recuperado el 13 de 05 de 2018, de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129776so.pdf>

Quijano, L. (2004). “Conflictos urbanos en Medellín y experiencias de negociación política urbana”. En: Seminario Internacional Conflictos Urbanos y Alternativas de Transformación. 6-8 septiembre de 2004. Medellín.

Ramírez, J. (2008). “Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades”. Ponencia para Wilson Center, Washington. Estados Unidos. Recuperado el 13 de 11 de 2018, de: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Presentacion%20Giraldo.pdf>

Ramírez, M. (2013). “Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto”. Ponencia para el seminario: “Que pasa cuando el Estado negocia con redes criminales”. Washington.

Ramírez, M. (2009). “Paramilitarismo y conflicto urbano. Relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005”. Tesis de Magister. Universidad de Antioquia. Medellín.

Ramírez, L & Agudelo, Z. (2018). “La política de Seguridad de Federico Gutiérrez: Retórica, punitiva, costosa e ineficaz”. Corporación Viva la Ciudadanía. Medellín. Recuperado el 11 de 12 de 2018, de:

<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0609/pdfs/2.%20Pol%C3%ADtica%20de%20Seguridad%20de%20Federico%20Guti%C3%A9rrez%20Ret%C3%B3rica,%20punitiva,%20costosa%20e%20ineficaz.pdf>

Rivas, Á. (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”. En: Seguridad urbana y policía en Colombia, editado por Pablo, Casas Dupuy et al. 81-166. Bogotá.

Rocheffort, D & Cobb, R. (1994). “The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda”. University Press of Kansas.

Sepúlveda, J. (2010). “Vivencias urbanas de paz. Medellín décadas de los noventa”. Bogotá, Recuperado el 11 de 07 de 2017, de: [https://www.files.ethz.ch/isn/145616/VIVENCIAS%20URBANAS%20DE%20PAZ_2010_JGSA%20\(06.2010\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/145616/VIVENCIAS%20URBANAS%20DE%20PAZ_2010_JGSA%20(06.2010).pdf)

Torgerson, D. (1997). “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”. En: Estudio de las Políticas Públicas. Mi Ángel Porrúa. Grupo Editorial Miguel Porrúa. México

Thöenig, J. (1997). “Política Pública y Acción Pública”. En: Gestión y Política Pública, Vol. VI, No. 1. Francia. Recuperado el 13 de 04 de 2017, de http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF

Unidad de Convivencia (2016). “Documento Técnico”. Alcaldía de Medellín.

Uribe, M. (1997). “Antioquia entre la guerra y la paz”. En: Revista de Estudios Políticos No 10, 1997. Universidad de Antioquia. Medellín.

Woolcock, M & Deepa, N. (2000). "Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y la política de desarrollo. The World Bank Research Observer.

Vargas, A & García, V. (2008). "Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007. En: Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política 249-270. España.

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (1997). "Informe de Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. 1995-1997". Medellín.

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (2001). "Balance General. Plan de Desarrollo de Medellín. 1998-2000". Medellín.

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (2014). "Balance Plan de Desarrollo de Medellín. 2012-2015". Medellín.

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín (2015). "Informe Alianza Medellín-Antioquia". Medellín.

Velásquez, M. (2003). "Medellín, caos conflicto y orden". En: Revista Ciudad Don Bosco. N° 12. Medellín.

Velásquez, A & Pinzón, V. (2008). "Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas. La reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín". En: Pensamiento iberoamericano. N°. 2, pág. 249-270. España.

Vélez, J. (2001). "Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín". En: Revista de Estudios Políticos, No 18, 2001. Universidad de Antioquia. Medellín.

Zittoun, P. (2003). “La fabrique politique des politiques publiques: Une approche pragmatique de l’action publique”. Les Presses de Sciences Po. Francia.

Zittoun, P. (2016). “Hacia un enfoque pragmático de la acción pública”. En: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, Vol.3 No 1 FLACSO Sede Ecuador. Recuperado el 13 de 04 de 2017, de revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2316/1473

Entrevistas.

Agentes Microterritoriales del Proyecto Pactos y Actos AM-PPA (2018).

Córdoba, Manuel. (2018).

Castro. (2018).

Daza, Ana. (2018).

