



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**EL ENFOQUE DE DERECHOS EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD
Y CONVIVENCIA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN. UN ANÁLISIS A LOS
INSTRUMENTOS Y LOS ACTORES.**

CRISTIAN DANIEL AGUIRRE HENAO

ASESOR: JONATHAN ALEJANDRO MURCIA

MAGISTER EN DERECHO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

MODALIDAD MONOGRAFÍA

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN**

2017

Índice

Introducción.....	7
1. Metodología	11
1.1. Diseño metodológico.....	11
1.1.1. Estrategias y técnicas de la investigación.....	12
1.1.2. Instrumentos de recolección, generación y sistematización de la información....	14
1.1.3. Consideraciones éticas.	14
1.2. Memoria metodológica	15
2. Referentes conceptuales.....	25
2.1. Política Pública	25
2.1.1. Instrumentos.....	28
2.1.2. Actores.....	36
2.2. Seguridad y Convivencia.....	40
2.3. Un enfoque para la Materialización de Derechos.....	43
3. Políticas públicas y enfoque de derechos. La Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín	53
3.1. Antecedentes de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín y el enfoque de derechos	54
3.2. La Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín y su enfoque de derechos	59
3.2.1. Enfoques.....	60
3.2.2. Lineamientos estratégicos.....	62
3.2.3. Escenarios	64
3.2.4. Instrumentos.....	65
3.3. Consideraciones analíticas.....	66
4. Los instrumentos NATO y Programáticos en la Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín.	69
4.1. Los instrumentos NATO.....	69
4.1.1. Instrumentos de Nodalidad	69
4.1.2. Instrumentos de Autoridad	72
4.1.3. Instrumentos de Tesoro	75
4.1.4. Instrumentos de Organización.....	77
4.2. Instrumentos Programáticos.....	79
4.2.1. Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Medellín cuenta con vos”.....	80
4.2.2. Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC–.....	81

4.2.3. Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal.....	84
4.2.4. Planes Locales de Seguridad y Convivencia –PLSC–.....	87
4.3. Consideraciones analíticas.....	89
5. Actores de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín y el enfoque de derechos.	92
5.1. Actores del sector público.....	94
5.2. Actores del sector privado	99
5.3. Actores académicos.....	103
5.4. Organizaciones no gubernamentales.....	105
5.5. Actores comunitarios	108
5.6. Consideraciones analíticas.....	114
6. Conclusiones	118
Bibliografía	125
Anexos	131

Índice de Figuras

Figura 1 Esquema categorial: Versión 1	14
Figura 2 Esquema categorial: Versión 2	16
Figura 3 Esquema categorial: Versión 3	18
Figura 4 Esquema categorial: Versión definitiva	20
Figura 5 Sistema categorial y de códigos	21
Figura 6 Instrumentos según Roth	27
Figura 7 Instrumentos según Birkland	32
Figura 8 clasificaciones de actores según su rol	36
Figura 9 Evolución del concepto de seguridad	39
Figura 10 Indicadores para la realización de derechos humanos	47
Figura 11 Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos	48
Figura 12 Dimensiones para el análisis de políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos	49
Figura 13 Efectos sobre la ciudadanía según si una política está o no sustentada en un enfoque de derechos	50
Figura 14 Problemáticas priorizadas PISC 2012 – 2015.....	54
Figura 15 Actores institucionales PISC 2012 – 2015	56
Figura 16 Polígonos: Categorías	58
Figura 17 Escenarios de la PPSCM.....	63
Figura 18 Instrumentos de la PPSCM	65
Figura 19 Delitos de Impacto: Indicadores de Seguridad y Convivencia en Medellín.....	71
Figura 20 Priorización de problemáticas PISC 2016 – 2019	81
Figura 21 Objetivos del Plan de Prevención	85
Figura 22 Principales problemáticas por comuna o corregimiento	87
Figura 23 Necesidades (carencias y potencialidades) por los que se están movilizando las comunidades de la ciudad de Medellín.....	111
Figura 24 Dimensiones de actores para el análisis de políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos	121

Introducción

La formulación e implementación de políticas públicas en el campo de la seguridad y la convivencia, ha tenido como objetivo solucionar o mitigar los efectos negativos sobre los derechos humanos producidos por este problema público. Sin embargo, muchas han fallado en este objetivo. Para tratar de solucionar tal situación, los enfoques para formular políticas públicas han permitido tener un entendimiento más amplio de *qué* problema intervenir y *cómo* intervenirlo. Pero la convergencia de diferentes dimensiones de las problemáticas de seguridad y convivencia en algunas ciudades colombianas, como Medellín, hacen del contexto un reto para las administraciones municipales.

Algunas de las problemáticas en la ciudad de Medellín relacionadas con la seguridad y la convivencia se han transformado conforme avanza el tiempo, a la par que aparecen nuevas y complejas manifestaciones del mismo problema, y pese a las diferentes estrategias emprendidas por las administraciones locales, algunas de ellas se han agravado. La tarea, entonces, ha sido combatir la inseguridad y la intolerancia que en ocasiones deviene en violencia, a través de políticas públicas que tienen como propósito la disminución de los hechos y las causas que provocan tales situaciones, sin afectar –o protegiendo simultáneamente- otros derechos de los ciudadanos. Para esto, en la ciudad de Medellín se ha incorporado en las políticas y programas de seguridad y convivencia lo que se denomina como enfoque basado en derechos humanos, o simplemente enfoque de derechos.

Así, la cuestión ha radicado en cómo diseñar y formular políticas públicas que puedan mejorar las condiciones de seguridad y convivencia que afectan los derechos de la población de Medellín. Para ello, los enfoques para analizar y abordar las políticas públicas pueden contribuir a esta cuestión. El conocimiento que se genera a partir del análisis de políticas públicas representa un importante recurso para el diseño de las mismas, en este sentido, los análisis permiten construir mejores y más efectivas políticas públicas sobre los sectores estudiados. De igual modo, los “nuevos” enfoques con los que se formulan políticas públicas –como el enfoque de derechos– logran cambiar las perspectivas tradicionales a partir de las cuales eran diseñadas, situación que tiene repercusiones positivas en las etapas subsiguientes del proceso.

El enfoque de derechos en un contexto como el de Medellín, donde la violación a los derechos humanos es recurrente y preocupante, puede dar luces sobre la manera en cómo

se deben abordar las estrategias de seguridad y convivencia en el marco de los derechos humanos y la constitución política. Este enfoque

plantea una unificación de criterios que permite promover un desarrollo humano orientado a la repotenciación de las capacidades, pero desde una perspectiva de satisfacción de derechos (...) el enfoque basado en derechos humanos «es un marco conceptual para el proceso de desarrollo [...] basado en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional, está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos». (Bregaglio, Caycho, & Chávez, 2014, p. 18)

El enfoque de derechos se enmarca en un cambio de funciones del Estado frente a sus responsabilidades, entendiendo que el Estado no solo tiene la obligación de proveer disposiciones para las libertades negativas de los individuos, sino también la realización de acciones para la consecución de libertades positivas, lo cual implica llevar a cabo una concatenación de acciones y estrategias para garantizar los derechos de la ciudadanía, por lo que observar los actores y los instrumentos que permiten la materialización del enfoque de derechos puede dar luces para comprender si este logra cumplir su función.

Sin embargo, proteger derechos en el marco de políticas y acciones en torno a la seguridad y la convivencia en Colombia y especialmente en Medellín, oculta en sí una contradicción. La dualidad protección/violación que ha persistido en la ciudad en lo referente a los derechos humanos es más que visible, las constantes acciones llevadas a cabo por los diferentes niveles de gobierno, en busca de proteger a los derechos de los ciudadanos, tiene en ocasiones un efecto inverso, donde los derechos de los habitantes son vulnerados, razón por la cual, una política pública debe apuntar a la garantía, protección y promoción de los derechos humanos, y el enfoque de derechos puede contribuir a este objetivo. Sin embargo resulta complejo, su mera postulación llevaría a pensar que es un asunto de demagogia, retórica o tal vez reivindicación, pues la forma tradicional de gestión de la administración municipal –y también nacional– hace pensar que tal enfoque no es más que letra muerta.

Así, se establece como objetivo general de esta investigación realizar un análisis de la incorporación del enfoque de derechos en la Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín –en adelante PPSCM– promulgada en 2015, observando cómo se comienza a inscribir este enfoque, incluso, desde las políticas y programas de seguridad y convivencia anteriores a la PPSCM. Para cumplir este objetivo general, se define como objetivos específicos, en primer lugar, describir cómo se ha dado progresivamente la

inmersión del enfoque de derechos a las políticas y programas de seguridad y convivencia, y cómo los instrumentos contemplados en estas permiten su materialización. Y en segundo lugar, identificar los roles de los diferentes actores que hacen parte de las políticas y programas de seguridad y convivencia y de la PPSCM para la realización del enfoque de derechos.

Esta investigación realizada en el marco de la Ciencia Política, resulta pertinente si se toman en cuenta los planteamientos de Goodin y Kligeman (2010), quienes afirman que las políticas públicas se han establecido como una subdisciplina de la Ciencia Política. Pero la proliferada documentación y estudios alrededor de las políticas públicas requieren que cada investigación realizada en este campo realice nuevos aportes.

Analizar el enfoque de derechos humanos en el marco de políticas y programas de seguridad y convivencia, supone entrar en tres diferentes campos (seguridad y convivencia, políticas públicas y enfoque de derechos) que han sido abordados –generalmente– de manera particular. Algunos estudios han abordado de forma conjunta políticas públicas y enfoque de derechos como “*Derechos humanos y políticas públicas*” de la Red de Derechos Humanos y Educación Superior (2014), “*Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*” de Nuria Cunill (2010), “*Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*” de Luis Eduardo Pérez Murcia, Rodrigo Uprimny Yepes & César Rodríguez Garavito (2007), “*El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*” de William Guillermo Jiménez Benítez (2007), “*Seguridad Ciudadana desde un Enfoque De Derechos e Igualdad de Género*” de la Organización de los Estado Americanos -OEA- (s. f.), entre otros.

La pertinencia y novedad de esta investigación radica en la manera en que es abordada, desde dos variables clásicas de los estudios de políticas públicas como lo son los actores e instrumentos de política pública. La existencia de investigaciones y estudios relacionados al tema de políticas públicas con enfoque de derechos, da cuenta de la importancia de realizar una investigación frente a políticas públicas de seguridad y convivencia.

Contribuir a tal comprensión desde una investigación descriptivo-analítica en la Ciencia Política es solo un pequeño avance para un propósito mayor, hacer efectiva la realización de derechos mediante políticas públicas. Actualmente es habitual encontrar una

multiplicidad de enfoques consignados en las políticas públicas, como el poblacional, de género, territorial, diferencial, de transformación cultural, de medio ambiente, de desarrollo, generacional, entre otros. Y esto es constatable de forma explícita en las políticas públicas adoptada por medio de los acuerdos número 049 de 2007¹, 08 de 2011, ²019 de 2014³, 021 de 2015⁴, del municipio de Medellín.

Analizar estos enfoques, en el marco de las políticas públicas no debe ser un asunto meramente técnico, pues en el marco de una política pública de seguridad y convivencia, un enfoque es “la perspectiva desde la cual deben ser observadas y atendidas las problemáticas de violencia, delincuencia y convivencia de la ciudad” (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016, p. 55), lo cual implica que, una buena aplicación, debe ser observada de manera integral en todo el proceso de política pública.

En consecuencia, un enfoque de derechos en un contexto como el de Medellín, en lo respectivo a la seguridad y la convivencia, deberá responder a la sistemática violación de derechos que se vive en la ciudad, a través de los instrumentos necesarios y con la participación de los actores interesados y afectados por tal situación.

Se deberá tener presente que la violencia y la inseguridad derivada de esta, “exponen a la población a numerosas violaciones de los derechos humanos, entre estas ejecuciones extra-judiciales, tortura y malos tratos, desapariciones, violencia contra la mujer y detención arbitraria (Naciones Unidas, 2009)”. Y es ahí, donde el enfoque de derechos, como marco orientador de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín y sus acciones anteriores, deben ser analizadas, pues su relación con los actores e instrumentos puede dar cuenta de la orientación de la administración hacia la protección de los derechos, y no solo a la resolución de un problema público visto desde una perspectiva tecnocrática.

¹Acuerdo N° 49 De 2007 “Por El Cual Se Adopta A Política Pública Para La Prevención Del Desplazamiento Forzado, La Protección, Reconocimiento, Restablecimiento Y Reparación De La Población Afectada Por El Desplazamiento Forzado En El Municipio De Medellín”

²Acuerdo N° 08 De 2011 “Por El Cual Se Adopta La Política Pública Para El Reconocimiento De La Diversidad Sexual E Identidades De Género Y Para La Protección, Restablecimiento, Atención Y La Garantía De Derecho De Las Personas Lesbiana, Gays, Bisexuales, Transgeneristas e Intersexuales (LGBTI) Del Municipio De Medellín”

³ Acuerdo N° 019 De 2014 “Por El Cual Se Actualiza Y Adopta La Política Pública De Juventud De Medellín”

⁴ Acuerdo N° 021 De 2015 “Por Medio Del Cual Se Aprueba La Política Pública De Seguridad Y Convivencia Del Municipio De Medellín”

1. Metodología

En este capítulo se tiene como objetivo dar cuenta del diseño metodológico de la investigación, en el cual se establece el paradigma y el enfoque de la investigación, de igual modo, se desarrollan las estrategias y técnicas investigativas utilizadas, de la mano de unos instrumentos de recolección, generación y sistematización de información. Posteriormente, en la memoria metodológica se describe el proceso investigativo, donde se presentan los cambios que sufrió la investigación conforme avanzó su desarrollo, la transformación de los esquemas categoriales como forma de representación gráfica de las categorías y subcategorías analíticas, al igual que el proceso mediante el cual se realizó la recolección y sistematización de información documental y la elaboración de las entrevistas semiestructuradas.

1.1. Diseño metodológico

La realidad o realidades –según la forma de percibir el mundo–, están constituidas por múltiples elementos que le dan forma y a su vez generan significantes y significados que configuran los referentes culturales. El sistema político y económico, la configuración social, y en sí, la ideología, son factores que forman entornos diferentes y contextos disímiles en una misma estructura. La forma de pensar y razonar se encuentra permeada por toda la complejidad del entramado social, la ley, la cultura y la moral de cada grupo social, crea realidades particulares y dinámicas que se transforman conforme avanza el tiempo.

El desfase o desajuste entre las teorías y la realidad es evidente, la adecuación, la transformación e incluso la resignificación de teorías y conceptos para entender la complejidad social es necesaria. Difícilmente una sola teoría puede aprehender y explicar la totalidad de un fenómeno social, y de hacerlo (hipotéticamente), lo hará en un momento y lugar específico, por lo que su aplicación en otro tiempo y espacio podría generar un entendimiento equívoco del nuevo fenómeno que se pretende estudiar (Zemelman, 2001).

Las políticas públicas son un fenómeno que debe estudiarse y leerse en contexto. Cada política pública constituye un mundo particular, una forma de ver y entender el funcionamiento de cada sociedad y de cada Estado respecto a un problema específico. Cada política pública se ubica en un contexto diferente y atiende problemas concretos. Los actores, los valores, los recursos y los procesos varían en cada una de ellas. Los análisis que se realizan *de* y *en* las políticas públicas parten de variados frentes, marcos y teorías

para lograr aprehender la totalidad de su proceso y el impacto que pueden causar en la sociedad.

Sin embargo, explicar la totalidad de un fenómeno resulta difícil por la multiplicidad de causas y efectos y la dificultad de separar los hechos de los valores, razón por la que se parte del paradigma postpositivista, desde el cual la realidad existe, y los fenómenos pueden ser explicados pero de forma imperfecta y limitada. (Roth, 2017).

En este sentido, lo más pertinente fue realizar el abordaje de la investigación desde un enfoque metodológico cualitativo. Este enfoque “es una especie de “paraguas” en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos (Grinnell, 1997 en: Hernández Sampieri et al. 2006, p. 16.) La investigación bajo este enfoque es más flexible, en tanto permite, según Grinnell (1997) y Creswell (1997): (1) conducir la investigación en ambientes naturales, y no simulados, donde los participantes se comportan de manera habitual; (2) no manipular, ni controlar las variables experimentalmente; (3) que las preguntas de investigación sean redefinidas constantemente y no se encuentren conceptualizada ni definida por completo; (4) la recolección de datos se ve fuertemente influida por experiencias y prioridades de los participantes en la investigación, más que por instrumentos de medición estandarizados, estructurados y predeterminados; y (5) permite extraer los significados de los datos, sin necesidad de reducirlos a números o a análisis estadísticos.

1.1.1. Estrategias y técnicas de la investigación.

Alberto Quintana, en “Metodología de la investigación científica cualitativa” (2006, p. 51), afirma que en

el método de investigación cualitativa se inicia con un acercamiento previo a la realidad que va a ser objeto de análisis: Fase exploratoria, cuyo objetivo es documentar la realidad que se va a analizar y planificar el encuadre más adecuado para realizar la investigación.

Partiendo de esta premisa, y tomando en cuenta que la presente investigación se ubicó concretamente en las políticas y programas de seguridad y convivencia desarrolladas en el municipio de Medellín, y en un aspecto específico contenido en ellos como lo es el enfoque de derechos, los actores e instrumentos que permiten su desarrollo, se tomó el estudio de caso como principal estrategia investigativa y punto de partida, considerando

que la realidad y complejidad de los objetos a estudiar deben ser acotados, limitados y adecuados en relación con las capacidades –económicas, de acceso a la información, de tiempo, de pertinencia, entre otras.– de el o los investigadores que lo realicen y en correspondencia con el paradigma postpositivista. El estudio de caso puede ser definido como la “indagación empírica en profundidad sobre un fenómeno contextualizado en el mundo real, particularmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son evidentes” (Yin, 2013 y Hijmans & Wester, 2009). Según Yin (1989, en Martínez Carazo, 2006, p. 174) el estudio de caso es apropiado para abordar temas que se consideran relativamente nuevos, pues esta forma de investigación empírica tiene las siguientes características:

(1) examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real; (2) las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes; (3) se utilizan múltiples fuentes de datos, y (4) puede estudiarse tanto un caso único como múltiples casos (p. 174)

Adicional a esto, la estrategia de esta investigación se apoyó en dos técnicas: la técnica documental y la técnica conversacional. La primera se dio mediante técnicas de recolección, sistematización y análisis de información como la revisión documental, la cual “es una privilegiada técnica para rastrear, inventariar, seleccionar y consultar las fuentes y los documentos que se van a utilizar como materia prima de una investigación” (Galeano, 2010, p. 120). También se utilizó el análisis de contenido documental, la cual permite

acceder a un plano distinto, “virtual” al sentido que se expresa en el texto. El objetivo del investigador es lograr trascender el sentido manifiesto del texto y permitir que emerja el sentido latente que subyace en la superficie del texto (Galeano, 2010, p.130).

Por su parte, la segunda, se desarrolló con técnicas de generación de información como las entrevistas informales y las entrevistas semiestructuradas.

La primera técnica se aplicó principalmente en la fase exploratoria de la investigación, donde el objetivo era la recolección de información documental clave para el acercamiento al objeto de estudio, ahí se tuvieron en cuenta documentos oficiales,

artículos académicos, y bibliografía en general relacionada con el tema en cuestión. La segunda, permitió realizar conversaciones más concretas y sobre temas específicos con actores estratégicos de la investigación en el ámbito institucional (Sebastián Londoño) y en el académico (Adolfo Eslava y Carolina Sánchez). Las fuentes de rastreo de información y el proceso de selección para llevar a cabo las entrevistas se amplían en la memoria metodológica.

1.1.2. Instrumentos de recolección, generación y sistematización de la información.

La recolección, generación y sistematización de la información se dio a partir de los siguientes instrumentos:

- **De recolección:** se utilizan fichas de contenido textual para recoger la información clave presente en cada uno de los documentos rastreados. De igual modo, se utiliza una matriz de inventario, control y clasificación de los documentos (Ver Anexo 1 y 2).
- **De generación:** se emplean cuestionarios y guías de entrevistas según cada participante, de forma que permita acceder a la información ausente en el material documental o complementar la misma (Ver anexo 2).
- **De sistematización:** se realiza a partir de fichas de contenido analíticas, en las cuales se registra la información de acuerdo a los códigos generados en el sistema categorial. También se utilizan esquemas categoriales que responden a la totalidad de las categorías empleadas en la investigación de forma jerárquica e interrelacionada y permite leer la relación de las categorías en la información derivada de los textos y de las conversaciones con los participantes (Ver Figura 1, 2, 3 y 4).

1.1.3. Consideraciones éticas.

La elaboración de esta investigación estuvo basada en una serie de principios nacionales e internacionales que tienen como finalidad la transparencia en el ejercicio investigativo para evitar el plagio, mal uso de información, proporcionar claridad y confidencialidad a los entrevistados, entre otros asuntos. A partir de la Ley 23 de 1982, la Ley 44 de 1993 y el Decreto 1474 de 2002 por las cuales se establece la propiedad intelectual y los derechos de autor, se propendió por el correcto uso de las citas y las referencias bibliográficas,

atribuyendo los derechos concernientes a cada autor. Además, partiendo de la *National Research Council of the National Academies (2002)* se tuvo en cuenta una serie de buenas prácticas que contribuyen a la integridad de la investigación:

- Honestidad intelectual para proponer, ejecutar y presentar los resultados de una investigación.
- Detallar con precisión las contribuciones de los autores a las propuestas de investigación y/o sus resultados.
- Transparencia en los conflictos de intereses.
- Protección de las personas que intervienen en las investigaciones.
- El cumplimiento de las responsabilidades mutuas entre los investigadores y los participantes de una investigación.

Finalmente y en concordancia con lo anterior, y a partir de consentimientos informados, se respetó la confidencialidad de los entrevistados⁵, al igual que se hizo un uso correcto y debido a la información suministrada por los mismos.

1.2. Memoria metodológica

Esta investigación constituye un primer acercamiento investigativo a la relación entre enfoque de derechos y políticas públicas de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín. Por lo cual, se debe tener en cuenta que es una investigación exploratoria a nivel de pregrado y que el nivel profundización que se ha dado respecto al enfoque de derechos y políticas públicas aún es muy general y la mayor parte de la bibliografía da cuenta de aspectos generales y conceptuales de cómo el enfoque de derechos se debe aplicar y cómo debe guiar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. En lo que respecta a la producción bibliográfica e investigativa sobre la materialización del enfoque de derechos, a través de instrumentos específicos que permitan la realización de los derechos humanos, no se encontraron antecedentes. Sin embargo, el desarrollo de la investigación mostrará cómo algunos instrumentos de políticas públicas, así como los actores, coadyuvan a tal propósito, pero teniendo en cuenta, que las acciones respecto a la PPSCM aún son muy recientes, lo que limita en parte el acceso a la información.

⁵ Ninguno de los entrevistados solicitó que fuese presentado como anónimo.

Esta investigación en su fase primigenia, situada en el periodo 2016-1, fue pensada como un análisis de la implementación del enfoque de derechos en las políticas y programas de seguridad y convivencia del municipio de Medellín en el periodo 2012 y 2016, pero teniendo como antecedente los años 2010 y 2011, donde se inicia la Estrategia de Territorialización de la política pública de seguridad “Medellín más Segura”. Lo anterior, considerando que una política pública no se limita a un acuerdo municipal por medio del cual se le otorga el nombre o estatus de política pública, sino que una política pública se puede rastrear en una serie de acciones llevadas a cabo por la institucionalidad correspondiente sobre una materia en concreto, en este caso la seguridad y la convivencia.

Esta primera fase constó de la elaboración de diferentes apartados que constituyen el “anteproyecto de investigación” en el cual se enmarcaron diferentes momentos como la construcción del planteamiento del problema, la justificación, el estado del arte o de la cuestión, los objetivos, el marco teórico y el diseño metodológico inicial, entre otros elementos. Ahí se evidenció, al menos inicialmente, una carencia –no ausencia– de estudios de implementación de políticas públicas en la disciplina de la Ciencia Política, y una proliferada bibliografía de estos en el campo de la administración, lo cual, ya daba unas primeras pistas de la pertinencia del estudio. Esta primera fase fue la más corta, pero fundamental para el progreso de la investigación.

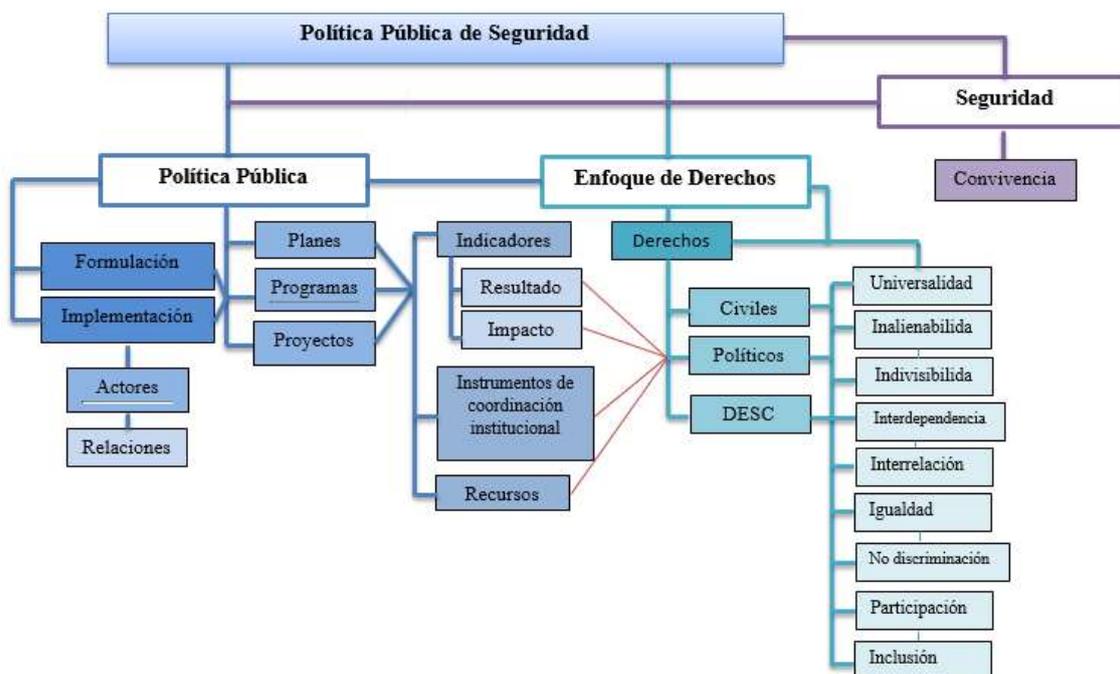
La segunda fase, se enmarcó en el periodo 2016-2, e inicia con la implementación de los primeros instrumentos de recolección y generación de información, como las fichas de contenido textual y las entrevistas informales, las cuales evidenciaron, tal como se plasma en la investigación cualitativa, que el objeto de la investigación debía comenzar a transformarse, pues existían errores en la forma en cómo se estaba abordando el problema de estudio.

Los cambios en el proyecto de investigación comenzaron a surgir a partir de varias anotaciones respecto a la profundidad del tema de política pública y el enfoque de derechos, pero a la casi nula relación de estas dos categorías con el problema público: la seguridad y la convivencia, lo que llevó a realizar breves modificaciones sobre las primeras versiones del esquema categorial.

La figura 1, muestra el primer esquema categorial, el cual daba cuenta en términos generales de las categorías que querían ser priorizadas y lo que debía ser ubicado en cada

una de las fichas de contenido textual, para poder realizar la debida codificación de cada aspecto hallado en ellas. Allí se encontraban solo acercamientos incipientes a los temas centrales que serían abordados posteriormente en el desarrollo de la investigación, como los actores e instrumentos, dos piezas que resultaron ser claves para entender el enfoque de derechos en la PPSCM.

Figura 1 Esquema categorial: Versión 1



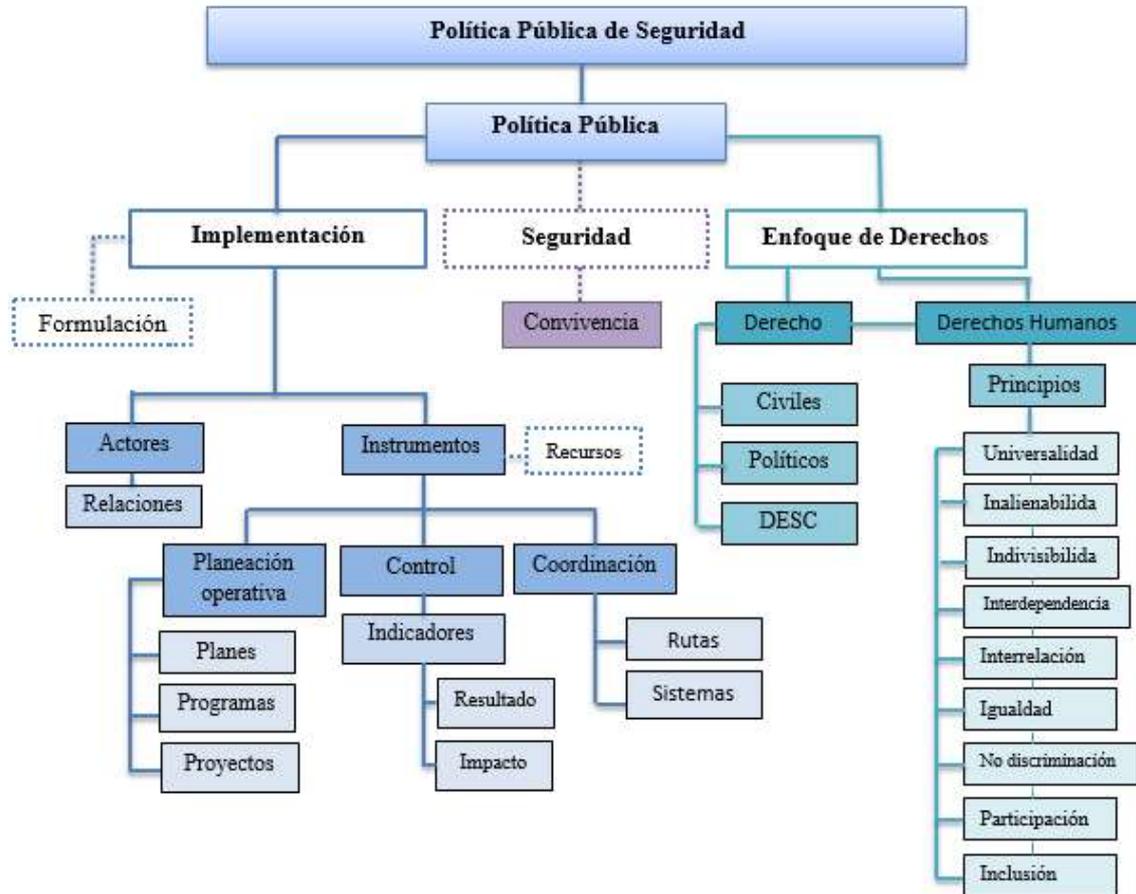
Elaboración propia.

La versión 1 del esquema presentaba aspectos detallados de las políticas públicas y del enfoque de derechos, mientras que la seguridad quedaba relegada, y se entendía la convivencia como un “apellido” de esta, el cual no contaba con el mismo nivel de análisis. Pese a las falencias que se encontraron posteriormente, el esquema ya permitía ver relaciones entre las diferentes categorías, en especial, el vínculo existente entre planes, programas y proyectos, sus indicadores y demás aspectos, con las categorías pertenecientes al enfoque de derechos.

La selección de documentos y recolección de información en las fichas teóricas, comenzó a dar pistas de cómo debía ser encaminada la investigación para poder ver lo que en su momento se entendía como “la implementación del enfoque de derechos”. Sin embargo, aún la seguridad y la convivencia seguían quedando en un segundo plano, sin profundidad

y sin entender la relación de dependencia entre unas categorías y otras, ya que se tenía una versión muy jerarquizada y poco relacional de las categorías analíticas.

Figura 2 Esquema categorial: Versión 2



Elaboración propia.

La versión 2 del esquema categorial, comenzó a mostrar mayor profundidad en los instrumentos de política pública, pues se llegó a la hipótesis de que los instrumentos eran la herramienta por medio de la cual la administración municipal podía y debía materializar el enfoque de derechos que consignaba en sus planes de desarrollo y en la PPSCM. Este esquema, además de ampliar las categorías, dejaba un poco de lado el momento de formulación de la política pública, pues se consideraba un momento importante, pero no determinante para los intereses de la investigación, en tanto lo que se quería ver era el enfoque de derechos en el terreno práctico, a partir de las acciones implementadas por la Alcaldía de Medellín y su Secretaría de Seguridad y Convivencia.

Esta segunda fase, la cual transformó considerablemente el objeto de estudio, y con ello por supuesto, los objetivos, finalizó con la aplicación de dos entrevistas informales a docentes de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia y la Universidad EAFIT. La

primera de ellas, se realizó con el profesor Julián Muñoz, quien hizo importantes contribuciones para comprender la seguridad en su particularidad, y la evolución del concepto –seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana– en los diferentes momentos de la historia. De igual forma, las sugerencias bibliográficas para ahondar más en el tema fueron pertinentes y muy valiosas.

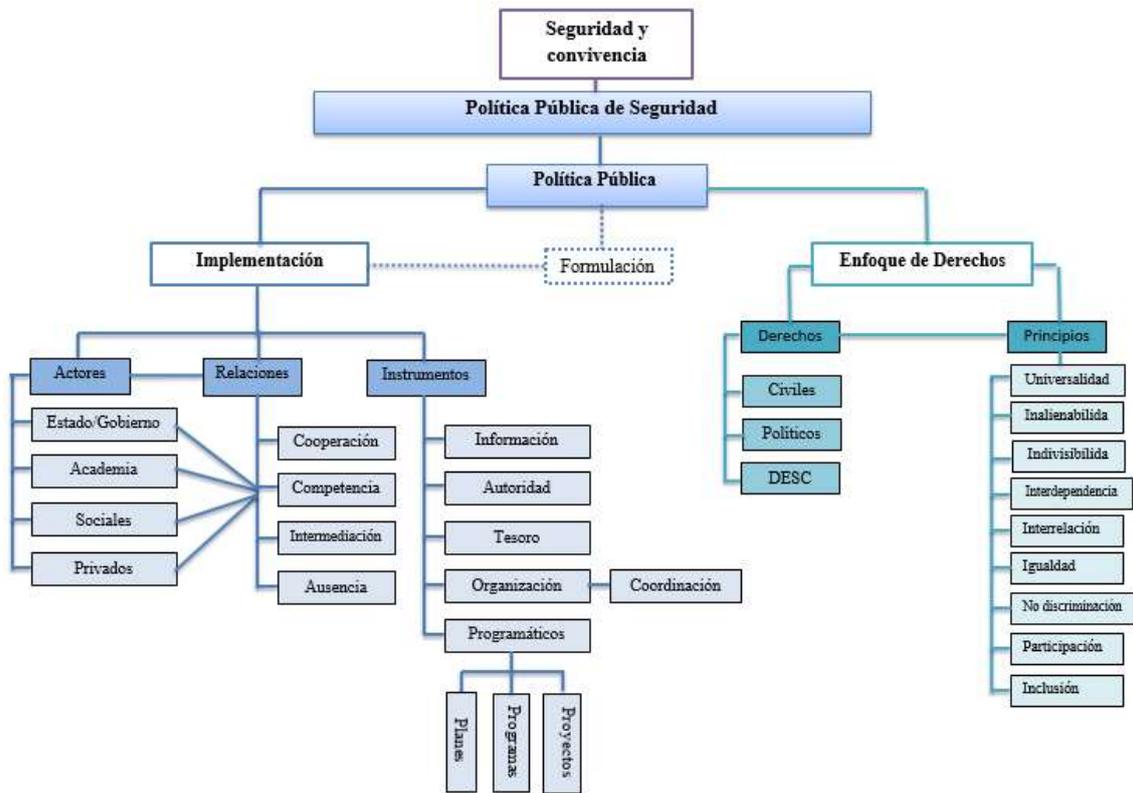
La segunda entrevista se realizó con el profesor Juan Pablo Mesa de la Universidad EAFIT. En esta entrevista se dio un acercamiento más específico a las políticas y programas de seguridad y convivencia, a actores fundamentales como los comunitarios e ilegales y las diferentes estrategias de la administración municipal para enfrentar la inseguridad, objetiva y subjetivamente. A partir de la conversación con Juan Pablo Mesa, se logró dejar de lado la idea jerárquica o de relación de sometimiento de la convivencia a la seguridad y se comprendió que ambas se encuentran en un mismo nivel, y son un problema gemelo –como lo han denominado en la Universidad EAFIT, a partir de sus estudios realizados en el marco del acompañamiento a la PPSCM–.

La aplicación de estas entrevistas, enmarcadas en lo que se ha considerado como la fase dos, culminó con una nueva versión del esquema categorial –ver figura 3–, la cual daba cuenta del avance del proceso investigativo, mostraba la ampliación de las categorías de actores, sus relaciones y una precisión en las categorías de instrumentos, las cuales ya serían las definitivas, pues fueron el resultado de una amplia fundamentación teórica frente al tema de instrumentos de políticas públicas, donde se definió tomar los instrumentos NATO propuestos por Christopher Hood y los programáticos resaltados por María Velasco, al considerarse que los propuestos por Hood, eran lo suficientemente amplios, pero insuficientes para abordar planes y programas de políticas públicas como principales instrumentos para la materialización del enfoque de derechos.

La fase tres, enmarcada en el periodo 2017 – 1, fue la de mayor avance. Ahí se inició el proceso de contacto para la implementación de las entrevistas semiestructuradas. Lo que se llevó a cabo en principio, a través de la identificación y selección de posibles participantes. Para ello, a partir de la información disponible en la web y el conocimiento de algunos profesores, se elaboró un listado de personas que habían participado en el proceso de formulación de la PPSCM y que tenían conocimiento sobre temas específicos de la misma. La priorización de actores tenía como base un criterio fundamental, y era que quienes participaran de las entrevistas fueran expertos (académicos o institucionales) en el tema de la política de seguridad y convivencia del municipio de Medellín, pues lo

que se buscó fue conocer la parte más instrumental, operativa y técnica de los actores, instrumentos y acciones llevadas a cabo en el marco de esta política pública en relación con el enfoque de derechos.

Figura 3 Esquema categorial: Versión 3



Elaboración propia.

Los primeros contactos –vía correo electrónico– se dieron en el mes de febrero con Felipe Lopera, integrante del Sistema de Información Para la Seguridad y la Convivencia, y nuevamente con Juan Pablo Mesa, miembro del Centro de Análisis Político –CAP– de la Universidad EAFIT, quienes acompañaron la formulación de la PPSCM. A Juan Pablo Mesa además, se le solicitó generar un puente con Andrés Felipe Preciado subsecretario operativo de seguridad de la Alcaldía de Medellín. Ambos dieron respuestas favorables a la solicitud de entrevista, sin embargo, expresaron que la persona indicada para hablar sobre el tema era Sebastián Londoño, coordinador de la PPSCM. Así, a través de Juan Pablo Mesa, se realizó el contacto con Andrés Felipe Preciado, quien respondió en la misma vía de los dos anteriores. El panorama, indicaba que Sebastián Londoño era el actor clave para abordar temas generales y específicos referentes a la PPSCM y el enfoque de derechos.

A la par en que se realizaba el contacto con Sebastián Londoño, se estableció comunicación con el profesor Adolfo Eslava de la Universidad EAFIT, quien es uno de los coordinadores académicos del CAP de la misma universidad. La respuesta y entrevista con el profesor Eslava se dieron con prontitud. El día 17 de febrero, en la universidad EAFIT se llevó a cabo la entrevista semiestructurada, la cual contaba con preguntas en torno a la inclusión y presencia del enfoque de derechos en la PPSCM, los actores implicados y sus relaciones, los instrumentos que permitían materializar el enfoque de derechos, entre otras cuestiones que iban surgiendo a medida que la conversación se fue desarrollando. Al igual que las demás personas con las que se realizó contacto, el profesor Eslava, resaltó la importancia de hablar con un actor conocedor a fondo de la PPSCM como Sebastián Londoño. En general, la estructura de la guía fue la misma para todos los entrevistados, las variaciones se daban teniendo en cuenta los conocimientos de cada uno.

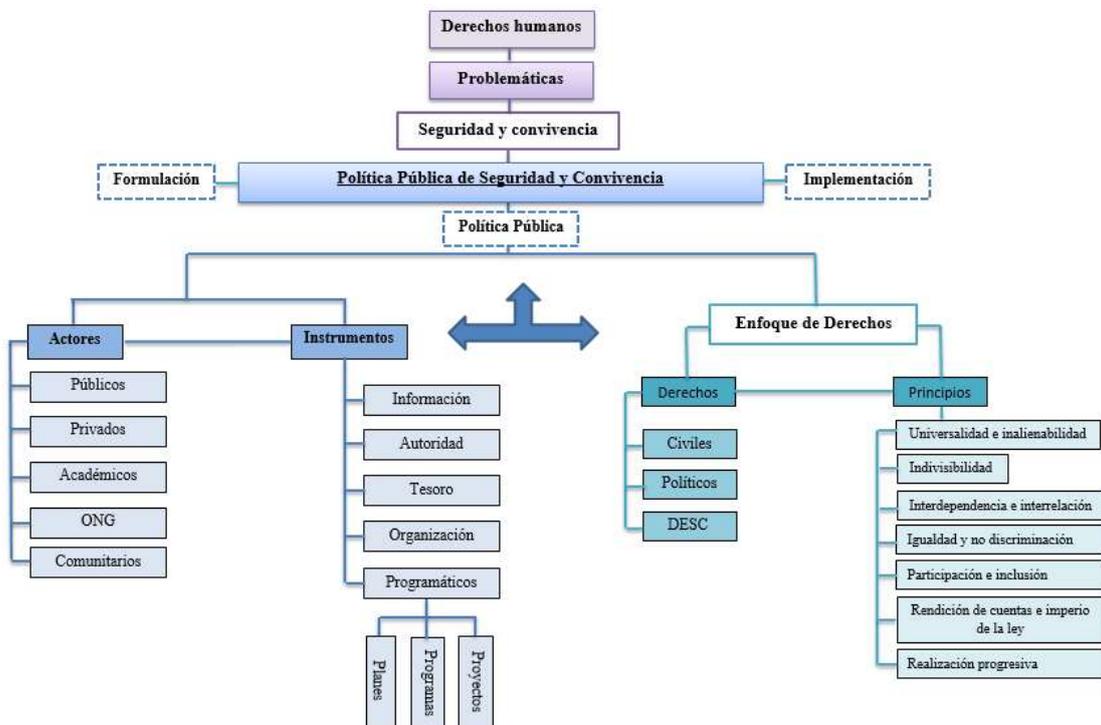
Con la nutrida y valiosa entrevista realizada al profesor Eslava, la bibliografía sugerida por él, y algunos puntos en los que éste ahondó, surgieron inquietudes en la forma en que se estaba planteando el problema de investigación. El día viernes 24 de febrero del 2017, se realizó la entrevista con Sebastián Londoño, quien explicó ampliamente –al igual que el profesor Eslava– el porqué era importante y necesario la presencia del enfoque de derechos en la PPSCM, la importancia de los actores académicos y de la articulación interinstitucional para llevar a cabo acciones concretas, entre otros temas en relación con el enfoque de derechos. Estas dos entrevistas, que en cierta medida suplían parte de la ausencia de información documental con respecto al enfoque de derechos y su relación con cada instrumento, permitieron precisar más el problema de investigación, el cual, como ya se dijo, inició como “la implementación del enfoque de derechos en las políticas de seguridad y convivencia del municipio de Medellín”, y se transformó en “el enfoque de derechos en la implementación de la política pública de seguridad y convivencia”, lo cual también se expresaba ya en la versión 3 de esquema conceptual.

Sin embargo, como ya se dijo respecto al proceso de investigación cualitativo, la investigación comenzaba a mutar y a ser más precisa en lo que realmente se quería indagar. La relación entre instrumentos, actores y enfoque de derechos guiaban la investigación, mientras que la implementación se iba quedando de lado por diferentes cuestiones, como la necesidad de ver cómo el enfoque de derechos se presentaba también en términos del diseño y formulación de la PPSCM, pues era ahí donde hasta ahora tenía un mayor desarrollo y se creaban instrumentos para su materialización. También, se

consideró que un estudio de implementación requería abordar un tiempo mayor al estipulado en la investigación y las acciones llevadas a cabo en el marco de la PPSCM, aún se encuentran en desarrollo o incluso sin ejecutar, y por ende, se tendría que centrar en las acciones llevadas a cabo en el marco del Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC– 2012-2015, o acciones anteriores, dejando de lado gran parte de la PPSCM, tal cual fue diseñada.

Teniendo claridad sobre las categorías centrales del estudio –enfoque de derechos, actores e instrumentos– se diseñó un último y definitivo esquema categorial, así como una versión definitiva del sistema categorial y de códigos, con la cual se codificó y sistematizó la información generada y recolectada hasta el momento. Toda esta información, pasó a ser consolidada en nuevas fichas que la agrupaban según las categorías de primer orden, las cuales respondían a las categorías centrales ya mencionadas. Los insumos de información consolidados daban cuenta de un amplio desarrollo en lo referente a los instrumentos, la seguridad y la convivencia, mientras que en lo referente a los actores y el enfoque de derechos solo se presentaban generalidades.

Figura 4 Esquema categorial: Versión definitiva



Elaboración propia

Figura 5 Sistema categorial y de códigos

Categorías y Códigos		
Primer orden	Segundo orden	Tercer orden
Actores (Act)	Estado/Gobierno (A1)	
	Academia (A2)	
	Sociales/comunitarios (A3)	
	Privados (A4)	
Instrumentos (Ins)	Programáticos (Pg)	Planes (Pg1)
		Programas (Pg2)
		Proyectos (Pg3)
	Nodality-Información (Inf)	
	Autoridad (Au)	
	Tesoro (Ts)	
Organización (Ogn)		
Políticas públicas (PP)		
Enfoque de Derechos (ED)	Derechos (Der)	Civiles (Der1)
		Políticos (Der2)
		DESC (Der3)
	Principios (Prin)	Universalidad e inalienabilidad (P1)
		Indivisibilidad (P2)
		Interdependencia e interrelación (P3)
		Igualdad y no discriminación (P4)
		Participación e inclusión (P5)
		Rendición de cuentas e imperio de la ley (P6)
		Realización progresiva (P7)
Categorías contextuales		
Seguridad (Sg)	Problemáticas (Prm)	Efecto sobre los DD.HH (EDDHH)
Convivencia (Cv)		

Elaboración propia

La última versión del esquema conserva coherencia con los anteriores, pero en esta última se suprimen las relaciones entre actores por la falta de información empírica para poder dar cuenta de hallazgos significativos sobre esta categoría analítica. También se conservaron las categorías de formulación e implementación, considerando que si bien ya no constituían un punto central (análisis particular en cada una de las dos etapas),

seguían siendo dos momentos interrelacionados del proceso de política pública en el cual aparecía el enfoque de derechos y eran necesarios para observar la pregunta y problema de investigación ¿cómo se incorpora el enfoque de derechos a la política pública de seguridad y convivencia de Medellín entre 2012 - 2017? Finalmente, se decidió ampliar la seguridad y la convivencia como problema de política pública, añadiéndole la categoría de problemática, en tanto la existencia de situaciones problemáticas concretas es lo que justifica las intervenciones coordinadas en el marco de la política pública, situaciones que además afectan de forma negativa los derechos humanos.

Teniendo mayor claridad sobre estos diferentes asuntos, se realizó la última entrevista el 16 de marzo de 2017 con Carolina Sánchez, profesora de la Universidad de Antioquia e integrante del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín de la misma universidad, quien participó en las mesas de discusión en torno a la formulación de la PPSCM. Con esta profesora se dialogó sobre la participación del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín en las mesas de discusión, el papel de los actores –especialmente comunitarios– en la PPSCM, y diferentes aspectos contemplados en las políticas y programas de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín.

Con la culminación de la fase de generación de información a través de entrevistas semiestructuradas, al igual que la recolección de información de fuentes secundarias y la consolidación de los resultados de ambas fuentes, se inició el proceso de escritura, alrededor de tres grandes ejes, la relación enfoque de derechos y acciones en torno a la seguridad y la convivencia, a modo de antecedentes, los instrumentos y su función con el enfoque de derechos, y los actores como punto central para la materialización del mismo.

Aún con la prolífera información resultante de algunas de las categorías analíticas y las generalidades de otras, tal información mostró que eran muchas las formas posibles de abordar el problema de estudio, formas que constituyen también futuras líneas de investigación en lo referente al enfoque de derechos en las políticas públicas, un enfoque que, aplicándolo de modo adecuado y cumpliendo con los principios consignados en él, puede cambiar la forma tradicional en la que han sido abordadas las políticas públicas, y darles un entendimiento a las mismas en términos de satisfacción de derechos.

2. Referentes conceptuales

El referente conceptual consiste en la exposición organizada de los elementos teóricos generales y particulares que guían el proceso investigativo. Este tiene como objetivo brindar las representaciones conceptuales que permiten comprender un fenómeno de la vida social. Dicho lo anterior, este referente conceptual consta de 3 partes. La primera, es un acercamiento a la definición de política pública y sus características básicas, seguida de una exposición más profunda de los instrumentos de política pública y de los agentes o actores que intervienen en ellas. La segunda parte, presenta la seguridad y la convivencia, así como un breve desarrollo de las mismas y su relación. Y finalmente, se hace una presentación de los elementos conceptuales del enfoque de derechos, sus características y principios básicos.

En este sentido, la presente investigación tomó varios referentes conceptuales para definir sus principales categorías analíticas: las políticas públicas, sus actores e instrumentos, así como la seguridad y la convivencia, y finalmente el enfoque de derechos.

2.1. Política Pública

Desde la aparición de las *Policy Sciences of Democracy* en la década de 1950, propuestas por Harold D. Lasswell, las políticas públicas han estado en constante debate académico. La proliferación de estudios, investigaciones y la polisemia alrededor del concepto de política pública es evidentes. Cada académico y experto en el campo ha construido una definición partiendo de la observación de su propio contexto y factores priorizados, por lo que se puede ver el constante robustecimiento del concepto con el pasar del tiempo. Desde definiciones amplias como la de Hecló y Wildavsky (1974: XV), quienes afirman que el concepto de política pública refiere a “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”; o la de Jean-Claude Thoenig (1985) quien establece que, las políticas públicas designan las «*interventions d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale sur un domaine spécifique de la société ou du territoire*»⁶, se puede observar lo general del concepto en sus formulaciones años atrás.

⁶ Tomado de: Thoenig J.C (1985). Présentation et l'analyse des politiques publiques. Dans M. Grawitz, J. Leca et J .C. Thoenig (s/d), *Traité de science politique*, vol. 4, Paris: Presses Universitaires de France (p. I –X et 1-60) Traducción: «intervenciones de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental sobre un ámbito específico de la sociedad o del territorio».

Actualmente, se pueden encontrar numerosas definiciones con mayor elaboración, precisión y con una cantidad de elementos que enriquecen el análisis. Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007) define las políticas públicas como:

la concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían– a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actores formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (p. 12).

Así, las acciones, inacciones, decisiones, actores, recursos, entre otras cuestiones se encuentran siempre presentes cuando de políticas públicas se trata. Cada política representa un mundo y una realidad diferente, por lo que cada una –sea poblacional, generacional, sectorial, intersectorial, territorial, entre otras– cuenta con características propias que se anclan en las dinámicas estructurales y en los atributos y las relaciones de los agentes de cada sistema donde son llevadas a cabo. Si se tiene en cuenta esta premisa, es necesario revisar las definiciones que se encuentran más cercanas al contexto que se dispone a analizar. Jorge Iván Cuervo (2007) afirma que una política pública se representa bajo la forma de:

actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinan –en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas– caracterizadas porque constituyen flujos de decisión –o una decisión específica– orientada a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención (Cuervo, 2007, p. 82)

Difícilmente se puede formular una definición de política pública unívoca, dada la cantidad de factores que intervienen en su conceptualización. No solo las características del sistema y los agentes se imprimen en ella, también los enfoques y marcos con los cuales se estudian, le brindan miradas específicas –racionalismo, incrementalismo, estructuralismo, (neo) institucionalismo, entramados, etc.– que limitan y/o amplían el Campo de análisis según las particularidades de cada una. Más es posible optar, no por

una definición, sino por la presunción de ciertos elementos constitutivos de una política pública. Subirats, Knoepfel, Varone y Larrue (2008) proponen los siguientes:



Adaptado de: Subirats, J. et al. (2008) p. 41.

Establecer unos elementos constitutivos de forma permanente también puede resultar problemático, en tanto “la función de las políticas cambia en la medida en que el Estado modifica su manera de legitimar el discurso” (Parsons, 2007, p. 48). La comprensión más general del concepto políticas públicas puede ser determinada por un orden jerárquico, por lo que este tendrá múltiples acepciones. Hogwood y Gunn (1984, p 13-19, citados en Parsons, 2008,) establecen diez usos comunes del término: (1) etiqueta para referirse a un ámbito de actividades. (2) Expresión del propósito general o de la situación deseable sobre determinados asuntos. (3) Propuestas concretas. (4) Decisiones gubernamentales. (5) Autorización formal. (6) Programa. (7) Resultado -output-. (8) Impacto. (9) Teoría o modelo. (10) Proceso.

De cualquier manera, es necesario establecer una definición de política pública, no muy general (en la cual se puedan presentar contradicciones y ambigüedad), ni muy específica (que pueda limitar el análisis). Por tal motivo, para la presente investigación, se entenderá por política pública la definición propuesta por Tamayo (1997), ya que se debe considerar una política pública de manera amplia, como una serie de acciones encaminadas a la solución o mitigación de un problema público concreto, y no de un modo restringido como la promulgación de un acuerdo. Así, una política pública es

El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Tamayo, 1997, p. 281).

2.1.1. Instrumentos

Toda política pública debe contar con instrumentos que le permitan desarrollar y alcanzar sus objetivos. Para Guillaume Fontaine (2015, p. 82) semánticamente un instrumento es “un artefacto que sirve para realizar una actividad, un medio o un conjunto de medios para conseguir un fin o un propósito dado (como satisfacer una demanda, resolver un problema, etc.)”. Para este autor, en lo que refiere a los instrumentos de políticas públicas, “constituyen un tipo particular de instituciones, que las hacen posibles mediante la estabilización de los modos de cooperación: son dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía” (Lascoumes y Le Galés, 2007b, en Fontaine, 2015, p. 82). Los instrumentos utilizados en una política pública estarán definidos por múltiples factores, los actores y el número de ellos, el o los sectores involucrados, los beneficiarios finales, el contexto, etc. Tales instrumentos responderán además a los objetivos de la política y las capacidades estatales.

Los instrumentos de los cuales el Estado hace uso permiten hacer un análisis en diferentes niveles, pues ellos dan cuenta de cómo se asume y define el problema, al mismo tiempo que le asignan un nivel en una escala de importancia. Roth (2002, pp. 45-46) con base en el *centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives (CETEL) (2000)*, distingue los siguientes instrumentos de intervención:

Figura 6 Instrumentos según Roth.