Ex pandillero. (2018).

Funcionario de Fundación Ideas Para la Paz. F-FIP. (2018).

Funcionario del Instituto de Capacitación Popular. F-IPC (2018).

Funcionario Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. F-OSHM. (2018).

Funcionario ONUDC F-ONUDC. (2018).

Funcionario Secretaria de la Mujer. F-SM. (2018).

Funcionario Secretaria de Seguridad y Convivencia. F-SSC. (2017).

Funcionario Secretaria de Seguridad y Convivencia. F-SSC. (2018).

Promotora de Gobierno Local de Manrique P-MAN. (2018).

Promotora de Gobierno Local de Castilla P-CAS. (2018).

Líderes Sociales de Castilla. (2018).

Miralles, Ana. (2017).

Sánchez, Carolina. (2017).

Cibergrafía.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-480910> Recuperado el 17 de 11 de 2018.

<https://www.semana.com/opinion/articulo/juan-diego-restrepo/441133-3> Recuperado el 13 de 11 de 2018.

<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/80-versiones/4100-minimas-asi-son-las-verdades-del-bloque-cacique-nutibara> Recuperado el 7 de 11 de 2018.

<https://www.arcoiris.com.co/2013/01/la-toma-a-sangre-y-fuego-de-la-comuna-13-de-medellin/> Recuperado el 13 de 2 de 2019.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2002_2002.html Recuperado el 13 de 12 de 2018.

<http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2009/04/16/corporacion-democracia-brazo-politico-de-la-oficina-de-envigado/> Recuperado el 15 de 12 de 2018.

<http://www.elcolombiano.com/blogs/revelacionesdelbajomundo/tres-lideres-comunales-han-percido-por-las-balas/1888> Recuperado el 27 de 10 de 2018.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16344115> Recuperado el 14 de 11 de 2018.

http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=12161#.WrkJLojwY5u Recuperado el 22 de 11 de 2018.

<http://www.semana.com/nacion/articulo/microtrafico-amenaza-seguridad-ciudadana/457684-3> Recuperado el 23 de 12 de 2018.

<http://www.eafit.edu.co/cec/humanidades/ciencias-pol%C3%ADticas/Diplomado-Ciudades-seguras-An%C3%A1lisis-y-gesti%C3%B3n-de-la-seguridad-y-la-convivencia-en-los-territorios> Recuperado el 13 de 05 de 2018.

<http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2016/08/08/retorica-y-practica-autoritaria-en-medellin-las-ficciones-y-confusiones-de-la-in-seguridad/grafico-tasa-de-homicidios-medellin/> Recuperado el 13 de 01 de 2019.

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14553169> Recuperado el 13 de 10 de 2018.

<http://www.elcolombiano.com/antioquia/seguridad/quien-es-gustavo-villegas-el-secretario-de-seguridad-capturado-IA6839695> Recuperado el 25 de 07 de 2018.

<https://www.bluradio.com/medellin/politica-de-seguridad-de-medellin-esta-fracasando-exvicealcalde-luis-fernando-suarez-151707> Recuperado el 10 de 12 de 2018.

<https://www.medellincomovamos.org/enfoque-de-seguridad-integral-instrumentos-de-territorializacion-y-mas-tecnologia-son-las-apuestas-de-la-actual-administracion-municipal-para-mejorar-la-seguridad-y-la-convivencia/> Recuperado el 3 de 04 de 2018.

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/d_alcamed_0143_2005.htm Recuperado el 15 de 9 de 2018.

<http://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/noticias/Paginas/pactos-actos-corresponsabilidad-.aspx> Recuperado el 18 de 10 de 2018.

<https://www.elmundo.com/noticia/A-Castilla-llegara-inversion-para-frenar-la-violencia/44446> Recuperado el 22 de 11 de 2018.

https://repensandolaseguridad.org/noticias/noticias/item/pronunciamento-gestion-seguridad-medellin.html?fbclid=IwAR227umbVvnktNckgTOPzagy3b_NVtgXIXclVJkLb3Dt5i1j2Wi dBV6d1wo Recuperado el 13 de 12 de 2018.

<http://medellintespera.blogspot.com/p/mapa-de-medellin-con-barrios-y-comunas.html> Recuperado el 25 de 1 de 2019.