Instrumento	Objetivo	Medio o Tipo
Prescriptivos	Modificar el comportamiento mediante la obligación, la interdicción y la autorización.	Disposiciones de sanción. Medios administrativos de coerción.
Incentivos	Modificar el comportamiento mediante incentivos positivos y negativos.	Sanciones no jurídicas. Sanción moral, económica o de hecho. Instrumentos financieros (subsídios, tasas de incitación negativa). Instrumentos de información (establecer presión social o moral). Instrumentos educativos (incentivar comportamiento ejemplar). Instrumentos de presión reglamentaria (amenaza).
Coordinación	Desarrollar mecanismos de coordinación para la ejecución de distintas políticas.	Planificación. Estudios de impacto.
Organización y procedimiento	Definir uso de modalidades para llevar a cabo acciones o actividades. Definir el marco en el cual se va a desarrollar el proceso de la política pública.	Instrumentos de procedimiento. Instrumentos de organización.
Materiales	Proporcionar bienes o servicios.	
Delegación a socios	Colaboración con organizaciones privadas, paraestatales o con ONG en la consecución de los objetivos en términos de política pública.	Contratación de servicios. Convenios colectivos. Delegación de tareas públicas a actores privados.

Elaboración propia (Fuente: Roth, 2002, pp. 45-46.)

Los instrumentos de políticas públicas son variados. Diversos autores han establecido taxonomías y tipologías alrededor de ellos, tomando en cuenta las necesidades anteriormente planteadas. María Velasco (2007) considera los siguientes:

- 1. Instrumentos organizativos:** para la autora, este particularmente se encuentra en la totalidad de las políticas públicas y considera como instrumento organizativo a cualquier estructura pública o de naturaleza mixta creada o modificada para las acciones políticas de un ámbito o sector. De este modo identifica dos tipos de estructuras. La primera refiere al ámbito administrativo, la cual se divide en dos subgrupos. En el primero lo denomina *estructuras administrativas tradicionales* y se encuentran los organismos con responsabilidades en diversas materias y con competencias para hacerlo, como los ministerios, secretarías, entre otros. El

segundo grupo puede denominarse como *estructuras ejecutivas dependientes*, en la medida que su actuar está supeditado al de las anteriores, y de las cuales el gobierno puede hacer uso para el cumplimiento de sus fines. Son organismos autónomos de carácter público, semipúblico o privado reconocidos por el gobierno en el campo de la acción pública.

La segunda, son las estructuras de coordinación y cooperación. Aquí se pueden encontrar órganos de coordinación de naturaleza pública de dos diferentes tipos. Los que sirven como espacio de colaboración entre agentes públicos provenientes de diferentes campos y los que crean espacios de trabajo para actores públicos con responsabilidades y competencias en diferentes niveles de gobierno. También se encuentran los organismos de cooperación, en los cuales se encuentran actores públicos y privados. Si bien son organizaciones independientes, asumen responsabilidades estatales (Velasco, 2007, pp. 9-10).

2. **Instrumentos programáticos:** este es otro instrumento básico para la articulación de políticas, en él se encuentran los planes y programas que son elaborados en el ámbito específico. Los *Planes* son el conjunto ordenado de acciones y programas que contiene el proyecto político y que posee un gobierno determinado para un ámbito político específico. El Plan es uno de los instrumentos políticos básicos, guiado por la acción pública en un periodo de tiempo acotado, y tiene por objetivo la totalidad del área de trabajo, lo que conlleva a la determinación de otro tipo de instrumentos y medios necesarios para alcanzar los objetivos. Los planes representan un punto clave para el análisis de políticas públicas en el campo de la implementación, por al menos tres razones. Primero “contienen la argumentación básica sobre el porqué y el cómo un gobierno interviene” (Majone, 1989). Segundo, permite inferir la idea básica, la filosofía de acción y los valores que el gobierno defiende y presidirán sus actuaciones. El plan permite seleccionar, organizar, interpretar y dotar de sentido la realidad que se va a intervenir. Tercero, es el compromiso que tiene y asume el sector público y el sector privado con respecto a los ciudadanos.

Por otro lado, los *Programas* al igual que los planes, conllevan a la determinación de objetivos, la identificación de instrumentos y de los medios necesarios para alcanzarlos. Estos suelen ser más específicos, generalmente se centran en uno de los objetivos. En consecuencia, un programa puede ser definido como la serie de

actuaciones relacionadas entre sí y diseñadas por el Gobierno con el fin de generar un efecto en una faceta concreta del ámbito de trabajo. Puede centrarse, por ejemplo, en un grupo de destinatarios o en una faceta determinada del asunto que es objeto de la política (Velasco, 2007, p. 13)

3. **Instrumentos normativos o de ordenación**, tomando en cuenta que una de las principales funciones que tiene el Estado es la producción de normas y reglamentaciones en los diferentes ámbitos de la sociedad, es frecuente que las políticas públicas recurran a estos medios o instrumentos normativos como parte sustancial de su intervención. Velasco (2007) define los instrumentos normativos como cualquier norma legal con carácter vinculante y de aplicación directa. Al igual que en Roth (2002) con los instrumentos prescriptivos e incentivos, buscan determinar qué objetivos serán alcanzados por medio del uso de instrumentos con aplicación obligatoria o por medio de instrumentos voluntarios ligados a la idea de fomento o promoción.
4. **Instrumentos financieros**. Son instrumentos que buscan impulsar el curso de acción en ámbitos concretos, aplicando medidas basadas en facilitar, apoyar o estimular ciertas actividades. Los instrumentos financieros suelen estar ligados a un plan o a un programa y de forma más general, a los objetivos de la política pública misma. Suelen estar representados bajo la forma de créditos, ayudas económicas reembolsables, subvenciones, entre muchos otros. (Velasco, 2007, pp. 13-14).
5. **Instrumentos de mejora del conocimiento**. Este instrumento puede entenderse en un carácter endógeno pero con fines exógenos, es decir, la nutrición, incentivación y acumulación del conocimiento especializado en diversos ámbitos de la sociedad que ayuden y apoyen la toma de decisiones para el logro de los fines fuera la política pública.
6. **Instrumentos de comunicación**. El uso de medios de comunicación es cada vez más frecuente para el logro de objetivos a través de la transmisión de información acerca de problemas específicos, de forma que se concientice y fortalezca determinados valores.

Fontaine (2015) realiza una compilación de tipos de instrumentos de política pública partiendo de diferentes autores, allí destaca los siguientes: “de provisión directa, transferencia, impuestos y tasas, contratación, autoridad, regulación y exhortación (p.82)”

tipología de Stephen Linder y Guy Peters (1998). “El gobierno directo, la regulación social y económica, la contratación, el financiamiento por donaciones y préstamos, la garantía de préstamos, el seguro, los impuestos, tasas y derechos de uso, la ley, las empresas públicas, las agencias cuasi- gubernamentales o los bonos (p. 83)” tipología de Lester Salamon (2000). Y finalmente, la tipología que a su forma de ver tiene un mayor mérito porque abarca todos los aspectos instrumentales de la política pública, es la elaborada por Christopher Hood (1983 y 2007), denominada NATO por sus siglas en inglés de: información (*Nodality*), autoridad (*Authority*), tesoro (*Treasure*) y organización (*Organization*). La primera categoría remite a los “instrumentos que producen datos para el gobierno (detectores) y a los datos producidos por este último (efectores)” (p. 83). La segunda categoría, refiere a las normas jurídicas y sistema legal que enmarca las políticas. La tercera categoría, incluye los instrumentos fiscales, financieros y monetarios que impulsan o limitan la política. La última categoría alude a las organizaciones, entidades o personas físicas que hacen parte de la política o inciden en ella.

Esta cantidad de instrumentos puede variar entre una política pública. Cada uno tiene sus propias particularidades y provocan sus propios resultados. La tenencia en mayor o menor medida de uno u otro limita o posibilita la consecución de objetivos y pueden provocar efectos inesperados. Lascoumes y Le Gales (2012, en Sarthou 2015. P. 156) identifican tres efectos básicos:

1. Los instrumentos crean efectos de inercia y hacen posible la resistencia a las presiones exteriores, tales como: los conflictos de intereses entre actores empleadores del instrumento, o transformaciones de la política global.
2. El instrumento es igualmente productor de una representación específica de la temática que aborda. El instrumento propone un cuadro de representación de lo social, una descripción de la situación abordada.
3. El instrumento induce una problematización particular de la temática, en la medida en que jerarquiza variables y puede llegar a inducir un sistema explicativo.

Si bien hasta aquí se han tratado algunos instrumentos, es menester ahondar en tres de ellos. Dos ya han sido resaltados por Velasco (2015) en los instrumentos programáticos. La implementación de una política pública inicia con la discusión de los planes, programas y proyectos, así como de servicios que permiten la realización de los objetivos y las acciones postuladas en el momento de la formulación (Alcaldía Mayor de Bogotá,

2015). La puesta en marcha de la política pública en el terreno concreto a intervenir requiere la activación de diversos instrumentos, en especial en lo que refiere a coordinación y planificación que permitan armonizar el desarrollo de los planes, programas y proyectos. Cada uno de estos refiere específicamente a:

1. Plan: contiene a grandes rasgos, las ideas que deberán orientar y condicionar todos los niveles de planificación, de forma que no se den actuaciones aisladas y todo se desarrolle en torno a sus postulados. Aquí se determinan las prioridades, la cobertura de equipamiento, disposición de recursos, la previsión presupuestaria, el horizonte temporal, entre otras cuestiones.
2. Programas: aquí se concretan los objetivos, los temas que se exponen en el plan tomando en cuenta el tiempo que es generalmente acotado. De ellos depende el orden en los recursos disponibles frente a las acciones y objetivos concretos. En este punto se señalan las prioridades de intervención en tiempo real. Es el nivel *táctico*, intermedio, que busca acercar los planes y los proyectos, es decir, los objetivos generales del plan, con el tiempo y situaciones concretas.
3. Proyectos: este es el nivel más operativo, refiere a acciones concretas. Pretende realizar las actividades concebidas en el nivel anterior. “Define resultados previstos y procesos para conseguirlos, así como el uso concreto de los recursos disponibles” (Olivero y Sosa, 2012. P. 6).

La articulación de estos tres niveles, en tanto instrumentos, se debe encontrar en armonía, no solo entre ellos sino también con los demás, pues su desarticulación puede suponer fallas en la implementación que impidan el logro exitoso de los objetivos de la política pública.

Para ahondar aún más en los instrumentos hasta aquí presentados, vale la pena presentar un pequeño cuadro comparativo elaborado por Thomas Birkland (2005) a partir de las categorías expuestas por otros autores:

Figura 7 Instrumentos según Birkland

Tipos de Herramientas o instrumentos de Política (como las categorizan los principales estudiosos de política)					
Peters	Levine, Peters, Thompson	Schneider e Ingram	Anderson	Descripción	Ejemplos
Ley	Ley y regulación	Herramientas de autoridad	Poder directivo	Pronunciamientos de política que lleven la fuerza de ley; esto es, que constriñen los comportamientos particulares y al cumplimiento.	Ley criminal, regulaciones ambientales, ley antimonopolio.
Servicios	Provisión directa de bienes y servicios		Servicios	Servicios directos dados por el gobierno a los usuarios	Servicios postales, control del tráfico aéreo, predicción del clima.
Dinero	Pagos de transferencia		Beneficios	Pagos de “Transferencias” de dinero del gobierno.	Seguridad Social, estampillas de alimentos, beneficios de veteranos.
	Subvenciones intergubernamentales				
	Subcontratación		Contratos	Contratos con firmas privadas para proveer bienes o servicios.	Contratos para iniciar prisiones, hospitales; contratos para ofertar bienes complejos al gobierno; como equipo militar o computadores
			Gastos generales	Gasto general hecho por el gobierno cada día en la gente, bienes y servicios que necesita para funcionar.	Costos de personal, suministros, servicios públicos, etc. (El gasto del gobierno en estos ítems tiene un efecto económico sustancial nacional y localmente.)
			Operaciones de mercado y de propiedad	Las actividades del gobierno que tienen contrapartes privadas, y que tienen consecuencias económicas y políticas.	Actividades de mercado del Banco de la Reserva Federal (fijación de los tipos de interés, La compra y venta de valores para influir en el mercado).
Impuestos	El sistema tributario (gastos fiscales)		Impuestos	Políticas destinadas a alterar el comportamiento haciendo algunas actividades, más o menos, deseables económicamente.	Crédito fiscal (como el interés de préstamos estudiantiles), deducciones de impuestos (deducción fiscal de hipoteca, los gastos médicos) impuestos al tabaco y el alcohol, llamados “impuestos al pecado,” para aumentar los ingresos y desalentar el consumo.

Otros instrumentos económicos	Préstamos y garantías de préstamos		Préstamos	Préstamos para inducir la actividad económica u otra actividad deseable.	Préstamos de Administración de Pequeñas Empresas (SBA), préstamos estudiantiles.
			Subsidios	Pagos para asegurar la viabilidad económica de una actividad, particularmente cuando la actividad se ocupa de algunos objetivos más amplios.	Subsidios a las granjas; a las franquicias deportivas, subsidios a los negocios que se ubiquen en comunidades particulares.
	Seguros			Prestación de servicios de seguro que no están disponibles en el mercado de seguros privado.	Seguros contra inundaciones, seguros de depósitos federales.
		Herramientas exhortativas		Intentos de persuadir a la gente a participar en comportamientos deseables o para evitar incurrir en las conductas negativas.	Campañas públicas para desestimar el fumar o beber, campañas antidroga, campañas, campañas en pro de ejercicio
		Insentivos y sanciones	Sanciones	Herramientas que inducen "acciones quasi- voluntarias o quasi-coercitiva basadas en beneficios tangibles" (Schneider e Ingram)	Las multas por violación de los reglamentos; bonificaciones en pagos por terminación a tiempo de contratos.
		Herramientas de construcción de capacidad		"La capacitación, la asistencia técnica, la educación y la información necesaria para tomar las correspondientes medidas de política" (Peters) y la autonomía de otros organismos	La transferencia de tecnología, la capacitación, la provisión de productos de información para el gobierno local; Transferencia de efectivo a contratar más personal
		Herramientas de aprendizaje		Herramientas para ayudar a aprender los aspectos relevantes de los problemas de política	Grupos de enfoque, encuestas de opinión, los censos, la investigación básica y aplicada [Por ejemplo, los Institutos Nacionales de Salud (NIH) National Science Foundation (NSF)]
			Licencias	Autorización del gobierno para entablar actividades prohibidas in tales licencias	Licencias de conducción, licencias profesionales (médicos, abogados, ingenieros y otras). Licencias de hospitales, permisos, cartas de las empresas (Anderson)
			Procedimientos informales	Procedimientos no especificados en la ley o la regulación para resolver problemas.	Intercambio de correspondencia entre los contribuyentes y el IRS para resolver controversias; La negociación en el proceso penal.

Fuentes: B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance* (Chapqua, N.Y.: Chatham House/Seven Rivers, 1999), 6-13; Charles H Levine, B. Guy Peters, y Frank Thompson, *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (Glenview, Ill.:Scott, Foresman/Little Brown, 1990), 64- 73; Anne Larason Schneider y Helen Ingram, *Policy Design for Democracy* (Lawrence: University Press of Kansas, 1997), 93-97; James E. Anderson, *Public Policymaking*, 4th ed. (Boston: Houghton Mifflin), 233-244.

Tomado de Birkland (2005).

Teniendo en cuenta la variedad de instrumentos aquí expuestos, para la presente investigación se toma como marco analítico los instrumentos NATO presentados por Hood (2007), a los cuales se les añadirá la categoría expuesta por María Velasco (2015) que hace referencia a los instrumentos Programáticos. La amplitud de las categorías presentadas por Hood (2007) permiten –al no ser taxativas ni restrictivas– organizar analíticamente las herramientas diseñadas en la PPSCM y las tomadas por esta para el desarrollo de los planes, programas, proyectos y demás acciones. En ese sentido, es necesario también, contemplar los instrumentos programáticos, pues es a partir de ellos, que los gobiernos de los diferentes niveles de gobierno operativizan y llevan a la ejecución la política pública mediante planes, programas y proyectos con recursos, indicadores, metas, rutas, instancias, profesionales involucrados y acciones concretas en campo.

2.1.2. Actores

Los actores, al igual que los instrumentos, son un punto clave para el análisis de políticas públicas. Algunos autores como Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa (2007), consideran que

todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política, aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública (p. 12).

Sin embargo, según Joan Subirats y Bruno Dente (2014, p. 73) “no son actores aquéllos que están interesados en actuar, ni tampoco aquéllos que deberían actuar, sino sólo aquéllos que actúan”. Razón por la cual, la perspectiva brindada por Knoepfel et al. (2007), es más adecuada, al considerar no solo a los actores que intervienen de forma directa, sino también a los otros implicados, como los afectados –de manera positiva o negativa– por las acciones de la política pública en cuestión, incluso si no intervienen en algunos momentos de esta.

Para poder comprender el importante rol que juegan los diferentes actores en el proceso de política pública, es necesario partir de la idea Muller y Surel (1998) en la cual la construcción de una política pública se encuentra estrechamente ligada a las acciones de individuos y grupos involucrados, de la capacidad de estos de articular intereses, movilizar recursos y producir discursos. Según Jiménez & Ramírez (2008, p. 63), para analizar los actores de política pública, es necesario prestar atención a dos dimensiones:

- La contribución del actor al proceso político
- El impacto o influencia de esa contribución sobre los resultados

En esta investigación se tienen en cuenta ambos puntos, pero siempre en relación con el enfoque de derechos o la realización de derechos.

Para llevar a cabo esto se requiere hacer una división con fines analíticos entre los diferentes actores participantes en el proceso de política pública. Las clasificaciones de actores se dan por factores como sus intereses o por su pertenencia a una entidad gubernamental, empresa privada u organización social. También los repertorios de acción, las estrategias, o las racionalidades de los actores juegan un importante papel a la hora de clasificarlos.

Marc Parés (2014) plantea algunas diferenciaciones y clasificaciones entre los actores. Una primera, corresponde a los actores individuales y los actores colectivos, donde cualquier individuo con influencia puede actuar por cuenta propia, mientras que otros lo hacen en representación de una determinada identidad colectiva y responden a criterios y principios más o menos homogéneos para con un grupo.

Prosiguiendo con Parés (2014), otra clasificación típica es entre actores públicos y actores privados. Esta distinción se basa en la naturaleza jurídica de los actores y el control gubernamental de las acciones llevadas a cabo por estos. Los actores públicos en este sentido, actúan bajo las reglas político-administrativas y son quienes tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar las políticas públicas, sin embargo, hay otros actores cuya naturaleza jurídica no es completamente pública, como sociedades anónimas, sociedades mixtas, fundaciones, y otros, que actúan implementando servicios de naturaleza pública y que actúan bajo la lógica y el control gubernamental. Por su parte, los actores privados actúan libremente, “sin control” gubernamental pero con voluntad de incidencia. Cabe mencionar aquí los actores del pro-común, quienes buscan dar soluciones a problemas colectivos pero al margen del Estado y del mercado, los cuales

pueden ser considerados como actores de naturaleza privada pero que actúan en la esfera pública y que entienden lo público como lo colectivo, más allá de la restricción de naturaleza institucional.

Según Subirats y Dente (2014), los actores también pueden ser clasificados según sus lógicas de actuación en: actores políticos, burocráticos, con interés especial, con interés general y expertos. Los actores *políticos*, son aquellos que responden y buscan generar consensos, legitimidad –en términos electorales–, el clásico ejemplo, son los partidos políticos. Los actores *burocráticos*, responden a una responsabilidad en un marco legal, y defienden las leyes y su implementación, los técnicos de las administraciones públicas son un claro ejemplo de este tipo de actor, que a diferencia del anterior busca una legitimidad legal y no una electora. Los actores con *intereses especiales*, son quienes pueden ser afectados potencialmente por la política pública, y en este sentido buscan obtener ventajas o mitigar su impacto negativo, aquí caben individuos, colectivos, empresas, etc. También existen actores con *intereses generales*, quienes buscan tutelar valores/intereses generales como el ecologismo, pacifismo, feminismo, etc. pero son actores que no cuentan con legitimidad legal o electoral como los dos primeros, pero buscan incidir y defender unos determinados valores sociales, que otros no pueden defender por sí mismos, aquí las ONG son el actor más representativo. Por último, los actores *expertos*, son quienes basan su intervención en el hecho de que poseen el conocimiento necesario para estructurar el problema colectivo y formular las mejores alternativas para solucionar el problema, un claro ejemplo son las universidades o los “*think tanks*”.

Una última clasificación realizada por Subirats y Dente (2014), se da en torno al rol que juegan los actores, tal como se puede observar en la figura 8.

Figura 8 clasificaciones de actores según su rol

Actores de las políticas públicas	
Promotores (iniciador)	Es el que plantea el problema y lo introduce a la agenda política (generalmente es el gobierno o los movimientos sociales)
Director (fixer, o pivot)	Es el actor central en lo referente a la coordinación y conducción de la política pública, es quien se responsabiliza de su diseño, formulación e implementación
Opositores	Es un actor que le hace oposición, bien sea al promotor o al director, o bien sea a ambos. O se oponen a los objetivos de contenido o a los

	objetivos de proceso ⁷ y para ello destina sus recursos para impedir el proceso de política pública.
Aliados	Son actores que actúan alineados con el promotor o director y permiten la consecución de los objetivos.
Mediadores	Estos actores tienen más que ver con los objetivos de proceso, y lo que busca o persigue es el logro de acuerdos (consenso) entre los diferentes actores.
Gatekeepers (portero)	Este actor se encuentra muy vinculado a los objetivos de proceso, y tiene la capacidad de restringir el acceso de ciertos temas a la agenda política. Es capaz de ejercitar un poder de veto y de bloquear el progreso del proceso de toma de decisiones a causa de los recursos que controla.
Filtros	Son actores, cuyos intereses –en ocasiones– es ajeno a la política pública, pero que en medio de su acción acaban incidiendo sobre esta. Un claro ejemplo son los medios de comunicación, quienes pueden presentarse como opositores, aliados e incluso gatekeepers.

Elaboración propia (fuente: Subirats & Dente, 2014)

Esta revisión de tipologías (algunas más descriptivas, otras más analíticas) se realiza con el fin de conceptualizar algunas de las categorías de actores existentes y evidenciar algunos desarrollos de la teorización que hay al respecto. La clasificación abordada en la presente investigación se realiza considerando sobre todo la procedencia de cada actor y en parte el rol que asumen en el proceso de la política pública. Estos actores son los siguientes: actores públicos, actores privados, actores académicos, organizaciones no gubernamentales y actores comunitarios. Esta clasificación subyace a algunas de las categorías anteriormente presentadas, se fundamenta en las mismas y toma en cuenta algunos hallazgos empíricos preliminares del proceso exploratorio con respecto a la PPSCM y el enfoque de derechos, los cuales ayudaron a definir la clasificación propia de actores para esta investigación.

Cada uno de estos actores cuenta además con presencia en diferentes niveles de participación, los cuales se tendrán presentes de modo general, pues se considera relevante la incidencia de cada uno de ellos en el proceso de política pública, sin que esto signifique que se realizará un análisis de participación de los actores. La profesora Luisa

⁷ Según Subirats y Dente (2014), los objetivos de contenido tienen que ver con la naturaleza del problema que se quiere abordar, sus intereses, sus valores y la visión general sobre este. Por su parte, los objetivos de proceso tienen que ver con, las relaciones que se mantienen con otros actores, el reparto de poder, las alianzas, pactos, y demás cuestiones que no responden de forma directa al problema de la política pública, sino a su parte interna y técnica.

Fernanda Cano (2008) plantea cuatro niveles de participación (información, consulta, cooperación o cogestión y decisión) en relación con la participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción, la cual se considera se puede hacer extensiva a los actores contemplados en esta investigación.

El primer nivel, es de *información* y consiste en la obtención, emisión y difusión de información con respecto al funcionamiento del gobierno. El segundo nivel, es de consulta y en él se pretende obtener la opinión ciudadana respecto a situaciones específicas que permitan esclarecer una situación, problemática o política, la cual el gobierno pretende intervenir. El tercer nivel es de cooperación o cogestión, y se relaciona con la participación y colaboración de los ciudadanos en el desarrollo de tareas públicas. El cuarto y último nivel, es el de decisión, en el cual, se participa para contribuir en el proceso de toma de decisiones, no solo emitiendo una opinión, sino también orientando las acciones gubernamentales.

2.2. Seguridad y Convivencia

Presentados los aspectos conceptuales en relación con las políticas públicas, es necesario reiterar que, si bien la presente investigación no corresponde a un estudio de seguridad y convivencia, se consideró importante abordar conceptualmente estas dos categorías de manera breve, pues representan el problema público de la política pública aquí analizada, por lo cual se deben tener ciertas claridades al respecto.

Hablar de seguridad, sea en el contexto colombiano u otro, requiere del entendimiento de las diferentes fases que ha atravesado la seguridad en tanto concepto. Se puede hablar al menos de tres momentos conceptuales en lo referido a la seguridad, que se han expresado en las políticas securitarias en los diferentes niveles de gobierno. El primer momento conceptual refiere a la seguridad pública, la cual está ligada a nociones como las de seguridad nacional, seguridad interior y orden público. “Con todos ellos comparte la idea de que las intervenciones contra el delito y la violencia tienen por objetivo la seguridad del Estado, seguridad que se logra protegiendo determinado orden político, jurídico, económico o social (IIDH, 2011 en Mesa. 2015. Pp. 105-106). El segundo momento conceptual es el de seguridad ciudadana, en él, el foco estado-céntrico se traslada a uno humano-céntrico, centrándose en la protección del ciudadano y en la seguridad como derecho exigible. El tercer momento conceptual, refiere a la seguridad humana, el cual “tiene como fin lograr el pleno desarrollo de la sociedad y la vigencia de los derechos

humanos” (Angarita, 2010. P. 37.). Este último, en tanto enfoque, comprende a su vez la seguridad cultural, la seguridad económica, la seguridad jurídica, etc.⁸

Cada uno de estos conceptos de seguridad cuenta con un destinatario, unos valores, unas amenazas y unos medios como lo presenta Juan Pablo Mesa (2015) en uno de los capítulos de “Seguridad y Convivencia en Medellín. Aproximaciones Empíricas a sus Atributos y Desafíos” –Ver figura 9–.

Figura 9 Evolución del concepto de seguridad.

¿Seguridad para quién?	¿Seguridad para qué valores?	¿Seguridad frente a qué amenazas?	¿Seguridad por qué medios?
Seguridad Pública			
El Estado y sus organizaciones	Soberanía	Conflictos armados internos y externos	Coacción
	Autoridad	Delitos	uso racionalizado de la violencia
	Orden Público	Narcotráfico	
	Ordenamiento institucional	Amenazas internas y externas	Reacción
	Valores propios del orden político, económico y social de la respectiva forma de Estado.	Amenazas violentas contra la existencia y persistencia del Estado.	Triada policía, sistema judicial y cárcel
Seguridad Ciudadana			
Personas y grupos sociales	Libertad y derechos fundamentales	Delitos	Prevención
			Participación ciudadana
	Valores democráticos	Violencia	Fortalecimiento de las capacidades institucionales (y democráticas del Estado)
			Triada policía, sistema judicial y cárcel
Seguridad Humana			
Personas y grupos sociales	Derechos humanos de primera, segunda y tercera generación	Desempleo	No militarista
		Hambre	Desarrollo humano
		Enfermedades	Paz
	Valores propios de las dimensiones: la economía, la alimentación, la salud, el medio ambiente, la integridad personal, la vida comunitaria y política	Riesgos ambientales	Desarme
		Violencia física	Derechos humanos
		Conflictos sociales	Justicia internacional
		Represión política	Gobernabilidad
			Democracia

Adaptado de: Mesa Mejía, Juan Pablo, 2015. pp 99 – 124.

Lo anterior permite comprender cómo el concepto de seguridad ha ido evolucionando, lo que a su vez deja entrever las formas en que las intervenciones del Estado colombiano

⁸ Para ampliar esta información, véase: Angarita, Pablo Emilio (2010) ¿Seguridad democrática o seguridad humana? En desde la Región N° 57 septiembre de 2010.

han cambiado su foco de atención, adoptando y combinando las distintas formas en la que se ha presentado la seguridad. Además, la seguridad, debe ser entendida en relación con la convivencia, pues es un concepto que se encuentra interrelacionado. Las malas prácticas de convivencia pueden causar problemas de seguridad, y viceversa. Juan Pablo Mesa (2015, p. 2) retomando otros autores, afirma que la convivencia puede ser entendida de diferentes formas. De un lado se ha servido como descriptor de “(...) sociedades que aceptan la diversidad por su potencial positivo, que trabajan activamente en pos de la igualdad, que reconocen la interdependencia entre los distintos grupos y que abandonan progresivamente el uso de armas para solucionar conflicto” (Berns & Fitzduff, 2010, en: Mesa, 2015b, p. 131).

Por otro lado, la convivencia se asocia al “(...) ideal de una vida en común entre grupos cultural, social o políticamente diversos” (Mockus, 2002, en: Mesa, 2015b, p. 131), vida caracterizada por la estabilidad, la tranquilidad y la paz. Por su parte Giménez (2005, en: Mesa, 2015:2) “adscribe a la definición de la convivencia, un significado de armonía según el cual, convivir no implica únicamente vivir con los demás, sino hacerlo de manera armónica” (p. 133). La convivencia entonces, se enmarca y se caracteriza por un entorno de paz, respeto, tolerancia, tranquilidad y armonía, donde los sujetos miembros de la comunidad conviven, -pese a la diversidad y la diferencia- de forma autorregulada.

La convivencia desde otra perspectiva, expuesta por Ruiz & Murraín (2012, en: Mesa, 2015) se puede encontrar estrechamente relacionada con tres mecanismos de regulación, la ley, la moral y la cultura, ejes que deben ser tenidos en cuenta para entender algunas de las dinámicas existentes en la ciudad de Medellín. La ley por un lado, implica la existencia de reglas explícitas, comúnmente acordadas a través de medios predefinidos. La cultura, por su parte, “constituye un conjunto de aprendizajes que han apropiado los grupos humanos, aprendizajes que regulan las acciones del conjunto” (p. 141). Mientras que la moral son normas interiorizadas aprendidas en sociedad y por las que se rige su acción. Esta diferenciación es importante en tanto la separación de estos tres tipos de regulación puede afectar la forma en cómo se concibe la convivencia. Tal separación “interesa fundamentalmente en la medida en que hay aprobación moral y cultural de acciones ilegales, o bien, indiferencia o desaprobación cultural y moral hacia el cumplimiento de obligaciones legales” (p. 141).

Teniendo en cuenta lo hasta aquí presentado, es menester hacer algunas consideraciones respecto a la seguridad y la convivencia. Primero, que son pocos los abordajes que

trabajan la seguridad y la convivencia como un solo cuerpo o en su relacionamiento, es decir, que el abordaje institucional y conceptual que se le han dado a ambas categorías, trata a cada una por separado y no en su conjunto como problemas interrelacionados. Segundo, en los pocos acercamientos donde se consideran ambas categorías como parte de un mismo problema, la seguridad cuenta con un mayor nivel de importancia frente a la convivencia, considerando a esta última solo como un “apellido” de la primera. Sin embargo, cabe resaltar que últimamente la administración municipal ha dado un paso adelante

en cuanto a la conceptualización del problema de la seguridad y la convivencia como problemas gemelos del orden social, lo cual permite un anclaje más profundo del concepto. Ya no se trata solo del “apellido” de la seguridad o de una noción banal, sino que se avanza en una comprensión más profunda. (Dávila, Mesa & Preciado, 2015, p. 185).

2.3. Un enfoque para la Materialización de Derechos.

Para lograr explicar el enfoque de derechos como herramienta estratégica de políticas de desarrollo –ámbito inicial de aplicación–, y principalmente de las políticas públicas, es menester partir de un marco mucho más amplio. El enfoque de derechos es el resultado de la relación entre un paradigma de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la necesidad de construir políticas para el desarrollo de los países con economías en transición. Esto último en tanto que dichos países –principalmente latinoamericanos–, son los que presentan mayores desigualdades en términos sociales y económicos, por lo que requieren de políticas que protejan los sectores poblacionales más vulnerables.

Los derechos humanos se han convertido con el pasar del tiempo en un punto de referencia para las discusiones políticas y lugar común de reivindicación de ciertos sectores sociales, siguiendo la premisa del enfoque de derechos, el cual busca darle poder de incidencia y decisión a estos sectores sociales. Así, Bobbio (1966, en Pérez Luño, 2005) afirma que “Los derechos del hombre⁹ son aquellos imprescindibles para el perfeccionamiento de la persona humana, para el progreso social, o para el desarrollo de la civilización” (p. 4-5). La desigualdad e inequidad producto de las dinámicas estructurales y del sistema político y económico, genera que las garantías, libertades y derechos fundamentales, se vean afectados, y con ello, el desarrollo de algunos sectores

⁹ Entendido como los derechos humanos.

sociales, por lo cual se requiere darle un fuerte campo de acción a las comunidades en la formulación de soluciones a los problemas que los aquejan.

Autores como, Pérez Luño (2005), Papacchini (2003), Gómez Montañez (2011), Prieto Sanchís (1990), concuerdan en que existe cierta dificultad para definir el concepto de derechos humanos, debido a su constante transformación, producto del devenir histórico. Como consecuencia de lo anterior, se ha producido un cambio en la concepción social sobre los derechos humanos, y esto ha llevado a un uso indiscriminado del concepto. Prieto Sanchís (1990) afirma que: “Los derechos humanos o fundamentales, carecen de un significado técnico jurídico preciso y delimitado; debido a su fuerte carga emotiva y a su indiscutible dimensión moral.”(Pág. 18) Esta *dimensión moral*, que conlleva también a una *dimensión ética*, generan que los derechos humanos se transformen conforme el tiempo, es decir, el significante y significado que la sociedad le atribuye ha dicho concepto está dado por variables temporales y territoriales que determinan el entendimiento del mismo. Esta variabilidad y resignificación del concepto ha producido –entre otras cosas– que se generen debates en torno a su legitimidad y aceptación, su aplicabilidad, su posible vaguedad, su instrumentalización como legitimador de discursos hegemónicos, entre otros asuntos. Gómez Montañez (2011) afirma que “el debate existente está enmarcado por una vaguedad conceptual y una proliferación de conceptos afines, tales como: derechos del hombre, del ciudadano y trabajador, derechos individuales, de autonomía, naturales, derechos subjetivos, libertades básicas, derechos fundamentales o derechos morales. (Pág. 13)”.

Siguiendo la misma línea del debate, Papacchini (2003) afirma que es innegable también que la hegemonía creciente del discurso de los derechos humanos, en lugar de disminuir la ambigüedad de esta noción, la ha acrecentado: todos apelan a derechos, pero cada cual parece entender a su manera el sentido y el alcance de los mismos (p. 22).

Se puede afirmar, entonces, que la comprensión e instrumentalización social de este concepto es ambigua, usada para legitimar o deslegitimar un gobierno, como mecanismo social de reclamación y reivindicación o como discurso de la élites para perpetuar algunas dinámicas sociales.

Pese a las dificultades para definir conceptualmente los derechos humanos, se puede observar en ellos ciertas características según la óptica que se le imprima a estos. Desde la perspectiva o dimensión política los derechos humanos:

son reivindicaciones sociales emancipadoras, al igual que se convierten en instrumento crítico a la actuación de los poderes públicos estatales. Los derechos humanos están en función de la lucha política, que sirve para la transformación de la realidad o para conservar el statu-quo ” (Gómez Montañez, 2011, pp. 17-18).

Desde una dimensión jurídica los derechos humanos son:

verdaderos derechos exigibles a los estados, que transitan por el reconocimiento del Derecho Internacional Público que ha contribuido a su positivación. Además, han servido para el reconocimiento en los ordenamientos nacionales, al ser llevado a la categoría de derechos constitucionales fundamentales. (Gómez Montañez, 2011, p. 19)”

Tales definiciones no contemplan todas las perspectivas que se tienen frente a los derechos humanos, pues estos son un derrotero utilizado para innumerables fines, por diversidad de actores, lo cual ha producido una generalización en el uso del término y ha provocado al menos dos reacciones: (1) la concientización de la existencia de estos por parte de las clases asalariadas quienes son objeto de la mayor parte de las violaciones; y (2), una trivialización y malformación del concepto de derechos humanos, el cual se usa con imprecisión, tanto por los estudiosos y el Estado, como por la sociedad civil.

El chileno Jorge Iván Hübner Gallo (1994), ampliando un poco la perspectiva limitada que se tiene frente a los derechos humanos y la trivialización de los mismos, afirma que estos no le pertenecen a un grupo privilegiado de hombres, ni al discurso de élites o partidos políticos, y que estos “no son de derechas ni de izquierdas, sino bastión protector de la dignidad del hombre, de todo hombre.” (Hübner Gallo, 1994, pág. 17). Los Derechos Humanos, no protegen a una clase sobre otra, ni a un hombre sobre otro hombre, sino, a la totalidad de ciudadanos, quienes están expuestos a posibles actos desmedidos del poder; “(...) porque si nos situamos en el terreno práctico, se observa que son relativamente escasas las lesiones que un sujeto puede sufrir en sus derechos fundamentales por actos de otro particular (...) lo que ha habido es una lesión ocasionada por el Estado o por parte de autoridades con poder delegado (...)” (Hübner Gallo, 1994, pág. 18). Los derechos humanos, son independientes de la clase, la raza o la nacionalidad, abarcan la totalidad de la vida misma, y no puede ser negada su existencia, al menos desde una perspectiva filosófica, ya que la materialización plena de estos resulta tan compleja como imposible frente las dinámicas sociales actuales. La perspectiva política presentada anteriormente y lo expuesto por Hübner, serán los pilares del presente trabajo, pues las

políticas públicas con un enfoque de derechos son el medio para reivindicar y transformar la realidad de todo el conjunto social a partir de exigencias al Estado.

Sin embargo, es menester aclarar, que cuando se hace referencia a derechos humanos, no es en su uso limitado de los derechos fundamentales, sino de una manera amplia, teniendo en cuenta que en el marco del enfoque de derechos, y como desarrollo del *principio de interdependencia e integralidad* del mismo, la realización de unos derechos dependen de otros, la violación de unos, afecta a otros y por consiguiente, la satisfacción de un derecho, se relaciona con la satisfacción de otro. Con las reivindicaciones políticas y sociales, y la aparición de los derechos de segunda (derechos económicos, sociales y culturales DESC) y de tercera generación (derechos colectivos), se trasciende la visión tradicional y la clasificación de derechos que le deban preponderancia a los derechos civiles y políticos considerando estos como “fundamentales” (Jiménez, 2007).

El enfoque de derechos se encuentra en un terreno de mayor aplicabilidad y no tan abstracto como el marco de los derechos humanos. Para lograr “bajar” dicho concepto de un estado metafísico a uno científico o positivo como lo plantearía Comte, es necesario revisar en términos generales los textos y las organizaciones por los cuales se ha generado dicha transición. Las organizaciones parte de Naciones Unidas, han trabajado de forma amplia el tema de los derechos humanos y el enfoque de derechos –principalmente, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH)– posibilitando un marco de implementación de los mismos. Para el PNUD, los derechos humanos están íntimamente relacionados al desarrollo humano y es labor del Estado servir como precursor, ceñido a los convenios internacionales a los cuales se encuentra adscrito, pues éste tiene como deber respetarlos y protegerlos, es decir, debe abstenerse de incurrir en conductas que puedan interferir en el goce efectivo de los derechos y al mismo tiempo debe prevenir las violaciones que puedan resultar de terceros (PNUD, 2005). Las diversas organizaciones de las naciones unidas reconocen que:

“los derechos humanos son garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana. La legislación en materia de derechos humanos obliga a los gobiernos (principalmente) y otros titulares de deberes a hacer ciertas cosas y les impide hacer otras. (Naciones Unidas A., 2006, p. 1)”

Con la anterior definición, nos encontramos frente a la positivización de los derechos humanos, mediante convenios y actas a las cuales se adscriben los Estados, permitiendo así la creación de un marco internacional, el cual facilita y posibilita una implementación y aplicación eficaz del enfoque de derechos, “(...) capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo (...)” (Abramovich, 2006, pág. 36). Reconocer que los individuos pertenecientes a sectores excluidos son también portadores de derechos y que por tanto el Estado tiene obligaciones (negativas y positivas) frente a ellos, es el punto de partida de éste enfoque. Los derechos, que son propios de todo individuo requieren y demandan mecanismos de protección y exigibilidad para su cumplimiento, es decir, el enfoque de derechos genera un cambio de paradigma en las políticas públicas, ya que su partida no se da por la existencia de sectores con necesidades insatisfechas, sino en el reconocimiento de derechos demandables y exigibles (Abramovich, 2006).

En el enfoque de derechos se pueden destacar algunas características que resaltan Naciones Unidas, (1) su objetivo principal es la realización de derechos; (2) identifica a los titulares de derechos como a los correspondientes de deberes y obligaciones, promoviendo la reivindicación de derechos de los titulares y el cumplimiento de obligaciones de los correspondientes; (3) la integración de normas y principios contenido en los tratados internacionales de derechos humanos como orientadores (Naciones Unidas, 2006). Y puede ser definido como un enfoque que “aporta un marco conceptual y metodológico fundamentado normativamente en estándares internacionales de Derechos Humanos y operativamente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos”¹⁰ (RedEnDerechos, 2011, p. 25.).

Al enfoque se le puede atribuir intrínsecamente una serie de principios. *Universalidad e inalienabilidad*, en tanto que los derechos le pertenecen a todo el conjunto de la humanidad y no pueden ser transferidos ni abdicar a ellos. *Indivisibilidad*, todos los derechos poseen el mismo status. *Interdependencia e interrelación*, la materialización de un derecho puede depender de la realización de otro. *Igualdad y no discriminación*, todos los seres humanos son portadores de derechos, los sectores y grupos más vulnerables deben ser tratados sobre la base de la no discriminación. *Participación e inclusión*, este punto al igual que el anterior, son claves en toda herramienta basada en los derechos

¹⁰ Se debe tener en cuenta que este enfoque ha sido promovido y desarrollado por instituciones de orden internacional.

humanos, ya que contribuye a la organización civil; incrementa la transparencia en los procesos políticos; genera nuevos medios y mecanismos de participación para grupos vulnerables; sensibiliza y empodera a la sociedad sobre los derechos propios y los deberes y obligaciones del Estado; propende por mayor comunicación entre gobierno-sociedad civil y organizaciones-sociedad civil (RedEnDerechos, 2011, p. 25- 26.)

A los anteriores principios pueden agregarse dos más. El primero, *la rendición de cuentas e imperio de la ley*, el cual implica que, los estados nacionales –así como otros titulares de deberes– son responsables de garantizar la observancia de los derechos humanos. El segundo es *la realización progresiva*, este principio basado en las normas internacionales de los derechos humanos, impone a los Estados la obligación de garantizar los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Pero en tanto el enfoque de derechos reconoce que no es posible que todos los derechos se realicen inmediatamente, estos se desarrollarán de forma progresiva y conforme aumenten las capacidades estatales¹¹ (Erazo et. al, 2007).

El enfoque de derechos pone en evidencia la correlación derechos-obligaciones, lo cual hace necesario implementar una serie de estrategias y herramientas para evitar la violación de los derechos, promoverlos, protegerlos, garantizarlos y restablecerlos cuando sea el caso. En este sentido, las políticas públicas con enfoque de derechos parecen presentarse como una vía idónea para tal propósito, pero ellas deben estar enmarcadas en los principales valores que emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de todo texto declarativo y convencional posterior. En tales valores, se encuentra:

(1) El principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana, que orienta todo catálogo de derechos y es, además, un derecho en sí; (2) el principio de no discriminación, presente en todos los instrumentos de derechos humanos, convencionales y declarativos; (3) el principio de la sociedad democrática, único espacio en que es posible el goce de los derechos humanos (Garretón, 2004).

El enfoque de derechos se integra así a las políticas públicas como un enfoque filosófico, como un marco jurídico, como un referente político, pero también como una orientación metodológica que imprime una visión especial para tratar los problemas sociales,

¹¹ Frente a este principio hay debates que cuestionan que tras el discurso de la progresividad –que se plantea específicamente para los DESCAs, no para los derechos fundamentales que deben ser de inmediato restablecimiento y protección- se esconde una práctica de evasión del Estado de su rol de garante de los derechos, bajo el argumento fiscal o de disponibilidad de recursos.

brindando nuevas características e intensificando otras ya existentes, el pluralismo en cuanto a participación – sobre todo ciudadana –, la materialización y exigibilidad de derechos y una perspectiva basada en el derecho constitucional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Los elementos que trae el enfoque derechos a las políticas públicas son importantes en un contexto con graves problemáticas de seguridad y convivencia y en el cual la existencia de instrumentos normativos internacionales avocados a la protección de los derechos humanos no garantiza su plena realización y consecución. La adopción del enfoque de derechos en la formulación de políticas públicas “significa que las instituciones públicas responsables deben basar sus definiciones explícitamente en las normas y en los valores establecidos en la legislación internacional sobre el tema” (Orbe, 2007). En este sentido, el enfoque de derechos, se presenta también como una orientación metodológica, con principio y estándares de derechos humanos que se deben reflejar en todo el proceso de política pública (análisis de problemas, formulación, toma de decisiones, implementación, evaluación, etc.), de forma que se garantice que toda intervención pública debe ser desarrollada bajo la idea de respeto, protección y progresiva realización de los derechos humanos.

El enfoque de derechos no solo guía la parte operativa y la orientación de las políticas públicas, sino también la forma en que estas pueden ser analizadas, pues todo su contenido parte desde una perspectiva de derechos, es decir, una problemática, delito, o situación concreta se relaciona de forma directa a la no realización, violación o insatisfacción de uno o varios derechos, y por ende la implementación de una política pública se relaciona con la garantía, protección o restablecimiento de derechos.

Se deben tener en cuenta algunos indicadores, dimensiones y otros elementos, con los que se podría determinar la realización del enfoque de derechos en particular y de los derechos humanos en general para lograr llegar a un nivel mayor de especificidad.

La figura 9 y 10, muestran algunas características de indicadores a partir de los cuales se puede medir la realización de los derechos humanos, basándose en criterios de adopción de instrumentos legales, existencia de mecanismos institucionales, políticas adoptadas y logros individuales y colectivos en relación con el disfrute de derechos humanos.

Figura 10 Indicadores para la realización de derechos humanos

Indicadores	Objetivo
Estructurales	Reflejar la ratificación y la adopción de instrumentos legales y la existencia o la creación de mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para la promoción y la protección de los derechos humanos.
De proceso	Medir los esfuerzos que están realizando los garantes de derechos para transformar sus compromisos en materia de derechos humanos en los resultados deseados. A diferencia de los indicadores estructurales, esto afecta a los indicadores que evalúan de manera continua las políticas y medidas específicas adoptadas por el garante de derechos para aplicar sus compromisos sobre el terreno.
De resultados	Buscan captar los logros individuales y colectivos que reflejan el estado de disfrute de los derechos humanos en determinado contexto. Un indicador de resultados consolida a lo largo del tiempo el impacto de diversos procesos subyacentes (que pueden ser captados por uno o más indicadores de proceso); a menudo se trata de un indicador de evolución lenta, menos sensible a los cambios momentáneos que un indicador de proceso.

Elaboración propia (Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos -ACNUDH-, 2012)

Figura 11 Categorías de indicadores utilizados para los derechos humanos

	OBJETIVO O BASADO EN HECHOS	SUBJETIVO O BASADO EN JUICIOS
CUANTITATIVO	<p>Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.</p> <p><i>Ejemplo 1:</i> prevalencia de niños menores de cinco años con peso insuficiente.</p> <p><i>Ejemplo 2:</i> número de ejecuciones arbitrarias registradas.</p> <p style="text-align: right;">A</p>	<p>Indicador articulado en forma cuantitativa y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio, utilizando, por ejemplo, escalas cardinales/ordinales.</p> <p><i>Ejemplo 1:</i> porcentaje de personas que se sienten seguras caminando a solas por la noche.</p> <p><i>Ejemplo 2:</i> clasificación basada en una puntuación media asignada por un grupo de expertos o periodistas sobre el estado de la libertad de expresión en un país.</p> <p style="text-align: right;">B</p>
CUALITATIVO	<p>Indicador articulado de forma descriptiva, en forma categórica, y basado en información sobre objetos, hechos o acontecimientos que son, en principio, directamente observables y verificables.</p> <p><i>Ejemplo 1:</i> estado de ratificación de un tratado de derechos humanos en cierto país: ratificado/firmado/ni firmado ni ratificado.</p> <p><i>Ejemplo 2:</i> descripción de los hechos de un acontecimiento en el que se han producido actos de violencia física, con un agresor y una víctima.</p> <p style="text-align: right;">C</p>	<p>Indicador articulado de forma descriptiva, no necesariamente en forma categórica, y basado en información que supone una percepción, opinión, valoración o juicio.</p> <p><i>Ejemplo 1:</i> valoración descriptiva del grado de independencia e imparcialidad de la justicia.</p> <p><i>Ejemplo 2:</i> ¿está plenamente garantizado el derecho a la alimentación en las leyes y en la práctica en determinado país?</p> <p style="text-align: right;">D</p>

Tomado de ACNUDH, 2012, p. 21.

Otros aspectos a tener en cuenta son una serie de dimensiones y su función/relación con el enfoque de derechos.

Figura 12 Dimensiones para el análisis de políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos

Dimensión	Enfoque de derechos
Objetivos	Adopción explícita del marco normativo internacional de los derechos humanos.
	Reconocimiento e integración social de las "ciudadanías específicas".
Estrategias	Orientación hacia el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.
	Determinación de metas inmediatas y puntos de referencia para el cumplimiento progresivo de los derechos.
	Reconocimiento del principio de integralidad como base para un abordaje global y en conjunto de los derechos humanos.
Cobertura/destinatarios	Universal, combinada con acciones focalizadas para fortalecer la equidad
Foco de preocupación	El sujeto reflexivo y empoderado como centro de la política pública.
	Lo público local como espacio para el ejercicio de la ciudadanía.
Institucionalidad	Énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades.
	Desarrollo de la información social desagregada, oportuna y de calidad como mecanismo de visibilización del déficit.
	Garantía del acceso a la información oficial de manera transparente.
Gestión y participación	La participación activa y documentada es fundamental como mecanismo base para el empoderamiento y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.
	Basado en los principios de la factibilidad económica y equidad social.
	Gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de las políticas públicas.
Financiamiento	La escasez de recursos no exime al Estado de sus obligaciones.
Actores	
Estado	Garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a umbrales de bienestar necesarios para la integración social
	Principal titular de deberes, siendo la instancia ante la cual se afirman los derechos humanos.
Sociedad/Comunidades	Ejercen sus derechos.
	Inciden con su participación en el proceso de toma de decisiones.
	Exigen la reconstitución de los derechos vulnerados a través de mecanismos sociales establecidos y reconocidos.
	Se conciben como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia.
Empresariado	Produce bienes y servicios sin lesionar los derechos humanos.
	Como iniciativa privada coadyuva en la materialización de los planes de desarrollo
Organizaciones no gubernamentales	Proveen servicios como entidades públicas no estatales sin afectar el papel del Estado como rector en la formulación de las políticas y su financiamiento.
Agencias de cooperación	Asistencia técnica y de cualquier otra índole en el marco de sus ámbitos de acción para proveer y colaborar en la implementación del enfoque de derechos.

Tomado de Giménez Mercado & Valente Adarme, 2010, p. 64.

La realización o comprobación de algunos indicadores relacionados con las dimensiones presentadas por Giménez y Valente o de los resultantes de las categorías presentadas por

ACNUDH (2012) debe contribuir al mejoramiento de las condiciones de la ciudadanía en el ámbito que este sea aplicado. Nuria Cunill (2010), presenta un cuadro comparativo, en el cual se muestra los efectos que tiene una política pública con enfoque de derechos y una sin él.

Figura 13 Efectos sobre la ciudadanía según si una política está o no sustentada en un enfoque de derechos.

Enfoque de derechos	Inexistencia enfoque de derechos
Todos disponen de las prestaciones basadas en el derecho instituido, en condiciones de alta calidad, independientemente de su condición socio económico.	Sólo aquellos que pueden pagar o los que son acreedores de un programa compensatorio pueden acceder a las prestaciones, con calidades variables.
Todos tienen el respaldo de la ley y de los procedimientos, así como la información necesaria para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores (incluidas la calidad y la oportunidad).	Poca claridad acerca de las obligaciones de los prestadores y alta dependencia de su discrecionalidad
Todos pueden participar en la elección de las políticas, en su implantación y en su monitoreo y evaluación.	Participación nominal o reservada a intereses corporativos.
Todos pueden disfrutar de un enfoque integral para la plena realización del derecho instituido.	Realización parcial.

Tomado de Cunill 2010, p. 49

Cada uno de estos indicadores es muestra de los desarrollos teóricos y analíticos propuestos por diferentes autores para dar cuenta de la realización de los derechos humanos y del enfoque de derechos. La presente investigación no aborda en su análisis todas las dimensiones e indicadores expuestos, en tanto desbordan las capacidades de la investigación, por tanto, se tienen en cuenta de manera general las dimensiones que refieren a los actores y los indicadores estructurales y de procesos, dejando los demás para el desarrollo de futuras investigaciones.

3. Políticas públicas y enfoque de derechos. La Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín

En el presente capítulo se realiza un acercamiento a aspectos generales de la PPSCM aprobada mediante el Acuerdo Municipal 021 de 2015, sus antecedentes y la paulatina incorporación del enfoque de derechos en los instrumentos de la PPSCM, de los que esta se vale para el desarrollo de sus objetivos y lineamientos estratégicos. Estos antecedentes son necesarios para contextualizar y comprender las relaciones entre el enfoque de derechos, los instrumentos y los actores de la política pública en mención, las cuales se presentarán en los capítulos siguientes. Además, en dichos antecedentes se pueden evidenciar referencias previas a la incorporación explícita del enfoque de derechos en la PPSCM.

Las intervenciones en materia de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín han sido constantes, al punto de alcanzar los primeros lugares en el país en términos de inversión para esta área, como se puede constatar en los informes de “Medellín cómo vamos” (2012, 2013, 2014) y en el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI- (2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Esto es reflejo de las demandas sociales en torno a la seguridad y la convivencia y la incorporación del problema público por parte de los dirigentes en la agenda de gobierno.

Si bien la PPSCM surge en términos formales a finales del año 2015 con su aprobación en el Concejo de Medellín, si se considera que las políticas públicas pueden ser entendidas como un “conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar Vargas, 2008, p. 45), es posible encontrar acciones de política pública en materia de seguridad y convivencia que ya venían haciendo alusión -implícita o explícitamente- al enfoque de derechos, incluso antes de su diseño y formalización en el 2015. En ese sentido, la temporalidad de la presente investigación se enmarca entre en los años 2012 a 2017, en los periodos de gobierno de Aníbal Gaviria Correa (2012 – 2015) y Federico Gutiérrez (2016 – 2019), ya que en estos años fue posible identificar una serie de instrumentos que tenían incorporadas referencias directas a la relación entre seguridad, convivencia y derechos humanos.