Anexos

Anexo 1. Instrumentos para afrontar la seguridad ciudadana en el ámbito nacional y local de Medellín en la década de los 90.

AMBITO	AÑOS	INSTRUMENTOS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA
CONTEXTO NACIONAL	1990	-Decreto 2790 Estatuto para la Defensa de la Justicia.
	1991	-Constitución Política 1991.
	1992	-Decreto 2615 que modifica los Consejos Departamentales de Seguridad, se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad.
		-Elecciones Populares de Alcalde.
1993	-Ley 62, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional y se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. -Decreto 2167 Creación de la Unidad de Justicia y Seguridad. -Ley 104 normas sobre justicia transicional, reinserción de guerrilleros y milicias populares a la vida ciudadana.	

	1995	<p>-Decreto 1410 de 1995 por el cual se dictan normas tendientes a restablecer la seguridad ciudadana.</p> <p>-El Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.</p> <p>-Resolución No. 368 por medio de la cual se fijaron criterios técnicos y jurídicos para vigilancia y seguridad privada CONVIVIR.</p>
	1997	<p>-Ley 418 se reconoció el carácter político de la confrontación armada, se dieron orientaciones generales sobre desmovilización y reintegración de grupos alzados en armas y se emitieron lineamientos de justicia transicional.</p>
<p>CONTEXTO LOCAL</p>	1991	<p>-Decreto 2615 por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad, se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad de Consejos y los Comités de Orden Público</p>
	1992	<p>-Programa presidencial Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín.</p> <p>-Juntas de Participación y Conciliación Ciudadanas.</p>
	1993	<p>-Plan de desarrollo de la seguridad ciudadana.</p>

	1994	-Medellín en paz: plan estratégico de seguridad para Medellín y su Área metropolitana. -Programa de Apoyo Institucional a los Jóvenes de Medellín (Paisajoven). -Pactos con Milicias.
	1995	-Plan de desarrollo de Medellín (1995-1997).
	1997	-Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana 1997-2015.
	1998	-Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000: Seguridad y Convivencia
	1999	-Plan de Acción de Seguridad 1999 – 2000: Policía y Ejército. Concejos Municipal y Departamental de Paz.

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2. Principales actores que intervinieron en la construcción de política pública de seguridad en Medellín en la década de los 90.

Gobierno nacional	Gobierno Local	Sociedad civil
Ministerio del Interior y de Justicia.	Gobernación de Antioquia..	Organizaciones sociales.
Ministerio de Defensa.	Consejo Metropolitano de Seguridad.	Organizaciones comunitarias.
Policía Nacional.	Secretaría de Gobierno Departamental.	Juntas administradoras locales.
Consejería Presidencial para Medellín.	Comisión Asesora de Paz del Departamento.	Juntas de acción comunal.
Consejo Nacional de Seguridad.	Alcaldía de Medellín.	Líderes comunales.
	Secretaría de Gobierno.	ONG.
	Oficina de Paz y Convivencia.	Capital empresarial.
	Fondo Metropolitano de Seguridad.	Universidades.
	Policía Metropolitana de Medellín.	Iglesia.
	Concejo municipal.	ONU
		BID

Anexo 3. Auditorías de seguridad. Fuentes de información.