Aunque el antecedente inmediato de esta política pública es el Plan Integral de Seguridad y Convivencia –en adelante PISC–, es menester hacer una breve descripción de las acciones institucionales en materia de seguridad y convivencia anteriores a él, en tanto dan cuenta de la inclusión progresiva del enfoque de derechos en las estrategias y acciones

de la administración municipal, y de cómo la alcaldía a través de sus planes y programas ha buscado garantizar el goce efectivo de los derechos de los habitantes de Medellín en materia de seguridad y convivencia.

Los antecedentes que se presentan a continuación tienen como base dos criterios de selección. El primero, que las referencias existentes al enfoque de derechos se den como marco general de la acción del Estado, es decir, que se considere el enfoque como un punto de partida para todas las intervenciones de la administración. Y el segundo, que exista relación directa o explícita del enfoque de derechos con el problema de seguridad y convivencia.

3.1. Antecedentes de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín y el enfoque de derechos

El primer antecedente en materia de enfoque de derechos se encuentra en el Plan de Desarrollo Municipal 2008 – 2011 “Medellín Es Solidaria y Competitiva”¹². En él se encuentra consignado el enfoque, el cual apunta al desarrollo humano integral y cuenta con una perspectiva de seguridad ciudadana que tenía como objetivo el logro de mayor gobernabilidad. En el marco de este plan de desarrollo, la Secretaría de Gobierno se centró en la formulación de la política “Medellín más segura, juntos si podemos. Estrategia de Territorialización de la Seguridad” la cual tenía como propósito “proteger y garantizar la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana como bienes públicos” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 2), enfocándose en la construcción de alianzas entre la sociedad civil, el sector público y el sector privado para generar condiciones objetivas y subjetivas en el tema de seguridad y convivencia, respondiendo a las características y demandas específicas de cada territorio (Alcaldía de Medellín, 2010).

En el Plan de Desarrollo Municipal 2008 – 2011 “Medellín es Solidaria y Competitiva” se contempló el enfoque de derechos como marco general, en tanto Colombia es un Estado Social de Derecho, y el Municipio de Medellín, que hace parte del mismo, debe garantizar a la población el goce efectivo de sus derechos, a la vez que promueve el desarrollo de sus potencialidades y reconoce la existencia de la diversidad humana en el

¹² Las primeras referencias que se pueden encontrar del enfoque de derechos podrían rastrearse aproximadamente desde el Plan de Desarrollo 2004 – 2007 “Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía” y el informe de gestión de este periodo, sin embargo, lo que allí se presenta no gira en torno a todas las acciones de la administración municipal, ni a las de seguridad y convivencia, sino a un punto específico que refiere al fortalecimiento de la Política Pública de Deporte y Recreación (Alcaldía de Medellín, 2007, p. 144).

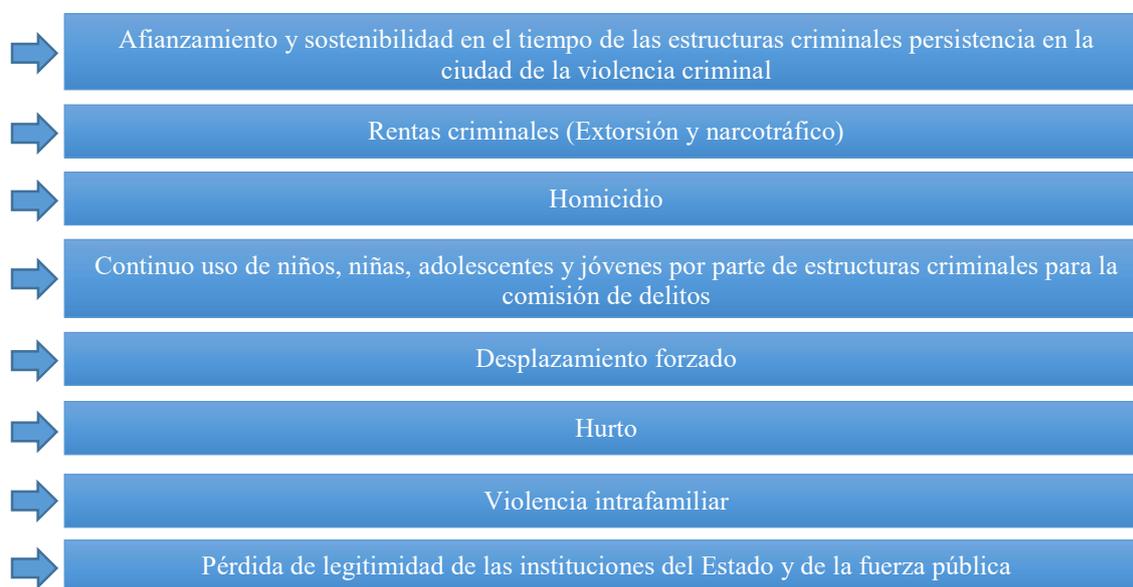
territorio. Allí, el enfoque de derechos es incluido partiendo del supuesto que los hechos discriminatorios hacia poblaciones excluidas o vulnerables afecta negativamente los derechos de estas, además, el enfoque se presenta como un nuevo paradigma de participación ciudadana, que les permite a las comunidades gestionar su propio desarrollo y ejercer control social (Alcaldía de Medellín, 2009).

El informe de gestión del Plan de Desarrollo Municipal 2008 – 2011 hace relación directa entre convivencia y enfoque de derechos, desde el programa implementado “Pedagogía, Promoción y Seguimiento a los Derechos Humanos”, allí las acciones de la administración se orientaron a “la promoción de la convivencia ciudadana, la prevención de conflictos sociales y de atención a la población afectada por la violencia” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 77). Desde un enfoque de derechos, con este programa se apoyaron las instituciones del Ministerio Público que tenían competencias en la defensa y promoción de los derechos humanos, como la Personería de Medellín, la Defensoría del Pueblo y otras dependencias como la Secretaría de Gobierno (Alcaldía de Medellín, 2011).

Por su parte, la Estrategia de Territorialización de la Seguridad “Medellín más Segura” enmarcada en este periodo de gobierno, no contó con referencias explícitas al enfoque de derechos. Sin embargo, uno de los objetivos de “Medellín más segura” fue la elaboración de los Planes Locales de Seguridad y Convivencia –en adelante PLSC–, los cuales pueden ser tomados como otro antecedente a considerar. Los PLSC son formulados con la participación de las comunidades, lo que genera dinámicas de inclusión y no discriminación, brindando herramientas de empoderamiento y dándoles a las comunidades las capacidades para tomar decisiones, pero también para (re)conocer sus problemáticas y tratarlas por sí mismos, enmarcando estos planes en los principios contemplados por el enfoque de derechos, especialmente en el principio de participación. El objetivo de los PLSC es identificar, ponderar y categorizar los problemas que afectan a cada comuna y corregimiento en el tema de seguridad y convivencia, de forma tal que se genere información y conocimiento adecuado para la toma de decisiones y las respuestas e intervenciones públicas específicas y adecuadas para cada territorio. La formulación de los PLSC en la estrategia de territorialización se fundamentó en la premisa de la atención a las particularidades de cada comuna. A partir de ello se identificaron diez situaciones problemáticas y se formularon diez objetivos que pudieran atenderlas y disminuir su impacto en la seguridad y la convivencia (Alcaldía de Medellín, 2012). De

estas diez problemáticas el PISC implementado entre 2012 y 2015 priorizó ocho de ellas como puede observarse en la figura 14.

Figura 14 Problemáticas priorizadas PISC 2012 - 2015



Elaboración propia (Fuente: Alcaldía de Medellín 2012, p. 88).

Este primer PISC de la ciudad de Medellín tuvo como objetivo “el fortalecimiento de la seguridad, la capacidad operativa de los organismos de seguridad y justicia, la articulación con la política nacional y regional, así como de los actores que intervienen en él” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 5), lo que se llevó a cabo a partir de la implementación de acciones que buscaban combatir las ocho problemáticas priorizadas, por medio de la articulación de secretarías, organismos de seguridad y justicia, el sector privado y la sociedad civil, buscando con ello el mejoramiento de la seguridad y la convivencia en el municipio, y apuntando de este modo a la mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas de Medellín. En este sentido, se reconocían no solo los esfuerzos realizados por la administración municipal para solucionar las problemáticas en torno a la seguridad y convivencia, sino también las acciones e iniciativas llevadas a cabo por la ciudadanía, las organizaciones no gubernamentales, la academia y demás actores, que se vieron reflejadas en un ejercicio de formulación participativa que le permitía a los ciudadanos incidir en debates sobre las estrategias de seguridad (Alcaldía de Medellín, 2012).

Aun cuando la participación de actores diferentes a la administración municipal son de importancia para la consecución de objetivos, fue necesario que la administración se erigiera como el actor direccionador y coordinador de las acciones de política pública, de

modo que generara cohesión entre los instrumentos y sus acciones, al igual que entre los actores. Así, este PISC tuvo como propósito marcar la ruta de acción de la administración en materia de seguridad y convivencia, en coordinación y articulación con las secretarías e instituciones competentes, algunas de ellas pueden observarse en la figura 15.

Figura 15 Actores institucionales PISC 2012 - 2015

PISC 2012 – 2015	
Instituciones corresponsables	Dependencias administrativas
Policía Nacional	Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos
Ejército Nacional	Secretaría de Educación
Fiscalía General de la Nación – Seccional Medellín	Secretaría de las Mujeres
Instituto Colombiano de Bienestar Familia –ICBF-	Secretaría de Participación Ciudadana
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Secretaría de Juventud
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC-	Secretaría de Salud
Fuerza Aérea Colombiana	Secretaría de Inclusión Social y Familia
Migración Colombia	Instituto de Recreación y Deportes –INDER
Procuraduría General de la Nación	
Unidad Nacional de Protección	

Elaboración propia (Fuente: Secretaría de Seguridad & Alcaldía de Medellín 2015).

La implementación del PISC se dio en el periodo de gobierno 2012 – 2015 en el marco de la administración de Aníbal Gaviria Correa. Es el principal instrumento de la política pública de seguridad y convivencia y en él, se hace referencia al enfoque de derechos desde los planes de desarrollo municipal y departamental. Además, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, se implementaron otras acciones, derivadas de programas que son resaltados en el Informe Final de Gestión (2015), los cuales giran alrededor de la salud y de los jóvenes y su desarrollo integral, los cuales fueron abordados desde el enfoque de derechos¹³.

En este sentido, el último antecedente se encuentra en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015. La línea uno de este plan, “Ciudad que respeta, valora y protege la vida” cuenta con cuatro componentes, donde el primero de ellos denominado “Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad” se centra en el respeto por la vida y el

¹³ Algunos de los programas son: “Salud en el Hogar – Atención Primaria en Salud (APS)” y la estrategia de “Jóvenes por la Vida, una estrategia de habilitación e inserción laboral”.

mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín. Este componente estuvo compuesto por ocho programas. En uno de ellos “Medellín: más seguridad y más vida” se tomó como prioridad la formulación de la PPSCM. Allí se proponía construir una política pública a través de “un trabajo participativo con la comunidad, entidades del sector público y privado y la academia” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 42).

El Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015 “Medellín un hogar para la vida” declaró el enfoque de derechos como uno de sus enfoques, entendiéndolo como “un marco conceptual utilizado para orientar las acciones tendientes a la garantía, promoción, protección, prevención de la vulneración y restitución de los derechos de la población” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 29). En este plan de desarrollo el enfoque se encuentra orientado hacia el desarrollo humano y a la política social de la ciudad Medellín. Sin embargo, guarda estrecha relación con los postulados del anterior plan de desarrollo, en tanto se focaliza en grupos y poblacionales vulnerables, como los niños, las niñas, los jóvenes y los adolescentes (Alcaldía de Medellín, 2012).

Finalmente, al término del periodo de gobierno 2012 – 2015, en el marco del programa “Medellín: más seguridad y más vida” se formula la PPSCM, la cual hace explícito el enfoque de derechos y afirma que este:

“insta a reconocer a las personas como sujetos de derechos solo por su condición de humanidad, de forma tal que como elemento subyacente y transversal de un pensamiento estratégico obliga a la protección de dichos derechos velando por su integridad y dignidad en condiciones de igualdad y equidad” (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015, p. 56).

La PPSCM crea lineamientos –Transformación social para la construcción de paz–, instrumentos –Plan de prevención– y escenarios para la toma informada de decisiones y evaluación –Comité Municipal de Justicia Transicional–, con los que busca llevar al enfoque de derechos al campo práctico, de modo que no se quede en postulados teóricos. Este enfoque responde a años de búsqueda de la protección, promoción y prevención en materia de derechos, no solo en lo referente a la seguridad y la convivencia, sino en otros sectores relacionados, como la salud, el deporte y la recreación, y en un marco general de desarrollo humano integral. Además, pone un acento en la población víctima del conflicto

armado, lo que indica que es también fruto de los procesos de paz que se viven actualmente en el país.

3.2. La Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín y su enfoque de derechos

El diseño y formulación de la PPSCM es fruto de esfuerzos comunitarios, académicos, del sector privado y de la concreción y la priorización del tema de seguridad y convivencia por parte de varias administraciones municipales. Esta política pública con sus diversos enfoques¹⁴ le permite a la administración municipal intervenir las problemáticas existentes en el territorio de forma particular, pues es menester comprender que la heterogeneidad presente en Medellín requiere de intervenciones focalizadas. Según el Centro de Análisis Político –CAP– de la Universidad EAFIT (2015), en Medellín pueden identificarse once polígonos¹⁵ que se enmarcan en cinco categorías, como puede verse en la figura 16, que sirven para representar los lugares con mayor índice de violencia homicida, pero también permite explicar y comprender diferentes dinámicas de interacción social que generan problemáticas en torno a la seguridad y la convivencia.

Figura 16 Polígonos: Categorías.

Barrios Legales	Comunidades compuestas por sectores de bajos ingresos. Habitan el territorio hace varias generaciones. Allí se concentran principalmente las organizaciones criminales.
Barrios de invasión	Comunidades con problemas críticos de ingresos. Llevan poco tiempo habitando el territorio. Zonas controladas por combos y organizaciones criminales que ejercen control territorial.
Mixtos	Mezcla de las realidades de las comunidades de los barrios legales e ilegales.
Tierra de Nadie	Centro de la ciudad. Asiento de pequeños criminales y personas en situación de calle. Se concentran múltiples problemáticas, prostitución, plazas de vicio, microtráfico, etc.
Súper Plaza de Drogas	Barrio Antioquia. Se concentran distintas bandas que ejercen control en el territorio para impedir que competidores incursionen en sus puntos de venta de droga.

Elaboración propia (Fuente: Duncan & Eslava, 2015, p. 17-18).

La PPSCM fue adoptada mediante el Acuerdo 021 de 2015 del Concejo de Medellín durante el periodo de gobierno del alcalde Aníbal Gaviria Correa y se erige sobre un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, por medio del cual se busca lograr mayores niveles de incidencia y liderazgo mediante la integración de

¹⁴ La PPSC cuenta con cuatro enfoques, de derechos, territorial, poblacional y de género.

¹⁵ Su delimitación corresponde a la concentración del homicidio en ciertos lugares de Medellín (Duncan & Eslava, 2015).

diferentes actores y teniendo como direccionador a la Alcaldía de Medellín, que se posiciona en un lugar central por sus capacidades y fortalezas institucionales. Esta política pública se desarrolla en gran medida por la prioridad que la administración municipal le ha dado a la gestión de la seguridad y la convivencia, recogiendo esfuerzos y aprendizajes de anteriores administraciones, lo que ha permitido transitar por caminos ya construidos, evitando repetir errores y mejorar otras acciones (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015).

La PPSCM, en cuanto a su Modelo Integral de Gestión, busca generar conocimientos profundos de las problemáticas de la ciudad y con ello dar respuestas apropiadas y pertinentes para cada territorio. El trabajo que se realiza para conocer el territorio y sus problemáticas desde el Modelo Integral de Gestión tiene como objetivo

aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro, de relaciones armónicas convivientes, que garantice la libertad a los ciudadanos (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015, p. 11).

Esta política pública se encuentra compuesta por lineamientos, escenarios e instrumentos, que, en consonancia con sus cuatro enfoques, busca solucionar o llevar a un punto manejable las problemáticas de seguridad y convivencia que aquejan a la ciudad.

3.2.1. Enfoques

El término enfoque es asumido desde la PPSCM como “la perspectiva desde la cual deben ser observadas y entendidas las problemáticas de violencia, delincuencia y convivencia de la ciudad” (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015, p. 55). Así, los enfoques consignados en la política pública permiten informar el desarrollo de los componentes y las acciones que se ejecutan en el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, a su vez que permiten implementar acciones con diferentes perspectivas desde la misma política pública. Los enfoques que guiarán las intervenciones de la PPSCM son: el enfoque de derechos, el enfoque de género, el enfoque poblacional y el enfoque territorial.

El enfoque de derechos –que se amplía más adelante, pues es el punto central de esta investigación– se asume como principio vinculante, considerando que los derechos humanos son reivindicaciones de la dignidad humana y que todas las personas son

titulares de ellos por el solo hecho de serlo, y por tanto quienes habitan la ciudad de Medellín se encuentran bajo su amparo. Razón por la cual todas las intervenciones en materia de seguridad y convivencia estarían direccionadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. Desde la PPSCM este enfoque se materializa principalmente a través del lineamiento estratégico de transformación social para la construcción de paz y del instrumento denominado Plan de Prevención. Aunque desde este enfoque se protegen los derechos de los grupos poblacionales específicos, como niños, niñas y adolescentes, mujeres, población LGBTI, así como los de toda la población en general, es necesaria la inclusión de los enfoques de género y poblacional por la particular vulnerabilidad a la que se ven expuestos otros grupos poblacionales en relación con las problemáticas de seguridad y convivencia (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015).

El enfoque de género busca combatir las amenazas y reducir las vulnerabilidades que impiden el goce efectivo de derechos por razones de género, y al tiempo procura por el incremento de las capacidades de los afectados para hacer posible el acceso a sus derechos. Ese enfoque permite comprender e intervenir las relaciones de género que afectan de forma concreta a la población en materia de seguridad y convivencia. El enfoque, además, es viabilizado a través de 5 elementos: (1) otorgar voz a las mujeres, (2) ampliar o incluir categorías que permitan comprender las diferentes formas de violencia que amenazan la seguridad de las mujeres, (3) incluir en los procesos de medición y cuantificación de las violencias e inseguridades datos, cifras y análisis desagregados por sexo, (4) promover la implementación de la Metodología de Ciudades Seguras para las Mujeres de ONU Mujeres y (5) capacitación a personal de organismos de seguridad y justicia y servidores públicos sobre violencia basada en género y atención a mujeres víctimas de este tipo de violencia. Tales elementos serán llevados a cabo mediante los lineamientos estratégicos y los instrumentos de planificación (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015).

Por su parte el enfoque poblacional es incorporado en la PPSCM por la importancia de conocer y tener presente en las intervenciones la conformación de la estructura poblacional, sus dinámicas y cambios en el tiempo, con lo cual se busca generar información suficiente y adecuada en términos diferenciales poblacionales para la toma de decisiones en relación con las acciones implementadas por las autoridades municipales en materia de seguridad y convivencia. Además, el enfoque busca darle mayor importancia a la “participación y singular vulnerabilidad de los jóvenes con respecto a las

dinámicas de seguridad y convivencia” (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015, p. 58), priorizando programas y proyectos orientados a ellos.

Finalmente, la PPSCM entiende el territorio como un lugar que contiene y delimita las relaciones sociales, por lo que busca conocer las problemáticas presentes en las comunidades e intervenirlas de forma focalizada y diferenciadas de acuerdo a las necesidades de cada uno. Desde este enfoque territorial se “(...) invita a comprender los límites y adscripciones territoriales que se crean de acuerdo a las vivencias cotidianas y culturales de las y los habitantes de la ciudad, aunque no necesariamente concuerden con la delimitación legal y administrativamente establecida (...)” (Alcaldía de Medellín & ONUDC, 2015, p. 61).

Estos enfoques responden a situaciones particulares, condiciones estructurales y problemáticas presentes en la ciudad de Medellín, y aunque pueden parecer repetitivos en sus premisas, -en tanto el enfoque de derechos coincide con principios de los demás enfoques- cada uno de estos es de suma importancia en las orientaciones que pretende darle a la PPSCM. Por ejemplo, el enfoque de derechos proclama el principio de no discriminación e igualdad, y por consiguiente todo habitante de la ciudad de Medellín debe ser considerado como sujeto de derechos, sumado a las graves afectaciones basadas en género y la vulnerabilidad de los jóvenes frente a las dinámicas violentas, hacen que el enfoque de género y el enfoque poblacional hagan una buena “llave” con el enfoque de derechos, al permitir poner una mirada particular frente a poblaciones específicas afectadas por la grave situación de seguridad y convivencia, a las cuales se les vulneran sus derechos, por ejemplo las mujeres y los jóvenes de la ciudad. De igual modo, el enfoque territorial, en concordancia con el enfoque de derechos, interviene de manera diferencial cada comuna y corregimiento de la ciudad y abre espacios para la participación y cooperación ciudadana.

3.2.2. Lineamientos estratégicos

Los lineamientos¹⁶ son las unidades temáticas que orientan la toma de decisiones y establecen las vías para la consecución de objetivos. La PPSCM cuenta con siete

¹⁶ Dada la extensión de los lineamientos estratégicos solo se hará mención de los mismos y se recomienda acceder al documento de la política pública o al Acuerdo 021 de 2015 del Concejo de Medellín para ahondar en ellos.

lineamientos, cada uno de ellos busca crear las vías necesarias para gestionar de forma adecuada la seguridad y la convivencia en la ciudad.

El primero se denomina “Empoderamiento, rendición de cuentas y control social”, en él se reconoce la importancia de la participación de actores como comunidades, organizaciones e individuos y su papel para influir, controlar y exigir la rendición de cuentas de los responsables de las acciones sobre la seguridad y la convivencia. El segundo lleva como título “Gestión del conocimiento” en él se busca proveer datos confiables para la toma informada de decisiones. El tercero es “Transformación social para la construcción de paz” donde se buscará consolidar una Estrategia de No Repetición para “fomentar el respeto por la vida y la transformación sociocultural a través de una cultura de paz que facilite la resolución pacífica de conflictos (Alcaldía de Medellín & ONUDC, 2015, p. 14). El cuarto lineamiento estratégico es “Competencias, capacitación y formación para la gestión de la seguridad y la convivencia”, el cual busca capacitar a los actores corresponsables en lo referente a la seguridad y convivencia. El quinto refiere a la “Justicia”, allí se busca crear una política criminal local acorde a las problemáticas priorizadas en los instrumentos de planeación de seguridad y convivencia, además de generar mayor articulación entre los organismos de justicia de los diferentes niveles de gobierno. El sexto denominado “Cooperación, incidencia y transversalización” tiene como premisa la coordinación y articulación entre actores privados y de la sociedad civil para incidir positivamente en lo referido a la seguridad y convivencia. El último lineamiento es “Tecnología para la gestión de la seguridad y la convivencia”, en él, las bases de datos, aplicativos y sistemas de información permitirán tener mayor información para la toma de decisiones.

Cada uno de los lineamientos posibilita la realización de derechos civiles y políticos, así como de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y con ello, de los principios contemplados por el enfoque de derechos. Sin embargo, el lineamiento 1, 2, 3 y 6, de manera particular, brindan herramientas que le dan a la ciudadanía la información y el conocimiento para llevar a cabo acciones por su propia cuenta, y crear un sentido de pertenencia frente a las actuaciones lideradas por la administración municipal, logrando con ello, incidir en las formas en las que habitualmente los ciudadanos resuelven sus problemas. También las estrategias de no repetición y de cooperación con el sector privado, son un importante avance en clave de gobernanza para la protección, prevención

y promoción de derechos en el marco de los asuntos referentes a la seguridad y la convivencia.

3.2.3. Escenarios

Los escenarios de la PPSCM refieren a espacios formalmente constituidos, es decir, establecidos y reglamentados, cuya finalidad en concordancia con los lineamientos estratégicos es la toma informada de decisiones y de coordinación y cooperación interinstitucional, además de ser espacios propicios para la evaluación y seguimiento a las acciones implementadas. Ahí confluirán actores públicos y privados con diferentes niveles de participación en pro de la gestión de la seguridad y la convivencia.

Figura 17 Escenarios de la PPSC



Tomado de Alcaldía de Medellín & ONUDC, 2015, p. 21

Los escenarios, en el marco del enfoque de derechos, juegan un importante papel, siendo estos lugares donde se participa, discute y decide, frente a los asuntos referentes a la seguridad y la convivencia, las acciones a implementar y las que se deben mejorar, permiten la realización de principios como el de la participación, la inclusión, la rendición de cuentas y la realización progresiva de los derechos. Sin embargo, vale la pena destacar

que estos escenarios se presentan de forma jerárquica, y la participación, en este sentido, se ubica en el sexto escenario, ubicando este principio solo en un nivel de consulta y en menor medida en un nivel de cooperación o cogestión.

Estos escenarios no protegen derechos directamente, son los lugares donde los actores deciden frente a qué situaciones actuar, para proteger a una u otra población, o de la sociedad en su conjunto, según sea el caso. Allí se crean o mejoran las estrategias y las acciones a través de las cuales se garantizan o protegen los derechos afectados por las problemáticas de seguridad y convivencia.

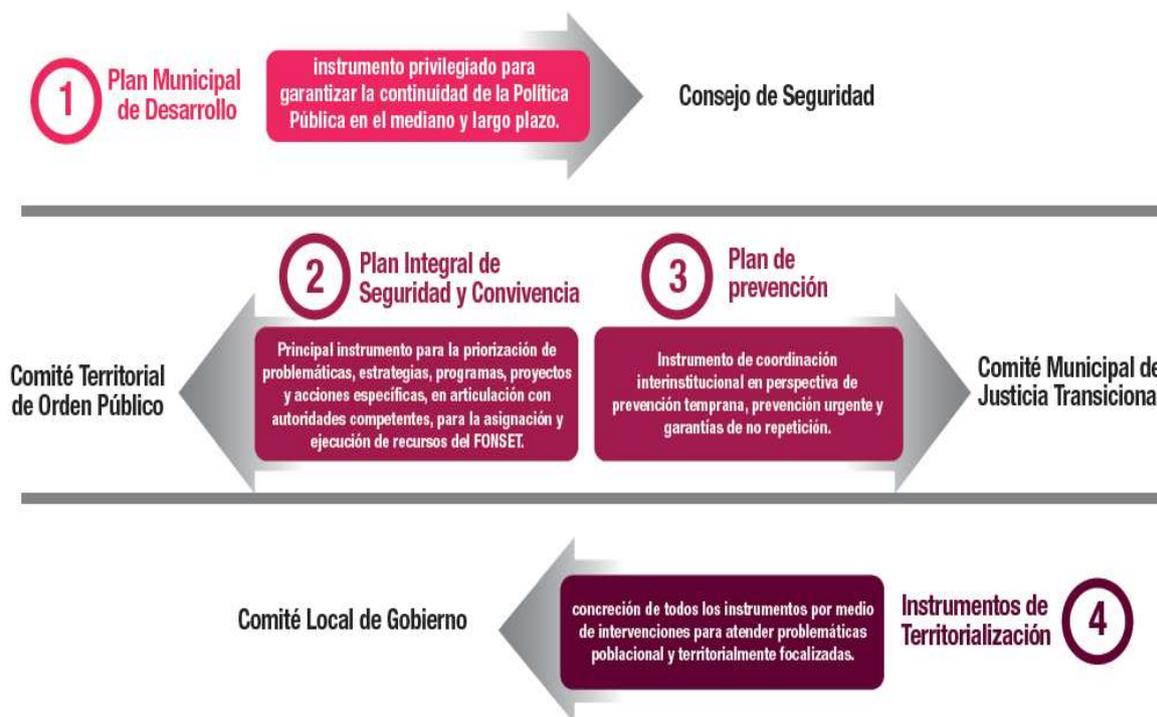
3.2.4. Instrumentos

Los instrumentos en la PPSCM son las herramientas por medio de las cuales se hacen operativos los objetivos y lineamientos estratégicos, estos instrumentos además se verán concretados a través de la implementación de planes, programas y proyectos. Concretamente la política pública consagra cuatro instrumentos que se pueden ver en la figura 18, cada uno de ellos con especificidades que lo hacen indispensable para el efectivo funcionamiento en el terreno práctico.

Aunque estos son los instrumentos consignados en la PPSCM, en el capítulo siguiente de esta monografía se abordarán otros instrumentos que se encuentran implícitos en ella, a partir de las categorías de instrumentos NATO expuestas con anterioridad en el marco conceptual, además de los instrumentos programáticos donde se encuentran inmersos los presentados en esta política pública.

Los lineamientos estratégicos, instrumentos y escenarios, permiten contar con líneas de acción, llevarlas al terreno práctico y tener espacios de discusión para la actuación y la mejora de los procesos institucionales en materia de garantía de derechos en torno a la seguridad y la convivencia para la ciudadanía. Los enfoques por su parte, se integran en la PPSCM como marcos orientadores de las acciones de la administración y de los actores corresponsables de intervenir las problemáticas relacionadas con la seguridad y la convivencia. Los enfoques, además, buscan que las respuestas institucionales sean acordes a las particularidades y demandas de cada territorio y grupo social.

Figura 18 Instrumentos de la PPSC



Tomado de Alcaldía de Medellín & ONUDC, 2015, p. 18

3.3. Consideraciones analíticas

La incorporación del enfoque de derechos a las estrategias de seguridad se da de manera progresiva, lo que puede implicar que este responde a un proceso de concientización de parte de la administración respecto a la importancia de proteger los derechos de la ciudadanía en torno a las dinámicas generadas por las problemáticas derivadas de la situación de seguridad y convivencia del municipio de Medellín.

Los programas implementados –Medellín más Segura, PISC 2012-2015, PISC 2016-2019–, enmarcados en políticas públicas de nivel departamental y nacional, hasta la formulación de la PPSCM a nivel local, da cuenta de un avance importante en la búsqueda de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia, lo cual debe, a su vez, generar entornos donde el ejercicio de la ciudadanía no se vea interrumpido, y por consiguiente los derechos civiles y políticos sean garantizados y con ello se dé la realización progresiva de los DESCA.

Se debe reconocer no solo la orientación de la administración hacia la protección de los derechos humanos, sino también, su labor de articulación y coordinación, en el cual ha generado un proceso “incremental” donde cada programa ha retomado aprendizajes del anterior, contando así con una línea base la cual ha permitido ir creando respuestas más

acordes a las necesidades de cada población de la ciudad. Esto, en una ciudad como Medellín, donde cada administración ha tenido su propuesta de ciudad, representa un gran logro y la importancia que le ha dado cada alcaldía y la misma ciudadanía a los temas de seguridad y convivencia.

La PPSCM, como resultado de un proceso de diferentes administraciones, está integrada por diversos elementos, como lineamientos estratégicos, enfoques y escenarios, los cuales están interrelacionados, guiados bajo los postulados del enfoque de derechos, logrando con ello tener mayor incidencia sobre las condiciones de los derechos civiles, políticos y DESCAs de los habitantes de Medellín. Que el enfoque de derechos irradie toda la PPSCM, tendrá que devenir en la realización de sus principios, aspecto que aún no puede ser determinado pues su formulación aún es reciente y realizar un estudio frente al estado de la implementación y los logros de la misma requeriría de un periodo de tiempo más extenso, no solo a nivel del desarrollo de la investigación, sino a nivel del desarrollo de la política pública misma.

Sin embargo, la PPSCM en un principio tendrá que dar cuenta al menos de principios como el de universalidad e inalienabilidad, el de igualdad y no discriminación, que al tiempo son guiados y profundizados por el enfoque de género y el enfoque poblacional, los de participación e inclusión que a través de los escenarios y los instrumentos de territorialización pueden tener un buen desarrollo, y el de realización progresiva, en tanto la implementación de acciones también debe ser progresiva, mejorando así las condiciones de seguridad y convivencia de la ciudad y la de los derechos humanos afectados estas.

Finalmente, se han considerado dos elementos fundamentales para la materialización del enfoque de derechos en la PPSCM en el marco de esta incorporación progresiva: los instrumentos y los actores. Estos dos elementos, como ya se ha mencionado, son centrales en cualquier política pública. Los instrumentos, por una parte, permiten operativizar la política pública, hacerla tangible y sustancial, de forma que llegue a los beneficiarios finales de manera ordenada y acorde a las necesidades de cada territorio. Por su parte, los actores son los agentes que a través de la deliberación, la argumentación, la persuasión, el cumplimiento de sus funciones misionales y responsabilidades, y mediante las alianzas para la coordinación y la cooperación, logran intervenir el juego de las políticas públicas, plasmando en acciones y resultados sus intereses, demandas o la forma en que perciben

su entorno y el problema público de la seguridad y la convivencia. Ambos elementos se encuentran interconectados y no deben ser desligados, pues su papel en la PPSCM se vería afectado, teniendo efectos adversos sobre la ciudadanía y el goce efectivo de sus derechos.

4. Los instrumentos NATO y Programáticos en la Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín.

Los instrumentos que el Estado utiliza para llevar a cabo sus acciones y concretamente para implementar políticas públicas son múltiples y su tipificación es diversa. Esta investigación toma como marco analítico la clasificación resultante del relacionamiento de las taxonomías realizadas por dos autores. La primera parte se compone de los planteamientos de Christopher Hood (1986 y 2007), quien engloba los instrumentos en cuatro grandes categorías denominada NATO (*nodality - authority - treasure - organizations*). La segunda parte consta de un elemento clave que resalta María Velasco (2007), los instrumentos programáticos (planes – programas – proyectos). Esta última categoría es añadida considerando que Hood no la recoge en sus planteamientos, y en el contexto colombiano son un punto central de las herramientas utilizadas por el Estado, en tanto es a través de planes, programas y proyectos que se operacionalizan las políticas públicas y se logran ejecutar.

Los instrumentos que aquí se analizan no representan la totalidad de los utilizados en la PPSCM, sino que responden a criterios de relevancia y funcionalidad con respecto al enfoque de derechos.

4.1. Los instrumentos NATO

Los instrumentos de políticas públicas son herramientas que funcionan de forma articulada y coordinada con otros instrumentos y actores. Su desempeño depende de factores exógenos y endógenos al proceso de formulación e implementación de políticas públicas y sus responsables y destinatarios pueden ser diversos. Los instrumentos de política pública, definidos de una forma simple, son: medios o herramientas que permiten materializar y operacionalizar los objetivos que busca cumplir el Estado en determinados campos.

4.1.1. Instrumentos de Nodalidad

Los instrumentos de Nodalidad refieren a la capacidad que posee el gobierno para operar como un nodo (punto focal) frente a la producción de información (producida para y por el gobierno) (Hood, 2007). El profesor Adolfo Eslava de la Universidad EAFIT (Comunicación personal, 17 de Febrero, 2017), afirma que al hablar de instrumentos que permitan materializar el enfoque de derechos “uno tiene que empezar a rastrear hasta qué

punto el término es una etiqueta” pues es “en esta parte donde eso se empieza a operativizar y es ahí donde se pueden encontrar problemas, porque en el operativizar básicamente, uno puede encontrar instrumentos, o juzgar acciones o iniciativas como instrumentos”. En ese sentido, el profesor Eslava hace referencia al Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC– como un instrumento que permite operativizar el enfoque de derechos, la producción y análisis de información sobre temas concretos, que aunque puede ser una labor meramente técnica, le brinda a la administración un punto de partida para realizar intervenciones más acertadas frente a la protección y garantía de los derechos civiles y políticos o los DESCAs en la ciudad. Este profesor apunta además que, “el SISC como instrumento se puede reducir a algo meramente técnico, pero al conectarse con otros elementos, brinda información que permite elaborar herramientas u otros instrumentos más concretos en el tema de derechos” (A. Eslava, Comunicación personal, 17 de Febrero, 2017).

En este sentido el instrumento más importante de esta categoría en la PPSCM, es el SISC. Este instrumento de nodalidad fue creado en julio de 2008 como un proyecto liderado por la Secretaría de Seguridad, cuya función es servir de soporte para el diseño y ejecución de decisiones en materia de seguridad, convivencia y gobernabilidad. Este instrumento realiza un seguimiento al comportamiento de los principales indicadores de seguridad y convivencia, con ello identifica cambios, tendencias, riesgos y oportunidades para la planeación, implementación y evaluación de las acciones de política pública en este campo. Actualmente el SISC define y evalúa los principales proyectos para la seguridad y la convivencia en la ciudad de Medellín liderados por la administración local, además, se posiciona como un instrumento articulador donde convergen actores estatales, privados, académicos, comunitarios, entre otros, respecto a la transmisión de información y gestión del conocimiento en los temas ya mencionados (Alcaldía de Medellín, s.f.).

Así, el SISC permite monitorear y analizar las dinámicas de seguridad, convivencia y derechos humanos que se presentan en la ciudad de Medellín, labor que realiza de forma general y detallada por comunas y corregimientos. El SISC consolida todas las cifras de los indicadores que afectan la seguridad y la convivencia, generadas por los organismos de seguridad y justicia, lo que permite tomar decisiones de manera informada y acertada para cada problemática. Esta recolección y generación de información se da a partir de tres grandes componentes para la gestión y análisis de la información: el primero abocado

a la información cuantitativa, el segundo asociado a la información cualitativa y el tercero relacionado con la información geográfica (Alcaldía de Medellín, 2014).

El PISC 2012 – 2015 y 2016 – 2019 como principal instrumento programático de la administración municipal para operacionalizar la PPSCM es construido en gran parte con la información suministrada por el SISC, lo cual puede ser constatado en la priorización de problemáticas, la presentación de los delitos que afectan más a la ciudad según barrios y comunas, los índices de las mayores afectaciones según edad y género, entre otros puntos. Este instrumento funciona como uno de los pilares en lo referente a información y gestión del conocimiento. Es pieza clave en el diseño e implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación del PISC 2016 – 2019. Y su fortalecimiento ha sido prioridad en las estrategias implementadas en temas de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín.

El SISC en tanto instrumento de nodalidad juega un papel preponderante para la protección de derechos humanos y las decisiones que conllevan a acciones frente al tema. La gestión, análisis y producción de información permite crear estrategias que protejan los derechos de las personas que habitan la ciudad. La protección de derechos bajo un enfoque de derechos en las políticas públicas implica la participación continua de diferentes actores que brinden información sobre las principales violaciones a los derechos humanos. La Personería de Medellín es uno de los actores que le aporta datos y estadísticas al SISC sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín. Además, como ente autónomo, presenta informes periódicos sobre la situación y los delitos de más impacto –ver figura 19–. La información que es suministrada por los diferentes actores busca ser integrada y articulada para todas las instituciones vinculadas con la PPSCM, y es donde el SISC juega como un recolector y generador de información que le permite a la administración municipal tomar decisiones informadas, diseñar e implementar las acciones necesarias para contrarrestar las vulneraciones y violaciones a los derechos humanos.

Figura 19 Delitos de Impacto: Indicadores de Seguridad y Convivencia en Medellín

Delitos	Principales afectados
Violencia Homicida	Hombres entre los 18 y 26 años
Hurtos	Personas entre los 18 y 26 años (principalmente hombres 60, 26%)
Extorsiones	Sin información acerca de los principales afectados.
Secuestro	Hombre 66,6% y mujeres 33,3% entre 2012 y 2015.
Violencia Intrafamiliar	Mujeres de cualquier edad 83,6% entre 2012 y 2015.
Violencia Sexual	Niños, niñas y adolescentes, siendo las mujeres las más afectadas 87,8% entre 2012 y 2015
Desapariciones	Niños, niñas y adolescentes con 30,09% en 2012 y 37, 14% en 2015.

Elaboración propia (Fuente: Personería de Medellín 2015)

La información es un valioso recurso para la administración, pues a través de ella se logran tomar decisiones más informadas, lo que se refleja en la creación de acciones más acertadas y la modificación de las ya existentes para orientarlas de modo que sean más efectivas, cumpliendo así con la función de garantizar las libertades negativas y positivas de los individuos y que estos puedan disfrutar de sus derechos. De igual modo, la sociedad civil se beneficia de los datos producidos por el SISC y los informes que este brinda, pues le permiten contar con un medio para mantenerse informada, materializando así el derecho a la información, el cual es fundamental para ejercer control ciudadano a la gestión pública. Con lo anterior, se puede evidenciar la realización progresiva de los derechos humanos como principio del enfoque de derechos, en tanto:



4.1.2. Instrumentos de Autoridad

Los instrumentos de autoridad refieren a las normas jurídicas y al sistema legal que enmarca las políticas (Hood, 2007). Pueden presentarse múltiples leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos, entre otras normas que sustentan la PPSCM, algunas de ellas son:

- **Decreto 2615 de 1991.** Por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad.
- **Ordenanza 18 de 2002.** Por la cual se expide el Código de Convivencia Ciudadana para el Departamento de Antioquia.
- **Decreto 1324 de 2006.** Por medio del cual se expide el Manual de Convivencia de la ciudad de Medellín.
- **Ley 1098 de 2006.** Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
- **Ley 1453 de 2011.** Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.
- **Decreto 399 de 2011.** Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.
- **Acuerdo 021 de 2015.** Por el cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del municipio de Medellín.
- **Ley 1801 de 2016.** Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana.

Estos son algunos de los instrumentos que reglamentan el tema de la seguridad y la convivencia y dan orientaciones de tipo normativo a la administración municipal y a las acciones particulares de la PPSCM. Estas normas, que apelan a las libertades negativas de los individuos, restringen, reorientan o constriñen –según el punto de vista– el comportamiento de los individuos, de modo tal que su actuar no afecte el de los demás. Ello busca garantizar que la convivencia y el modo de relacionamiento de los habitantes se desarrollen de modo adecuado y que sus derechos no se vean afectados por su propio comportamiento o el de las autoridades competentes, en tanto reglamentan lo que se puede hacer y lo que no pueden hacer.

Existen al menos dos instrumentos de autoridad más que permiten el desarrollo del enfoque de derechos a través de acciones y planes, como lo es el Plan de Prevención.

- **Ley 387 de 1997.** Reglamentada Parcialmente por los Decretos Nacionales 951, 2562 y 2569 de 2001. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización

socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

- **Ley 1448 de 2011.** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

El departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín han sido impactados por el conflicto armado vivido en el país durante décadas. Para mitigar los efectos causados por este, se han dispuesto leyes que intentan mitigar sus efectos negativos. Es ahí donde estas leyes tienen un importante rol en el restablecimiento de derechos a víctimas del conflicto armado interno. Tales disposiciones le brindan un marco normativo al enfoque de derechos para la creación de instrumentos como el Plan de Prevención que le permiten restablecer, proteger y prevenir de futuras violaciones a los derechos humanos, especialmente, frente a esta población vulnerable.

Los instrumentos de autoridad brindan un marco regulatorio y de factibilidad jurídica para las acciones emprendidas desde las políticas públicas, en este caso concreto en torno a la seguridad y la convivencia. Esto permite que el Estado no exceda sus funciones y viole los derechos de la población mediante acciones u omisiones, pero también que tenga las herramientas constitucionales, legislativas y administrativas para tomar medidas proactivas hacia la defensa, promoción, protección, restablecimiento y prevención a la violación de los derechos de las personas. Estos instrumentos de autoridad, particularmente, se encuentran únicamente en manos del Estado, razón por la cual, su funcionamiento depende exclusivamente de este actor. El cumplimiento de la norma, en tanto instrumento de autoridad, garantiza que el funcionamiento de la PPSCM se dé conforme a la constitución y a las leyes y que estas orienten e inspiren las acciones de política pública enfocadas a la materialización de los derechos

Los instrumentos de autoridad, además de lo anterior, permiten crear incentivos positivos y negativos frente a determinadas acciones ciudadanas, lo cual, busca generar mayor control sobre las acciones negativas, y fomentar las positivas. La modificación del comportamiento de los actores, a través de los instrumentos enmarcados en esta categoría, pretende tener un fuerte impacto sobre los derechos humanos, transformando los comportamientos –institucionales y sociales- que alteren o impidan el goce efectivo de derechos y propiciando espacios libres de conflicto y violencia.

4.1.3. Instrumentos de Tesoro

Esta categoría refiere a los instrumentos mediante los cuales se gestiona o se da manejo a los recursos económicos que se disponen para la política pública. Aquí se pueden enmarcar otros instrumentos como los fiscales, los financieros o los monetarios. El principal instrumento de esta categoría en la PPSCM son los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana –FONSET– creados mediante la Ley 418 de 1997, prorrogada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y la Ley 1421 de 2010. Esta última ley dispone en el artículo sexto que estos tienen el carácter de “Fondos Cuenta”, señalando que:

Los recursos de los mismos, se distribuirán según las necesidades regionales de seguridad y convivencia de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Estas actividades serán administradas por el gobernador o por el alcalde, según el caso, o por el secretario del despacho en quien se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el Comité de Orden Público Local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos Fondos serán cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y los organismos de seguridad del Estado; las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes” (Ley N° 1421, 2010).

Aunque el FONSET es el principal instrumento de tesoro de la PPSCM, el Plan de Desarrollo Municipal, como instrumento que articula y delimita la acción del Estado en el nivel local, garantiza la continuidad de la PPSCM en el mediano y largo plazo, a través de la asignación de recursos ordinarios para el financiamiento de programas y proyectos que concreten la PPSCM, de forma que esta no dependa exclusivamente del FONSET (Alcaldía de Medellín & ONUDOC, 2015). Algunos de los programas que han sido financiados a través del Plan de Desarrollo (2012) mediante el POAI (2013, 2014, 2015, 2016) en lo referente a la seguridad y la convivencia son: “Medellín, más seguridad y más vida”, “Medellín protege los derechos humanos”, “Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia”, “Seguridad pública para las mujeres”, entre otros. La financiación de los planes, programas y proyectos, al igual que el de otros instrumentos es evidentemente fundamental, pues sin ellos no es posible llevar al plano operativo las acciones que buscan proteger los derechos de la ciudadanía.

Es así como la financiación del SISC, de los PISC, del Plan de Prevención y demás instrumentos fundamentales para la materialización del enfoque de derechos están en estrecha dependencia del FONSET, pues son recursos necesarios para la implementación de las acciones que buscan mitigar el impacto negativo que generan ciertos delitos sobre los derechos humanos.

Si bien el FOSENT y el Plan de Desarrollo son los dos instrumentos directamente relacionados con el financiamiento de las acciones emprendidas desde la PPSCM y de aquellas que busquen intervenir sobre el campo de la seguridad y la convivencia, puede resultar difícil rastrear otros instrumentos, pues muchas acciones, que tienen un impacto indirecto –aunque en ocasiones directo– sobre este campo, cuentan con otras fuentes de recursos estatales o de diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, las intervenciones que buscan renovar entornos, o lo que en Medellín se denomina urbanismo social, tiene un impacto directo sobre la seguridad y convivencia, en tanto la rehabilitación de espacios precarios –caracterizados por altos índices de inseguridad– que arrastran el lastre de la violencia vivida en la ciudad en épocas pasadas, mejora no solo el espacio concreto, sino también las percepciones de seguridad, los niveles de cohesión social y de convivencia ciudadana.

Si bien aquí el objetivo es buscar aquellos instrumentos que tienen relación directa con el enfoque de derechos y su materialización, con lo anterior, se busca resaltar que la amplitud de los instrumentos de tesoro, de los asuntos referentes a la seguridad y la convivencia y los derechos humanos es tal, que las intervenciones en diferentes materias tienen un efecto interrelacionado que permiten una realización progresiva de los derechos humanos. La seguridad y la convivencia no se limitan a condiciones de orden, criminalidad u otros asuntos similares, el constante progreso al entendimiento de ambos conceptos implica grandes cambios paradigmáticos, que tienen como resultado, una ampliación de las esferas de intervención en las que anteriormente se centraba el gobierno.

La financiación de los instrumentos programáticos, y demás acciones emprendidas por la administración municipal en materia de seguridad y convivencia, es fundamental para la realización de los derechos humanos, sea a través de figuras de protección o garantía de los mismos, pues como lo reconocen las fuentes de autoridad internacional en materia de

DD.HH. “muchos derechos humanos se realizarán gradualmente y están supeditados a la disponibilidad de recursos” (Erazo et al. 2007, p. 182).

4.1.4. Instrumentos de Organización

La organización tiene que ver con la capacidad de acción del gobierno mediante organizaciones, entidades o personas que hacen parte de la política o inciden en ella (Hood, 2007). Difícilmente se podría identificar un solo instrumento de organización en la PPSCM. La Secretaría de Seguridad y Convivencia, la Universidad EAFIT, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, la Secretaría de las Mujeres, los organismos de seguridad y de justicia, son solo algunos de los instrumentos de organización (estatal y no estatal) que han tenido alguna relación con el enfoque de derechos en esta política pública. Además de los instrumentos anteriormente mencionados, los escenarios que plantea la PPSCM expuestos en el capítulo anterior dan cuenta también de importantes instrumentos de organización.

La Secretaría de Seguridad y Convivencia planifica, gestiona, articula, desarrolla, implementa y evalúa las acciones direccionadas al fortalecimiento y mejora de las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín, mediante la ejecución de políticas públicas y acciones que permitan proteger los derechos de la ciudadanía. De la mano de esta dependencia, está también la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, la cual se encarga y lidera la formulación, implementación, articulación y coordinación de acciones tendientes a la protección de los derechos de diferentes grupos poblacionales, y con la cual se llevará a cabo el Plan de Prevención (Alcaldía de Medellín, S.F.).

Se debe resaltar cada uno de los escenarios que presenta la PPSCM, pues algunos de ellos se orientan de manera directa a principios del enfoque de derechos, unos propician la participación y empoderamiento ciudadano, otros velan por la protección de derechos de poblaciones específicas, o por los derechos humanos de forma general, buscando dar garantías de no repetición a hechos victimizantes, entre otros asuntos.

El primero de ellos es el Consejo Municipal de Seguridad, el cual es presidido por el alcalde de Medellín y es el de mayor importancia para la gestión de la seguridad, pues allí

se da la toma de decisiones basada en evidencias y la evaluación de la gestión de la seguridad y convivencia de la ciudad.

El segundo es el Comité Territorial de Orden Público donde se da el diseño, aprobación, seguimiento y evaluación del PISC, además de la planeación para la asignación de recursos provenientes del FONSET.

El tercer escenario es el Comité Municipal de Justicia Transicional, el cual, en el marco de la PPSC, “avanzará en garantizar la prevención de ocurrencia de hechos victimizantes, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el Municipio, con lo cual el cabal cumplimiento de las funciones que le son atribuidas resulta determinante para la construcción de una cultura de paz” (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016. P. 19).

El cuarto es el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, liderado por la Secretaría de las Mujeres y es el lugar donde se coordina el diseño e implementación del Programa de Protección Integral y Apoyo para las Mujeres Víctimas de Violencia, al igual que otras acciones enfocadas en promover y proteger los derechos de las mujeres en la ciudad de Medellín.

Quinto, el Comité Local de Gobierno, escenario para la adecuada territorialización de la PPSCM, pues su conformación permite la coordinación interinstitucional para la construcción de diagnósticos, la priorización de problemáticas y la consecutiva implementación de acciones en cada comuna y corregimiento en el tema de seguridad y convivencia.

Finalmente, el sexto escenario es el Consejo de Convivencia y Seguridad, espacio de participación comunitaria donde se consulta, se realiza seguimiento y se apoyan las estrategias, programas y acciones que buscan mejorar la seguridad y la convivencia (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016. P. 20).

De estos seis escenarios tres de ellos resultan fundamentales para la protección de derechos. El Comité Municipal de Justicia Transicional y el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres permiten la creación de estrategias y acciones que se avoquen a la prevención de violación de derechos, así como a la protección y promoción de los mismos, lo que incentiva su efectivo goce y le permita a los ciudadanos el normal

desarrollo de su vida cotidiana. Por su parte, el Consejo de Convivencia y Seguridad incentiva y se erige como el escenario para la participación, ahí confluirán organizaciones sociales, organismos de seguridad y de justicia, la academia, el sector privado y demás actores con competencia e interés en materia de seguridad y convivencia, lo que permite identificar las problemáticas, tomar decisiones e implementar acciones de forma coordinada y coherente con las necesidades de las comunidades. Como se expuso en el Marco Teórico de esta monografía, la participación es un principio fundamental en la aplicación del enfoque de derechos, por lo que este último escenario es de gran relevancia para la materialización del derecho a la participación.

La estrecha conexión de este instrumento con los actores, hace de él un punto de interés para el análisis, pues desde la organización se pueden determinar alcances y capacidades de la administración municipal para hacer operativa la PPSCM y materializar sus principios, enfoques y objetivos. La coordinación y articulación de los diferentes instrumentos incluidos en esta categoría, puede permitir, llevar a cabo acciones más focalizadas y capaces de mitigar situaciones problemáticas que se presentan en el territorio y que tienen íntima relación con la violación de los derechos humanos. Esto quiere decir que la materialización del enfoque de derechos requiere de la cooperación y mutua dependencia de las diferentes formas e instancias de organización interinstitucional y Estado-Sociedad Civil, de forma que puedan realizar acciones conjuntas sobre la amplitud de situaciones que afectan la seguridad y la convivencia en el municipio de Medellín.

4.2. Instrumentos Programáticos.

Los instrumentos programáticos¹⁷ permiten llevar a la ejecución los postulados y los objetivos contenidos en una política pública. Estos instrumentos se nutren de otras categorías incluidas en los instrumentos NATO ya expuestos. La PPSCM contempla en su formulación Planes como el PISC, el Plan de Prevención y los Planes Locales de Seguridad y Convivencia -PLSC- (Instrumentos de territorialización), pero también se enmarca en otros instrumentos de gobierno -como el Plan de Desarrollo- para el logro de sus objetivos.

¹⁷ Para esta investigación se incluyen en esta categoría instrumentos tales como: planes, programas y proyectos.

En el capítulo anterior se realizó una breve exposición del PISC 2012 – 2015 y del Plan de Desarrollo del mismo periodo, que en su momento contribuyeron a la protección de los derechos humanos de los habitantes de Medellín y fueron fundamentales para la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia. Teniendo en cuenta lo anterior, se expondrán solo los instrumentos contemplados en la PPSCM y el Plan de Desarrollo 2016 – 2019, lo cual se realizará de forma descendente, partiendo de los instrumentos más grandes y generales a los más específicos y de mayor relación con el enfoque de derechos.

4.2.1. Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Medellín cuenta con vos”.