Fuentes	Descripción	Ventajas	Inconvenientes
Documentos	Informes, monografías, planes y evaluaciones	Pueden ser fácilmente accesibles Bajo costo	Pueden no tratar los "buenos" temas. A lo mejor no son actuales
Estadísticas	Datos recogidos antes de la auditoría por servicios públicos, la sociedad civil y las empresas. Pueden incluir datos recogidos de modo programado o datos de investigación que sirven otros objetivos.	Información cuantitativa inmediatamente disponible. Bajo costo	Pueden no tratar precisamente temas por auditar. Pueden sub-representar a los pobres y a los marginalizados. El acceso puede ser restringido. Las fronteras de las zonas de datos pueden variar de una fuente a otra y los datos pueden ser únicamente disponibles para una ciudad y no para su suburbio. Pueden no estar actualizados. Las definiciones pueden variar de un servicio a otro.
Entrevistas	Contactos con los informadores clave (individuos que disponen de conocimientos) dentro de los servicios, de la sociedad civil y de las empresas.	Obtener respuestas sobre el "por qué" y el "cómo". Permite una exploración flexible de los temas.	Poco probable que proporcionen datos "duros". Se basarán en percepciones y no pueden ser objetivos.
Estudios	Questionario relativo a la discriminación y a las agresiones. Estudios de opinión.	Datos recogidos con un fin específico; Pueden ser personalizados para los adultos, los jóvenes, las empresas, etc.	Exigean muchos recursos y dificultad en integrar a los grupos "difíciles de alcanzar".
Consultas	Reuniones y compromisos con medios de comunicación, con la comunidad y los grupos.	Permite la participación de los individuos incluidos aquellos con "intereses compartidos".	Dificultad en abarcar a muchos grupos distintos. Gran carga de trabajo.
Trabajo de proximidad	Entrar en contacto con grupos "en su terreno", muchas veces individualmente.	Puede resultar la mejor opción para las personas "difíciles de alcanzar". Permite una participación individual.	Dificultad en abarcar muchos grupos distintos. Gran carga de trabajo.
Observación	Visitar lugares específicos y servicios para observar y discutir con las partes involucradas locales.	Facilita una información directa en lo que está sucediendo.	Gran carga de trabajo. Dificultad en obtener una impresión precisa en base a una visita corta.

Anexo 4. Fuentes de datos y su utilización durante las etapas en la implementación de las auditorías de seguridad.

	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3	Etapa 4
	Análisis «amplio y superficial »	Estudio «estrecho y detallado»	Identificación de las prioridades y oportunidades	Consulta y Comunicación
Documentos	✓			
Estadísticas	✓			
Entrevistas	✓	✓	✓	
Estudios	✓	✓		
Consultas		✓	✓	✓
Trabajo de proximidad		✓		✓
Observación		✓		

Anexo 5. Módulos implementados en la formación ciudadana por parte de la Unidad de Convivencia.

MODULOS	HORAS	OBJETIVOS
Teoría del conflicto Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.	3	Conocer los principales conceptos de lo ¿qué es conflicto? Desarrollar mecanismos para la solución de los conflictos
Transformación del conflicto	3	Construir a partir de la experiencia de ejemplos particulares, para comprender que la solución de los conflictos transforman los contextos en un sentido positivo
Procesos de resolución Y transformación de conflictos. Habilidades para la resolución y Transformación de conflictos	3	Desarrollar ejercicios casuísticos para comprender el paso a paso de la resolución y la transformación de conflicto. Conocer las principales habilidades para la resolución y transformación de conflictos
Diversidad y diferencia en el análisis y solución de conflictos	3	Comprender la diversidad como contexto de análisis para la solución de los conflictos

La conciliación como una oportunidad.	4	Reflexionar a partir de ejercicios experienciales como la conciliación se convierte en una oportunidad. Conocer los pasos para llegar a la conciliación
---------------------------------------	---	--

Anexo 6. Módulos implementados en la intervención ciudadana por parte de la Unidad de Convivencia.

MODULOS	HORAS	OBJETIVOS
Ruta de la Convivencia.	2	Realizar un proceso de acompañamiento psicosocial a diferentes grupos poblacionales de Medellín, de acuerdo a las problemáticas específicas de convivencia que afectan el contexto específico, con el fin de minimizarlas y fomentar en el ciudadano buenas prácticas de convivencia.
Murales y Jardineadas	4 - 5	Propiciar encuentros de la comunidad en torno a un objetivo común, generando acuerdos para realizar intervenciones artísticas alusivas a la prevención del conflicto social y al uso adecuado del espacio público.
Cinemateca	2 – 2.5	Generar encuentros de la comunidad en zonas donde se cometen continuamente comportamientos contrarios a la convivencia o donde es necesario crear confianza entre vecinos
Plan Desarme	1 - 3	Acompañar procesos sociales e institucionales que permitan fortalecer y mejorar las acciones orientadas al control del porte y tenencia de armas por parte de los ciudadanos; y a su vez realizar acciones de

		memoria que permitan des-estimular el uso de armas de fuego, corto punzantes y de juguetes bélicos.
--	--	---