Este plan cuenta con una amplia dimensión estratégica denominada “Para recuperar juntos la seguridad y la convivencia ciudadana” y con 3 sub-dimensiones denominadas: Medellín más Segura, En Medellín Convive Toda la Ciudadanía y Medellín Cuenta Con Vos Para Construir La Paz en el Territorio. Estas subdimensiones cuentan en total con 13 programas y 47 proyectos, los cuales permitirán que este instrumento esté en función de la PPSCM y con ello en la búsqueda de la protección de los derechos de la ciudadanía. Al igual que la PPSCM, este Plan de Desarrollo incorpora el enfoque de derechos en sus postulados y considera que:

En Medellín la ciudadanía es titular de derechos y como tal el Plan de Desarrollo enfrenta retos con relación con la garantía y/o restablecimiento de derechos de todos sus habitantes, cumpliendo con los principios de universalidad, diversidad, progresividad, indivisibilidad y exigibilidad de los derechos humanos. Implementar los programas y proyectos desde el enfoque de derechos, significa que la ciudadanía tiene las condiciones necesarias para desarrollar sus capacidades, ejercer sus derechos y ampliar sus oportunidades” (Alcaldía de Medellín, 2016. P. 19).

Que la Alcaldía de Medellín, incluya en su Plan de Desarrollo el enfoque de derechos, implica que la protección y garantía de los derechos humanos es un punto fundamental para la administración municipal, y que por consiguiente, los planes, programas y proyectos, así como las políticas públicas municipales (a través de su necesaria vinculación con el plan de desarrollo), se llevarán a cabo teniendo como marco orientador la realización de los derechos civiles, políticos y los DESCAs.

4.2.2. Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC–

El PISC es el principal instrumento por medio del cual

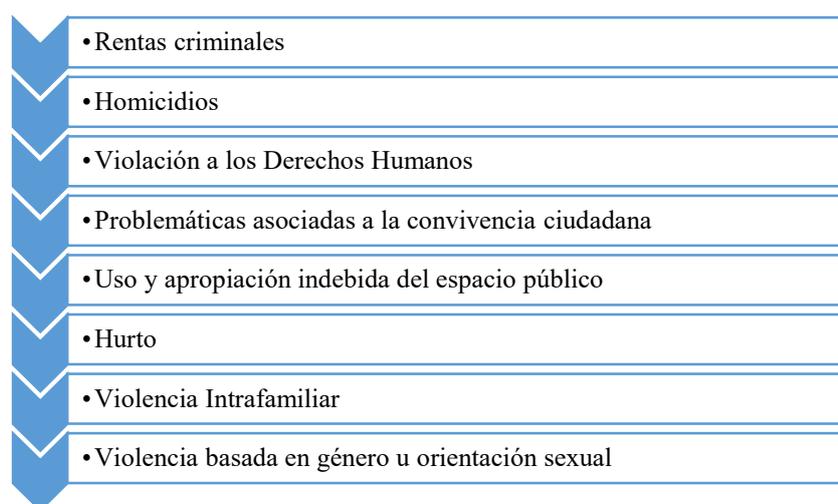
se implementa la Política Pública de Seguridad y Convivencia, en términos de la priorización de problemáticas, estrategias, programas, proyectos y acciones específicas a desarrollarse dentro del periodo de cada administración municipal, y en seguimiento riguroso a los lineamientos estratégicos de la Política Pública” (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016. P. 83).

El PISC realiza una priorización de problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia con el objetivo de intervenirlas, teniendo como premisa la articulación interinstitucional y la corresponsabilidad de las instituciones y la ciudadanía frente a las condiciones de seguridad y convivencia, punto central para las intervenciones de la administración municipal y aprendizaje producto de la implementación del primer PISC, el cual dejó en evidencia la falta de coordinación y de articulación de las instituciones, factor que limitó el impacto esperado y deseado en el territorio, haciendo que el proceso no fuera completamente exitoso (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017. Versión no definitiva).

Las problemáticas priorizadas son el resultado de información suministrada por el SISC y el análisis conjunto con otras dependencias de la Alcaldía y organismos de seguridad y de justicia, en interlocución con sectores de la academia y organizaciones sociales. La figura 20 muestra la priorización realizada para el periodo de gobierno 2016 – 2019, la cual, según el actual PISC, obedeció a los siguientes factores:

“(1) El seguimiento al comportamiento de las problemáticas priorizadas en el PISC anterior, (2) de acuerdo con los resultados arrojados por dicho análisis, al nivel de criticidad de las problemáticas, en cuanto a la victimización, pero también en cuanto a su incidencia en la percepción de seguridad de las y los ciudadanos de Medellín, (3) y como resultado de los ejercicios de consulta ciudadana realizados en torno a la formulación del Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos 2016-2019”, en concordancia con el Programa de Gobierno “Porque creemos en Medellín” (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017. P. 23. Versión no definitiva).

Figura 20 Priorización de problemáticas PISC 2016 – 2019.



Elaboración propia (Fuente: Secretaría de Seguridad y Convivencia, 2017)

Cada una de las problemáticas responde a delitos entendidos de forma amplia, con sus causas y consecuencias. Conocer estas problemáticas, al menos de forma general, permite dimensionar el impacto que tienen sobre los derechos humanos, y cómo la Alcaldía de Medellín, a partir de su identificación, busca crear estrategias y realizar intervenciones que tengan como resultado la mitigación de los efectos negativos que tienen sobre la población. Algunas de estas problemáticas se encuentran interrelacionadas, y son causantes de otras. Su impacto no se da de forma directa sobre un derecho específico, sino que permea un amplio y variado número de ellos.

Las *rentas criminales* son un eje articulador de otras problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia en la ciudad de Medellín, como la extorsión, amenazas a la población civil, control territorial por parte de grupos ilegales y a su vez la disputa por la soberanía local. Por su parte el *homicidio* es y ha sido una de las problemáticas que más ha impactado a la ciudad de Medellín y tiene un fuerte efecto sobre los indicadores de seguridad y convivencia. Esta problemática se ha transformado con el pasar del tiempo, debido a los cambios y descensos en las tasas de homicidios en la ciudad, lo que ha permitido no centrarse de forma prioritaria en los producidos por grupos armados ilegales, sino también por otras causas como la violencia intrafamiliar o la violencia basada en género. El *homicidio* es quizá la problemática más compleja, el acenso y descenso en las tasas de homicidio, las dinámicas y actores en torno a él y su focalización en algunos polígonos hace necesaria llevar a cabo intervenciones específicas en cada uno de ellos (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017. Versión no definitiva).

La *violación a los derechos humanos* es entendida de forma amplia, se busca comprender que el Estado no es el único actor que viola derechos humanos, sino que existen acciones llevadas a cabo por actores criminales, organizaciones delincuenciales, grupos armados e incluso empresas multinacionales que los afectan negativamente¹⁸. Algunos de los hechos con mayor impacto sobre esta problemática son: el desplazamiento forzado, el despojo y abandono forzado de bienes inmuebles, la desaparición forzada, el reclutamiento, vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes, la trata de personas y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017. Versión no definitiva).

Desde las *problemáticas asociadas a la convivencia ciudadana*

la convivencia es comprendida como un elemento indispensable, que no puede ser desligado de la seguridad, y que tiene vínculos e incidencias en fenómenos y formas de violencia que actualmente configuran un escenario complejo en materia de inseguridad y garantía de derechos en Medellín” (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017, p. 32. Versión no definitiva).

Esta problemática es otro punto articulador de hechos y delitos como riñas, lesiones personales, contravenciones por desórdenes domésticos, acto ultrajante y la mediación de conflictos interpersonales o intrafamiliares por parte de actores armados ilegales a través del ejercicio de la violencia o amenaza del uso de la misma. Estos hechos dan cuenta de la poca capacidad de autorregulación de la ciudadanía, de vías idóneas para la resolución de conflictos y de la desconfianza existente en los organismos de seguridad y justicia (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017. Versión no definitiva).

El *uso y apropiación indebida del Espacio Público* es priorizado como problemática en el PISC considerando que el Espacio Público es el escenario en el cual se desarrolla la vida cotidiana y el lugar donde se fija el sentido de lo público y lo colectivo, siendo así el lugar donde la libertad de movilización, de expresión y del goce efectivo de derechos por parte de los ciudadanos pueden ser llevados a cabo, razón que hace necesaria generar conocimiento de las problemáticas y dinámicas presente en él. Otra de las problemáticas priorizadas es el *hurto*, hecho complejo por la dificultad de identificar víctimas

¹⁸ Tradicionalmente se ha argumentado que el único violador de derechos humanos es el Estado, sin embargo, las dinámicas existentes en Colombia y en particular en la ciudad de Medellín, requieren de ampliar esa concepción, pues los actores armados que hacen presencia llevan a cabo acciones van en detrimento de los derechos de la población. De igual forma, las empresas con sus acciones u omisiones pueden afectar los derechos de sus empleados, comunidades o medio ambiente.

específicas, pues afecta a la población sin distinción de edad o sexo. Los principales hurtos son los de efectivo y teléfonos celulares, además de los hurtos a vehículos y a viviendas, hechos que ponen en riesgo la vida y la integridad de las personas, afectando el goce efectivo de derechos de la población.

Por su parte, la *violencia intrafamiliar* es considerada un factor de alto riesgo y causante de otras problemáticas en torno a la salud y la seguridad como la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescente y su vinculación a grupos ilegales. Finalmente la *violencia basada en género u orientación sexual* tiene gran impacto sobre ciertos grupos poblacionales, en especial las mujeres, razón por lo cual las intervenciones en este eje deben estar direccionadas a la protección y restablecimiento de derechos, así como a la concientización y sensibilización “con el propósito de romper los imaginarios socioculturales que aprueban las violencias sexuales, principalmente entre quienes está a cargo la atención de las víctimas de estos hechos” (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017, p. 41. Versión no definitiva). Estas dos últimas problemáticas deben ser de especial cuidado, pues su escalonamiento puede conllevar a la muerte.

Cada una de las problemáticas priorizadas en este PISC viola de forma constante y sistemática los derechos de la población, lo que afecta directamente la percepción sobre los indicadores de seguridad y convivencia. Intervenir estos hechos, significa al tiempo, proteger derechos violados y vulnerados por múltiples actores y dinámicas que convergen en la ciudad de Medellín. El enfoque de derecho que irradia todo el Sistema Integral de Seguridad y Convivencia y por consiguiente el PISC como instrumento del mismo, deberá propender por la protección, prevención y promoción de los derechos humanos para garantizar a cada individuo que habita la ciudad de Medellín el desarrollo de una vida digna.

4.2.3. Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal

La cantidad de hechos victimizantes presentes en la ciudad de Medellín, y su relación con la violación y vulneración de los derechos humanos hace necesario que el PISC sea complementado con un instrumento como el Plan de Prevención, el cual, a partir de la PPSC y de la coordinación de diferentes secretarías y entidades públicas, desarrolla estrategias para la prevención de violación a los derechos a la vida, la integridad y la libertad, violaciones que puedan resultar de hechos victimizantes como el

desplazamiento intraurbano, el reclutamiento forzado y uso de niños, niñas y adolescentes, la desaparición forzada, los delitos contra la integridad y la libertad sexual, la tortura o tratos inhumanos o degradantes y el despojo; es decir, aquellos hechos que son consecuencia del conflicto armado y de la violencia organizada” (Secretaría de Seguridad y Convivencia, PISC, 2017, p. 6. Versión no definitiva).

El Plan de Prevención esta guiado por una serie de enfoques desarrollados en uno de sus apartados. El primero es el enfoque de derechos, entendido allí como “Enfoque del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del DIH: La prevención como una obligación permanente del Estado”. Ahí se plantea la obligación que poseen los Estados de respetar, realizar y garantizar los derechos humanos, razón por la cual se exponen diferentes artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (2 y 26), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1.1, 2 y 2.1), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2.1) y de la Constitución Política de Colombia (5, 13 y 89), los cuales se enfocan en resaltar los límites y los deberes del Estado con respecto a la protección de los derechos humanos.

El enfoque de derechos allí presentado se avoca a la prevención y protección, función que debe realizar el Estado impidiendo que actores públicos, particulares u otras personas (físicas o jurídicas) impidan o limiten el pleno goce de los derechos de personas, grupos o comunidades. Por esto se afirma que:

El Estado tiene un deber de prevenir las violaciones de los Derechos Humanos, aplicando el debido cuidado o la debida diligencia y utilizando todos los medios y recursos disponibles o a su alcance para evitar la vulneración de los Derechos Humanos de las personas y evitar las reiteraciones de las afectaciones que han sufrido las víctimas (Alcaldía de Medellín, 2017. p. 9).

Por tanto, el Estado Colombiano tiene la obligación de proteger los derechos humanos en el marco de una política pública integral, haciendo uso de todas las medidas disponibles para promover el respeto y la garantía de los derechos humanos de los individuos, grupos y comunidades “y para que, ante eventuales violaciones, se investiguen los hechos, se establezca la verdad, se sancione penalmente a los responsables, se repare integralmente a las víctimas y se les brinde garantías de no repetición” (Ministerio del Interior en Alcaldía de Medellín, 2017. p. 9).

El segundo es el “Enfoque neo-institucional y de redes (*networks theory*): en él, se asume la prevención como un complejo de relaciones institucionales y se entienden “en perspectiva de un complejo de autonomías y relaciones institucionales” (Alcaldía de Medellín, 2017. p. 11), con lo que se logra salir de la vieja visión univoca, jerárquica y formalista que pretende regular y normalizar las múltiples formas de relacionamiento descentralizadas, informales y horizontales bajo un mismo espectro funcional. Esto permite entender la prevención desde un enfoque de redes, el cual deja entender que los recursos requeridos para la prevención no se encuentran concentrados ni se desarrollan en una sola institución, así la red “convierte en un mecanismos de movilización, coordinación e interacción de esos recursos desde las diferentes instituciones en las que están, en función de fines claros y concertados, sin detrimento de sus autonomías” (Alcaldía de Medellín, 2017. p. 11).

Por último, se asume el objeto de análisis –la prevención– como enfoque. Existe la necesidad de analizar de forma constante la prevención con el fin de explicar y actualizar las exigencias que en él se presentan, y mantener sus requerimientos vigentes y acordes a cada contexto. En suma, “la prevención es una obligación constitucional realizable a través de un entramado de relaciones y competencias, que debe ser construida permanentemente” (Alcaldía de Medellín, 2017. p. 12).

El Plan de prevención cuenta con unos objetivos presentados en la figura 21:

Figura 21 Objetivos del Plan de Prevención

Objetivo General	Objetivos Específicos
<p>Gestionar la implementación permanente de una red institucional que movilice todos los recursos necesarios con los que evitar la posible ocurrencia de hechos victimizantes definidos en la Ley 1448 de 2011, y con ello, la materialización de daños en los derechos de las personas, grupos o comunidades.</p>	<p>Establecer herramientas conceptuales, metodológicas, programáticas (estrategias, protocolos y rutas), y de evaluación, que conduzcan a la efectiva realización tanto de la prevención temprana como de la prevención urgente, en función de evitar la ocurrencia de los hechos victimizantes definidos en la Ley 1448 de 2011.</p> <p>Desarrollar la capacidad institucional y la coordinación interinstitucional en materia de prevención de violaciones de derechos por ocurrencia de hechos victimizantes definidos en la Ley 1448 de 2011, en perspectiva de una red institucional.</p>

Elaboración propia (Fuente: Alcaldía de Medellín 2017)

El Plan de Prevención es el instrumento insignia de la PPSC para la materialización del enfoque de derechos, no solo por estar abocado a la prevención de la violación de

derechos y a la protección de los mismos, sino que al partir de un enfoque neo-institucional y de redes logra comprender la multiplicidad de actores y la existencia de diversas formas de interacción social, lo que hace necesario la coordinación de instituciones que brindan diferentes recursos para evitar los hechos victimizantes de mayor impacto en la ciudad de Medellín, como el desplazamiento forzado, el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, la desaparición forzada, los delitos contra la integridad y la libertad sexual, las lesiones personales, el despojo, entre otros.

4.2.4. Planes Locales de Seguridad y Convivencia –PLSC–

Si bien el Plan de Prevención es el principal instrumento para operativizar y llevar al campo práctico el enfoque de derechos, los PLSC–utilizada en la administración anterior (2012 – 2015), pero contemplados en la PPSCM– son una herramienta de territorialización que cuenta con la participación ciudadana, principio fundamental del enfoque de derechos. Los PLSC fueron formulados e implementados como estrategias de focalización y territorialización para el periodo 2012 – 2015 en el marco del PISC. Estos planes tenían como objetivo identificar, ponderar y categorizar las problemáticas de cada comuna y corregimiento de la ciudad y se presentaban como insumos indispensables para realizar intervenciones focalizadas y coherentes con las dinámicas de cada contexto (Alcaldía de Medellín, 2012).

A diferencia del PISC, los PLSC son construidos a partir de un ejercicio de participación directa de las comunidades y organizaciones sociales de cada comuna y corregimiento. Lo cual genera identificación y empoderamiento de la comunidad con las acciones llevadas a cabo en su territorio, permitiendo con ello, que la ciudadanía pueda hacer un control a la gestión de la administración basado en la cercanía y conocimiento de sus logros y falencias. También permite, a través de la integración y corresponsabilidad de la población generar prácticas y dar herramientas para que esta solucione sus problemas a través de las vías idóneas, sin el uso de la violencia, contribuyendo así a proteger los derechos de los habitantes de la ciudad.

Su formulación se soporta en el criterio de que la ciudad de Medellín no es un territorio homogéneo, y por consiguiente, cada territorio demanda acciones específicas y diferenciadas de acuerdo a las necesidades de cada comunidad. La figura 22 muestra algunas de las principales problemáticas en cada comuna y corregimiento de Medellín.

Figura 22 Principales problemáticas por comuna o corregimiento

Problemática	Comuna - Corregimiento
Homicidio	San Javier, La Candelaria, Villa hermosa
Desplazamiento Forzado	San Antonio de Prado, San Cristóbal, Popular, Castilla, Santa Cruz, Belén.
Hurto a Personas	La Candelaria
Hurto a entidades comerciales	La Candelaria, Belén, Poblado, Laureles-Estadio, San Javier, Robledo
Hurto de Motocicletas	La Candelaria, Buenos Aires, Villa Hermosa
Hurto de Carros	La Candelaria, Buenos aires, Belén, Laureles Estadio, La América
Violencia Intrafamiliar	Belén, Robledo, Aranjuez, Popular, Villa Hermosa, Buenos Aires
Violencia interpersonal	Belén, Aranjuez
Rentas Criminales	San Javier, La Candelaria, Doce de Octubre, Castilla, Popular, Villa Hermosa

Elaboración propia (Fuente: Alcaldía de Medellín, 2012)

Los PLSC buscan transmitir el concepto de corresponsabilidad a la ciudadanía, a través de la concientización sobre el papel central que juega en la resolución de conflictos, la convivencia armónica y la prevención de hechos victimizantes. También buscan que la ciudadanía conozca cada uno de los organismos de seguridad y justicia, sus roles y competencias y la forma de acceder a ellos para la atención de las problemáticas presentes en cada contexto. Se trata de un empoderamiento ciudadano sobre los temas de seguridad y convivencia, y la posibilidad de que estos realicen veedurías a los compromisos adquiridos por las entidades competentes con la ciudad de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2017).

La participación presente en los PLSC busca fortalecer la confianza entre los ciudadanos y las instituciones, y procuran por la resolución pacífica de los conflictos, evitando con ello, la intermediación de actores armados ilegales en las manifestaciones de violencia cotidiana. Así mismo, desde los PLSC, la Alcaldía de Medellín puede realizar seguimiento a las acciones implementadas en cada territorio para el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en cada comuna y corregimiento.

La interdependencia e interconexión entre los diferentes instrumentos es fundamental para la realización de los derechos humanos. Cada uno de los instrumentos presentados interviene aspectos específicos de la realidad social de la ciudad de Medellín, pero son complementarios entre ellos. La existencia de coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos de gobierno en relación con los instrumentos de la PPSCM, garantiza una efectiva intervención pública en materia de seguridad y convivencia, a su

vez que, la conformación de cada instrumento se encuentra bajo el amparo otros de mayor nivel como lo pueden ser los de tesoro, autoridad u organizaciones, los cuales dan un campo de acción, determinan alcances y límites a los instrumentos más operativos como lo son los programáticos.

4.3. Consideraciones analíticas.

A partir de los aportes de Hood (2007) y Velasco (2015), se logró identificar la función de algunos de los instrumentos que forman parte de la PPSCM, en relación con el enfoque de derechos. Se debe aclarar que en ningún momento la investigación buscó o se propuso realizar una evaluación de la efectividad de los instrumentos en relación con el enfoque de derechos, en tanto esto supondría una investigación en la cual la PPSCM llevara un tiempo mayor de implementación. Esta investigación se centró en el análisis de los instrumentos y su papel en la materialización del enfoque de derechos –ya fuera desde lo formulado como PPSCM o desde lo implementado de esta–.

Dado lo anterior, se encontró en primer lugar que los instrumentos de nodalidad, donde se destaca el SISC, representan un valioso recurso para el Estado y las comunidades, a partir del cual se logra tomar decisiones más informadas y por ende, crear estrategias más acordes a las necesidades y mejorar las ya existentes. Al mismo tiempo, coadyuva a mejorar el ejercicio de control social como principio del enfoque de derechos.

En segundo lugar, los instrumentos de autoridad, que reafirman la autoridad del Estado y de la administración municipal y establecen las libertades positivas y las libertades negativas de los habitantes de la ciudad. Estos instrumentos de autoridad, brindan un marco normativo a las acciones estatales que pretende brindarle a los ciudadanos las condiciones necesarias para el desarrollo de sus derechos civiles y políticos –principalmente, aunque también los DESCAs–, al tiempo que les impone límites y obligaciones para que no transgredan los derechos de otros.

En tercer lugar, los instrumentos de tesoro como el FONSET y el plan de desarrollo, a partir de los cuales se gestiona o se da manejo a los recursos económicos y permiten el diseño y formulación de la PPSCM, así como de los instrumentos a partir de los cuales el enfoque de derechos se materializa, o de otros que buscan en el mismo sentido proteger los derechos humanos de los habitantes de Medellín. Estos instrumentos son indispensables para la realización progresiva de los derechos humanos, pues a través de

ellos se financian las diferentes estrategias emprendidas por la administración municipal en lo referente a seguridad y convivencia.

En cuarto lugar, la última categoría de Hood (2007) que refiere a los instrumentos de organización, y aquí se enmarcan los escenarios de la PPSCM y las secretarías que forman parte de la alcaldía de Medellín. Este instrumento es el que permite la materialización de más principios del enfoque de derechos, en tanto se encuentra en una relación de estrecha dependencia con los demás instrumentos y con la segunda categoría de análisis que refiere a los actores de política pública. Los escenarios brindan espacios para la participación e inclusión, al tiempo que se valen de información de instrumentos de nodalidad para tomar decisiones informadas y emprender acciones más efectivas buscando la realización progresiva de los derechos humanos de la mano de secretarías como la de Seguridad y Convivencia, de las Mujeres o la Inclusión Social, información que como ya se dijo, permite generar dinámicas más efectivas de control social y rendición de cuentas. En lo correspondiente a la PPSCM, en el ejercicio de este instrumento, se ve una predominancia por la garantía de los derechos civiles y políticos de quienes habitan la ciudad. También una tendencia a ser espacios que siguen siendo muy cerrados para la ciudadanía y son más de interacción institucional para el logro de resultados.

Finalmente, en la categoría de instrumentos programáticos, presentada por Velasco (2015), se encuentra conformada por el PISC, el Plan de Prevención, los planes de desarrollo y los Planes locales de seguridad y convivencia. Estos instrumentos basan su función en la garantía de las libertades positivas de la ciudadanía, buscando generar espacios más seguros, donde los individuos puedan desenvolverse sin limitaciones causadas por la inseguridad, lo que responde a derechos asociados a los DESCAs, sin que esto signifique un descuido de los derechos civiles y políticos. En estos instrumentos, priman principios como la universalidad e inalienabilidad, la indivisibilidad y la interdependencia e interrelación de los derechos.

La relación e interconexión entre los diferentes instrumentos es fundamental para la realización de los derechos humanos. En cada uno de los instrumentos presentados intervienen aspectos específicos de la realidad social de la ciudad de Medellín, pero son complementarios entre ellos. La existencia de coordinación y coherencia entre los diferentes instrumentos de gobierno en relación con los instrumentos de la PPSCM, puede garantizar una efectiva intervención pública en materia de seguridad y convivencia, a su vez que, la conformación de cada instrumento se encuentra bajo el amparo de otros de

mayor nivel, como lo pueden ser los de tesoro, autoridad u organizaciones, los cuales dan un campo de acción, determinan alcances y límites a los instrumentos más operativos como lo son los programáticos.

5. Actores de la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín y el enfoque de derechos.

Una de las variables explicativas del proceso y de los resultados de una política pública se encuentra en los actores¹⁹. Según Peter Knoepfel et al. (2007) “todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial... aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública”. Desde la perspectiva planteada por estos autores, el papel de los actores frente a las acciones de política pública es en algunas ocasiones directo y tangible, y en otras solo es identificable de forma indirecta. Tal situación puede depender de los siguientes factores: (1) del nivel de conciencia del actor frente a sus propios intereses; (2) de su capacidad de activar recursos, construir coaliciones y con ello defender sus derechos; y (3) de la decisión estratégica de entrar o permanecer fuera de los escenarios de decisiones.

Se debe resaltar, que no solo los individuos o colectivos que tienen influencia en el proceso de política pública serán considerados actores, pues esto, además de limitar el análisis, ignora a quienes son objeto de la acción pública y que en suma son los directos implicados en lo que refiere a la política pública. Además, el enfoque de derechos como objeto directo de análisis, cuenta con múltiples principios, y uno de ellos, como se ha reiterado, es la participación de la sociedad civil, por lo que se le debe dar un nivel de importancia mayor.

Ahora bien, en los diferentes momentos del proceso de política pública (agendamiento, formulación, toma de decisiones, implementación, evaluación) se requiere de la intervención e interacción de diferentes actores para su adecuado desarrollo, especialmente cuando se trata de una política pública que tenga impactos en toda la población. La PPSCM busca solucionar o llevar a términos manejables problemáticas priorizadas frente a las dinámicas de seguridad y convivencia que tienen un efecto negativo sobre las personas que habitan la ciudad, razón por la cual la participación activa de la administración local, de la academia, de las organizaciones sociales, del sector privado y de la comunidad en general, es fundamental para el logro de los objetivos allí contemplados.

¹⁹ Peter Knoepfel et al. (2007) en el artículo “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo” plantean que existen tres factores que actúan como variables explicativas de los diversos productos de las políticas públicas: los actores, los recursos que activan y el ámbito institucional en el que lo hacen.

En las acciones y las estrategias emprendidas con respecto a la seguridad y la convivencia, se ha resaltado reiteradamente la importancia de la participación de diferentes sectores. Desde el año 2010, con la estrategia de territorialización de la seguridad “Medellín más Segura” se buscó “la integración, la convergencia y la articulación social mediante el impulso de sinergias entre la administración municipal, los organismos de seguridad y justicia, la empresa privada y la sociedad civil organizada” (Alcaldía de Medellín, 2010. Pg. 2) lo que permitiría trabajar de manera mancomunada en pro de la seguridad y la convivencia.

De igual forma se expresa el PISC 2012 – 2015, cuya construcción partió del reconocimiento de iniciativas y esfuerzos realizados en la ciudad en torno al diseño y formulación de una política pública de seguridad y convivencia, y tuvo como propósito generar una articulación y coordinación entre la administración municipal, sus secretarías, dependencias y otras entidades descentralizadas, los organismos de seguridad y justicia y demás instituciones competentes (Alcaldía de Medellín, 2012). Sin embargo, en la Memoria Institucional de la Implementación de este PISC, se realizaron diferentes llamados de atención frente a la necesidad de generar mayores niveles de articulación y coordinación entre los actores estatales y del sector público, y la importancia de incorporar a organizaciones sociales (Alcaldía de Medellín, 2015).

Por su parte, la PPSCM contó con la participación de actores de diferentes sectores como: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Universidad Eafit, Policía Nacional-MEVAL, Ejército Nacional, Fuerza Aérea, Armada Nacional, Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Observatorio de Seguridad Humana, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia, Personería de Medellín, Medellín Cómo Vamos, Instituto Popular de Capacitación (IPC), Corporación Región, Fundación Ideas para la Paz, Secretarías de Gobierno y Derechos Humanos, de las Mujeres, de Salud y de Juventud de la Alcaldía de Medellín (ONUDC & Alcaldía de Medellín, 2016).

En esta multiplicidad de actores, se pueden encontrar al menos cuatro tipos de actores fundamentales para la formulación e implementación de políticas públicas en torno a la

seguridad y la convivencia, estos actores son: actores del sector público, actores del sector privado, actores académicos, actores procedentes del tercer sector o de organizaciones no gubernamentales. Además de los anteriores, los actores comunitarios deberán ser tomados en cuenta, pues representan un punto focal en el enfoque de derechos. Vale también aclarar que los actores presentados aquí no representan la totalidad de los participantes en la PPSCM, sino unos cuantos que se consideraron significativos en relación con el enfoque de derechos, en tanto los aportes particulares de cada uno de ellos permiten materializar los principios y los derechos contemplados por el enfoque.

5.1. Actores del sector público.

Algunos de los actores pertenecientes a esta categoría se encuentran bajo la dirección de la administración municipal y son los actores guía del proceso de la política pública. Como sugiere Robert Dahl (1993) en “La democracia y sus críticos”, el gobierno, en este caso la administración, debe tomar decisiones frente a los temas de mayor relevancia para la sociedad y hacerlo bajo criterios democráticos. Lo cual implica que es la Alcaldía de Medellín la responsable de abrir y habilitar las vías necesarias para que los demás actores puedan participar. Continuando con Dahl (1993), la Alcaldía, en tanto gobierno local, debe ser también la encargada de dirimir los conflictos entre los actores y tomar las decisiones previamente discutidas entre estos.

La Alcaldía de Medellín (en términos generales) es el primer actor público a resaltar. Su función en la formulación e implementación de la PPSCM es central para guiar a los demás actores implicados. Tanto Carolina Sánchez (Comunicación Personal, 16 de marzo, 2017) como Adolfo Eslava (Comunicación Personal, 17 de febrero, 2017) resaltan el importante esfuerzo de la Alcaldía por realizar intervenciones en lo referente a la seguridad y la convivencia sostenidas en el tiempo. Al menos las tres últimas administraciones (Alonso Salazar Jaramillo, 2008-2011, Aníbal Gaviria Correa, 2012-2015, Federico Gutiérrez, 2016-2019), han tomado como referente y punto de partida los avances de administraciones pasadas. El primer PISC (2012 – 2015), retoma “iniciativas, estudios, políticas, estrategias de participación y experiencias previas en torno al ejercicio de planeación de seguridad y convivencia, especialmente desarrolladas por anteriores administraciones (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 10). De igual forma, la PPSCM, es el resultado de la labor de diferentes estrategias, políticas y acciones llevadas a cabo por anteriores administraciones en lo referente a la seguridad y la convivencia, y la

continuidad que se le da actualmente con la administración de Federico Gutiérrez, es también un logro de la Alcaldía de Medellín y de la ciudad en general.

Según la “Memoria Institucional de la Implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC– sus Instrumentos y Herramientas de Territorialización” (alcaldía de Medellín, 2015) el PISC 2012 – 2015, dejó en evidencia falencias en la articulación interinstitucional, la cual se reducía a un encuentro bimestral entre instituciones. Tal asunto llevó a que la Alcaldía de Medellín y la Secretaría de Seguridad desarrollaran estrategias para resolver dicha falta y las fallas presentes derivadas también de la gestión de anteriores administraciones. Con esto, se logró crear estructuras funcionales de participación e interlocución, con el fin de dar respuestas oportunas a las demandas de articulación con los organismos de seguridad y justicia. De igual modo, se ha buscado fortalecer el liderazgo que puede ejercer el gobierno local en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia, con la ayuda de las secretarías directamente implicadas en el tema (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016).

Las secretarías juegan un rol central en la formulación e implementación de la PPSCM. Estas, a través de las sub-dependencias y las personas que la integran, llevan a cabo tareas y acciones que le permiten a la administración hacer presencia en diferentes territorios y emprender acciones en alguno de los campos de la seguridad que la población lo demanda. Las personas o actores del sector público que conforman las secretarías deben estar ampliamente capacitadas en cada uno de los terrenos que la administración busca emprender acciones, pues de estos depende que se tomen decisiones informadas, acertadas y se construyan las estrategias adecuadas para cada situación.

En este sentido, el segundo actor público a resaltar es la Secretaría de Seguridad y Convivencia. Esta Secretaría ha sido la encargada de liderar la política pública, los planes, los programas, los proyectos y demás acciones y estrategias emprendidas en el campo de la seguridad y la convivencia, por lo que su rol en la coordinación de la PPSCM es primordial. Tal secretaría ha sido la cabeza visible del proceso de la PPSCM y a través de ella, la administración municipal ha establecido “relaciones permanentes de diálogo y comunicación con los organismos de seguridad y justicia y diferentes Secretarías que desarrollan acciones para mejorar la seguridad y la convivencia en la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 15) logrando una interlocución adecuada entre las diferentes entidades y el gobierno municipal. Sebastián Londoño (2017) profundiza en lo anterior al afirmar que “la creación de una Secretaría de Seguridad en su momento y actualmente

una Secretaría de Seguridad y Convivencia ha permitido que haya un mayor liderazgo del gobierno local en relación con la gestión de la seguridad y la convivencia” (S. Londoño, Comunicación personal, 24 de Febrero, 2017).

La presencia de la Secretaría de Seguridad ha sido indispensable. Como lo afirma el profesor Adolfo Eslava, retomando a Giandomenico Majone, “las políticas públicas están hechas de palabras, narrativas, construcciones y personas” (A. Eslava, Comunicación Personal, 17 de Febrero, 2017). El liderazgo de personas como Luis Fernando Suárez, quien en su momento fue el Vicealcalde de Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la ciudadanía y cada una de las personas que participó y participa de las estrategias emprendidas en el marco de las acciones de políticas públicas de seguridad y convivencia a lo largo del tiempo, han aportado sus conocimientos para la resolución de las problemáticas existentes en este tema. La capacidad de la Secretaría de Seguridad y Convivencia para iniciar una interlocución con diversos actores²⁰, da cuenta de la importancia de las construcciones narrativas, a partir de las cuales se incorporan enfoques, se crean escenarios y lineamientos estratégicos que contribuyen a proteger los derechos de la población.

La Secretaría de Seguridad y Convivencia, a partir del ejercicio de interlocución con diversos actores y como líder de las acciones emprendidas en el campo de la seguridad y la convivencia, se debe encargar de dar los resultados para la mejoría de las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad, mejoría que tendrá que conllevar en un principio, a la protección de derechos civiles y políticos a través de los escenarios, lineamientos e instrumentos como el PISC y Plan de Desarrollo, que a su vez deberán abrir el camino hacia la realización progresiva de los DESCAs, y con ello la materialización de los principios de igualdad y no discriminación, participación e inclusión, rendición de cuentas e imperio de la ley.

El tercer actor público a mencionar es la Secretaría de las Mujeres, quien participó de forma activa en las mesas de discusión en torno a la formulación de la PPSCM con la Secretaría de Seguridad. La Secretaría de las Mujeres a través de los debates dados en las mesas de discusión, logró incluir en la PPSCM un escenario y enfoque que apuntaban a

²⁰ Donde la premisa era el intercambio de ideas a través del dialogo y el debate, para recoger con ello las visiones, perspectivas y opiniones en torno a la construcción colectiva del problema público y a partir de allí, reconstruir las principales demandas y necesidades de la ciudadanía en lo referente a la seguridad y la convivencia

la protección especial de mujeres y niñas, a saber, el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres y el enfoque de género respectivamente. La labor realizada por la Secretaría de las Mujeres es de resaltar, en tanto buscaban reivindicar los derechos de las mujeres y enfatizar en la existencia de violencias que afectan de forma particular a mujeres y niñas, o las violencias basadas en género de forma general como lo expresa Sebastián Londoño (S. Londoño, Comunicación personal, 24 de Febrero, 2017).

La presencia del enfoque de derechos en la política pública se basa en la protección y garantía de derechos de la población, sin distinción de edad, sexo, raza, etnia, estrato, etc. razón por la cual, a primera vista, la presencia de otros enfoques como el poblacional o el de género serían innecesarios. Sin embargo, como lo afirma Sebastián Londoño (Comunicación personal, 24 de febrero, 2017) reconocer que en la ciudad existen dinámicas que impactan de manera directa a la población joven y que esta a su vez es la más afectada por las problemáticas de seguridad y convivencia, al tiempo que, las mujeres y niñas sufren de afectaciones basadas en género, es reconocer que se debe llamar la atención sobre problemas concretos, y que si bien, técnicamente hubiese bastado con la presencia del enfoque de derechos en la PPSCM, no se trataba de asuntos meramente técnicos, sino también de asuntos políticos y de reivindicaciones de poblaciones históricamente victimizadas en la ciudad de Medellín.

El cuarto actor público es otra de las secretarías del municipio de Medellín: la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos. Esta secretaría juega un papel central en la materialización del enfoque de derechos y en especial en la protección de los derechos humanos. A través de la coordinación y articulación con la Secretaría de Seguridad y Convivencia, esta dependencia diseña e implementa el Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal, lo que implica que, en lo referente a la protección de los derechos humanos, las intervenciones de este actor son centrales.

Un quinto actor público a resaltar es la Empresa para la Seguridad Urbana (ESU), anteriormente llamada Empresa Metropolitana para la Seguridad (Metroseguridad). Esta empresa del Estado del orden municipal tiene un importante papel en las acciones y estrategias frente a la seguridad y la convivencia, en especial en el área tecnológica. Desde el año 2010 con la Estrategia de Territorialización de la Seguridad, el PISC (2012 – 2015) y la PPSCM han articulado estrategias en lo referente a

la consecución de bienes y servicios necesarios para la construcción, compra, mantenimiento, operación y renovación de los inmuebles, equipos y demás elementos afectados al servicio público de seguridad, para destinarlos a coadyuvar al desarrollo de los planes y programas que sean diseñados por los organismos de seguridad oficial para la prestación eficiente y oportuna de las actividades tendientes a garantizar la seguridad integral de la ciudadanía” (ESU, S.F. Recuperado de: <http://www.esu.com.co>).

Una de las principales problemáticas de la ciudad en torno a la seguridad y la convivencia es el hurto a personas, situación que afecta todos los habitantes sin distinción alguna, esto al tiempo, limita la libre circulación, y para ello, la administración municipal, ha optado por el aumento de equipos que ayuden a la vigilancia de diferentes sectores de la ciudad, lo que supone, una disminución en los hurtos, o en contra parte, la captura de aquellos que incurren en este delito. Es por eso que las herramientas que brinda ESU para la construcción de entornos seguros, pretende contribuir a que los habitantes circulen de manera más segura por la ciudad de Medellín, favoreciendo el pleno desarrollo de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Así, se pueden encontrar muchos actores que hacen parte de esta categoría, cada uno con funciones específicas pero indispensables para lograr solucionar o llevar a términos manejables las problemáticas de seguridad y convivencia. Algunos de ellos son: La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres (DAGR), la Secretaría de Salud, la Secretaría de Juventud, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Medio Ambiente, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea de Colombia, el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI), el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Recreación y Deporte (INDER), Personería de Medellín, Procuraduría General de la Nación, Migración Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Empresa de Desarrollo Humano (EDU), entre otros.

Se debe resaltar nuevamente que son muchos los actores públicos, de la administración municipal, organismos de seguridad y justicia y demás, los que participan en las acciones emprendidas frente a la seguridad y la convivencia, pero es la Alcaldía, en cabeza de la Secretaría de Seguridad y Convivencia –o la que hizo sus veces– la que logró recoger y plasmar en la PPSCM, los discursos, narrativas, reglas formales e informales, demandas

y necesidades, y demás elementos, que dan cuenta de un ejercicio participativo, un proceso largo y minucioso que le apuesta a condiciones favorables de seguridad y convivencia mantenidas en el tiempo.

Son los actores del sector público los que orientan las estrategias y acciones, los que tienen en cierta medida la potestad de hacer participativo o excluyente el proceso de construcción de una política pública y los que toman la decisión de qué elementos incluir y o excluir de las acciones de gobierno. El enfoque de derechos –al igual que los otros enfoques– contemplado en la política pública, se imprime allí a partir del diálogo, de debates y de discusiones que surgieron en el interior de la administración en conversación con diversos actores académicos, no gubernamentales y privados, los cuales a partir de sus narrativas y argumentos resaltaban la importancia y el por qué era necesario que el enfoque de derechos se encontrará en la PPSCM (S. Londoño, Comunicación Personal, 24 de febrero, 2017). Garantizar y proteger derechos a través del enfoque de derechos, debe estar de forma explícita en las estrategias de seguridad y convivencia, pues ante la tradicional forma de gestión de las administraciones municipales, se ha creado la necesidad de orientar las intervenciones públicas bajo la premisa de la defensa de los derechos.

Los actores del sector público se avocan de forma particular a la protección de los derechos civiles y políticos, incluyendo en su actuar, algunas de las principales características del enfoque de derechos como la participación –aunque no en su máxima expresión–; la universalidad e inalienabilidad en el ámbito local, en tanto los postulados plantean que la PPSCM y el enfoque de derechos buscan proteger a todo aquel que habita la ciudad de Medellín; la no discriminación e igualdad en tanto se cuenta con enfoques concretos que buscan reivindicar derechos de poblaciones históricamente afectadas como los jóvenes, mujeres y niñas y población LGBTI.

5.2. Actores del sector privado

El sector privado en la actualidad tiene un papel protagónico en las acciones del Estado. Frente a la necesidad del gobierno por responder de forma adecuada y suficiente a las problemáticas en torno a la seguridad y la convivencia, se han implementado herramientas como las Alianzas Público Privadas (APP) que les permiten a los gobiernos entrar en relaciones con entidades privadas para intervenir situaciones que no puede resolver con sus limitados recursos. A través de las APP se pueden llevar a cabo planes, programas,

proyectos, prestación de servicios, etc. que habitualmente eran ejecutados exclusivamente por la administración pública, pero que, a través de estas estrategias el gobierno amplía su impacto y presencia en situaciones y lugares donde su incidencia era poca o nula. Estas APP, también llamadas gobernanza colaborativa, o según la conceptualización herramientas de gobernanza, se definen como la “...cooperación con algún tipo de durabilidad entre actores públicos y privados en los cuales conjuntamente desarrollan sus productos y servicios y comparten riesgos, costos y recursos los cuales están conectados con esos productos” (Ham & Koppenjan, 2001. En Araya Orellana, 2012, p. 3.)

La PPSCM en su lineamiento número seis “Cooperación, incidencia y transversalización”, específicamente en su numeral uno “Alianzas público privadas en la gestión de la seguridad y la convivencia” destaca al sector privado como actor privilegiado para contribuir en los temas concernientes a la seguridad, razón por la cual la Alcaldía de Medellín, a través de sus secretarías, promueve el establecimiento de alianzas de cooperación con los actores y representantes del sector privado, los cuales a través de su gestión y capacidades, pueden contribuir a que los entornos sean más seguros, con menos expresiones de violencia y delincuencia (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016).

En este sentido, en la PPSCM hacen presencia actores del sector privado como PROANTIOQUIA, que es una fundación privada del sector empresarial, sin ánimo de lucro y creada en 1975 por un grupo de empresarios antioqueños, con el propósito de “contribuir a la construcción de una región más competitiva en lo económico y equitativa en lo social, y de una sociedad integrada, pacífica y con oportunidades para toda la ciudadanía” (PROANTIOQUIA, s.f. Recuperado de: <http://www.proantioquia.org.co/>). A esta fundación privada se encuentra, además, afiliadas empresas como: Bancolombia, Argos, Grupo Éxito, Alpina, Grupo Nutresa, Fabricato, Sura, Tigo, ISAGEN, Postobon, Renault, Grupo Familia, entre otros.

También hace presencia Comfama, empresa social de carácter privado y creada “en 1954 como resultado de un pacto voluntario entre empresarios y sindicatos para mejorar la calidad de vida de la población trabajadora, constituye una de las más novedosas y exitosas experiencias de política social” (Comfama, s.f. Recuperado de: www.comfama.com).

Estas dos entidades, entre otras, hacen parte de Medellín Cómo Vamos –MCV–, que es una alianza interinstitucional privada, avocada a la evaluación y seguimiento de la calidad de vida en la ciudad. MCV, desde el año 2006 –año de su lanzamiento– “busca promover un gobierno efectivo y transparente; ciudadanos informados, responsables y participativos; e incentivar el trabajo en alianzas en torno a la calidad de vida en la ciudad” (MCV, s.f. recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org>). MCV ha hecho informes constantes y detallados sobre las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín, también ha apuntado los restos a los cuales se afronta la PPSCM, sus principales falencias y participó de forma activa en las mesas de discusión en torno a la formulación de la PPSCM.

Sebastián Londoño (Comunicación Personal, 24 de febrero, 2017) respecto a los actores de esta categoría dice que “como Alcaldía, quizá deban trabajar todavía más en fortalecer los vínculos, para ampliar, en términos de cobertura en algunos asuntos”, prosigue afirmando “es importante generar grandes alianzas, que ya las hay, pero hay que trabajar más con grandes empresas como Comfama, y con actores que reúnen otros actores del sector privado como PROANTIOQUIA o la ANDI”. Se trata de ver cómo puede avanzar la ciudad a través de programas y proyectos conjuntos con el sector privado, de forma que se pueda llegar a poblaciones más grandes.

Estas alianzas pueden traer muchos beneficios en términos de cobertura como lo menciona Sebastián Londoño, pese que las APP tienen sus críticas y las entidades parte pueden enfocarse a la obtención de réditos propios, su alcance e impacto social puede traer mejoras en las condiciones de seguridad y convivencia, coadyuvar a la protección de los derechos humanos o simplemente generar percepciones de mayor seguridad. Es por esto que la Alcaldía de Medellín, afirma que es importante “generar alianzas con el sector privado y con distintas agremiaciones o entidades, cuyas actividades determinan las dinámicas de un territorio particular” (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 141.), dado que estos actores son claves en la gestión de las problemáticas de seguridad y convivencia que afectan a cada uno de los territorios de la ciudad. La PPSCM resalta el rol de los actores privados, y el valor de este en la toma de decisiones y en los diferentes momentos del proceso de la política pública –desde la formulación hasta la evaluación y seguimiento–.

La Alcaldía de Medellín en la PPSCM, respecto a los actores del sector privado busca generar

“una amplia convergencia de diversos actores de manera tal que se avance hacia mayores niveles de sostenibilidad de las acciones emprendidas, de los acuerdos trazados y un impacto más claramente reconocible en las condiciones de seguridad y convivencia,” (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016, p. 15).

Sin embargo, en lo referente al PISC 2012 – 2015, la PPSCM, el PISC 2016 – 2019 o el Plan de Prevención no se hace referencia explícita a actores del sector privado. Las referencias existentes en cada uno de estos documentos, se alude de forma general al sector privado, sector empresarial, empresas privadas, etc. lo que genera un vacío – inducido o no– de información referente a las estrategias adelantadas o por adelantarse de las administraciones en articulación con los actores de esta categoría.

Ahora bien, aunque los actores privados son centrales en las acciones de la administración, su labor en ocasiones se basa en el cumplimiento de contratos determinados, por lo que su vocación primordial no es estar en función del enfoque de derechos, sino en función de las responsabilidades adquiridas con la administración. Ello no implica que su contribución a la protección de los derechos humanos sea menor, al estar bajo la dirección de los actores del sector público y estos a su vez bajo las concepciones del enfoque de derechos, su labor –al menos de modo indirecto– es velar por el goce efectivo de los derechos de los habitantes de la ciudad de Medellín. Además, el sector privado también es demandante de mayor seguridad, pues las dinámicas violentas y delictivas del territorio afectan negativamente al sector económico, en tanto, la extorsión y el robo a establecimientos son dos de los delitos que más afectan a los comerciantes, como se presenta en la priorización de las problemáticas del PISC, 2012 – 2015 y 2016 – 2019.

Aunque la mención explícita de algunos actores de esta categoría en los documentos referentes a políticas públicas de seguridad y convivencia es escasa, el avance en las APP y lo que se denomina responsabilidad social empresarial –RSE– representan un gran avance en términos de corresponsabilidad de los actores privados frente a los temas de seguridad y convivencia. Estos actores a través de las APP suministran bienes y servicios para la protección de los derechos, a partir de la RSE se cercioran de que sus acciones cumplan los estándares éticos y legales necesarios para que su obrar no vulnere los derechos de los ciudadanos, y al tiempo, demandan protección para poder desarrollar de forma habitual y correctamente sus funciones.

5.3. Actores académicos.

Los actores académicos son uno de los actores más importantes en lo que a la PPSCM se refiere. Su contribución teórica y práctica al entendimiento de las problemáticas de seguridad y convivencia le han aportado a la administración información valiosa para la toma informada de decisiones. Aunque la Alcaldía de Medellín cuenta con las contribuciones del SISC respecto a la información cuantitativa y cualitativa sobre la seguridad y convivencia, es menester resaltar que parte de quienes integran el SISC provienen del ámbito académico, son estudiosos de los temas de seguridad y se trata de personas calificadas en el análisis de dicha información. El profesor Adolfo Eslava, respecto a la integración de estos académicos a la Secretaría de Seguridad y al SISC, dice que las personas que están ahí es “porque saben, porque conocen del tema, y aunque son muy jóvenes, desde el primer semestre de su carrera están con este tema” (A. Eslava, Comunicación Personal, 17 de febrero, 2017), siendo esto, un acierto de la administración de turno y del actual alcalde de la ciudad Federico Gutiérrez, pues estos actores representan importantes recursos cognitivos al servicio de la ciudad y de la PPSCM.

Los actores académicos de Medellín, pertenecientes a universidades públicas y privadas de la ciudad a través de sus estudios e investigaciones, le han permitido a la administración municipal conocer más a fondo las dinámicas, problemáticas, actores, etc. en torno a la seguridad y la convivencia que se encuentran presentes en los diferentes territorios de la ciudad, además de aportar bases teóricas y conceptuales para su entendimiento. Esto se puede evidenciar en publicaciones como: “Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín”, de la Universidad EAFIT (2014); “Control territorial y resistencias: una lectura desde la seguridad humana” del Observatorio de Seguridad Humana de la Universidad de Antioquia (2012); “Libro blanco de la seguridad y convivencia de Medellín” de la Universidad EAFIT (2011); “Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007” de la Universidad de Antioquia (2012); “Territorio, Crimen, Comunidad. Heterogeneidad del Homicidio en Medellín” de la Universidad EAFIT (2015); “Seguridad y Convivencia en Medellín. Aproximaciones Empíricas a sus Atributos y Desafíos” de la Universidad EAFIT y la Alcaldía de Medellín (2015); entre muchos otros estudios.

El principal actor académico, presente particularmente en el diseño y formulación de la PPSCM es la Universidad EAFIT y el Centro de Análisis Político –CAP– de la misma universidad. Estos se han centrado durante varios años al estudio de la seguridad y la

convivencia, la violencia homicida en Medellín, las prácticas formales e informales que dan pie al surgimiento de instituciones construidas desde la comunidad, entre otros aspectos. La Universidad EAFIT realizó un acompañamiento en el marco del diseño de la PPSCM, el cual buscó contribuir a la creación de un puente técnico entre el gobierno, los ciudadanos y la academia, a partir de aproximaciones empíricas al contexto micropolítico y microsocioal, el cual comprendió la estrecha relación presente entre seguridad y convivencia “pilares de la construcción del orden social (estatalidad), de la democracia subnacional (local) y del desarrollo social en todos los territorios que componen a Medellín” (CAP-EAFIT & Alcaldía de Medellín, 2015, p. 30).

La universidad EAFIT y el CAP contribuyeron a la identificación y activación de los principales mecanismos para transformar las problemáticas más apremiantes en torno a la seguridad y la convivencia. Ejercicio que realizó a través de recolección de información empírica que poseían las comunidades, además, permitió vislumbrar los retos que debía afrontar la administración, brindando la posibilidad de tomar decisiones que disminuyeran los riesgos y las consecuencias que imposibilitaran la consecución de metas y objetivos; también, el trabajo de este actor académico, permite comprender las dinámicas, cambios y situaciones existentes en cada territorio, identificando variaciones y diferencias entre las diferentes zonas, lo que permite ajustar y diseñar estrategias contextualizadas y acordes a la necesidad de cada comunidad.

Otro actor académico a resaltar es la Universidad de Antioquia, específicamente a través del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín adscrito al Instituto de Estudios Regionales (INER). Este actor participó de las mesas de discusión llevadas a cabo por la Secretaría de Seguridad. Carolina Sánchez, integrante del observatorio afirma que a través de este se ha buscado visibilizar y reivindicar las voces de la gente y de sus organizaciones sociales, pues estas tienen mucho que decir respecto a las problemáticas y las dinámicas que se presentan en sus comunidades. Por esto, el Observatorio, en la participación de las mesas de discusión de la PPSCM, hablaba desde su conocimiento y desde la cercanía con la gente; si bien no lo hacían en representación de ellos –pues consideran que ellos tienen su propia voz–, mucho de lo que sabían y dialogaban con los demás actores participantes eran cuestiones construidas con la comunidad. Razón por la cual desde el Observatorio se considera necesario acercar el conocimiento académico y el conocimiento de las comunidades, en tanto el relacionamiento de estos saberes es

complementario y esa relación permite una mejor comprensión de la problemática, y a su vez, una solución más asertiva (C. Sánchez, Comunicación Personal, 16 de marzo, 2017).

El acuerdo 021 de 2015 resalta de forma constante el papel que jugó la universidad en el diseño de la PPSCM, en especial las contribuciones realizadas por EAFIT quien acompañó la formulación de la política. (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016). La importancia de los actores académicos radica en la necesidad de la administración por elaborar diagnósticos de la situación en torno a la seguridad y convivencia, así como la identificación del problema público, de las necesidades presentes en cada territorio, y de la situación a la cual se quiere llegar a partir de las intervenciones públicas. Las universidades en esta labor cuentan con un papel central, pues su autoridad técnica y política y su mayor cercanía a la comunidad le permiten realizar estas identificaciones de forma más detallada y precisa que cualquier otro actor.

Las universidades, a través de los puentes y enlaces creados con la sociedad civil, logran trabajar de manera conjunta, identificando las principales afectaciones y dinámicas en lo referente a la seguridad y la convivencia presentes en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad. Que los académicos tengan un nivel de conocimiento amplio sobre las reglas e instituciones formales e informales que se establecen en la interacción diaria de los habitantes de Medellín, permite aportar y crear soluciones más específicas para cada una de las situaciones que se presentan en la ciudad, lo que puede ser constatado en los estudios ya mencionados.

Los aportes prácticos y teóricos de los actores académicos al entendimiento de las problemáticas y las dinámicas de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín, le permiten a las administraciones diseñar estrategias acordes a la necesidad de cada comuna y corregimiento de la ciudad, aumentando con ello, las posibilidades de generar entornos seguros donde los derechos de la población se encuentran seguros y libres de amenazas, permitiendo que la interdependencia e interrelación de los derechos como principio del enfoque de derechos sea realizado.

5.4. Organizaciones no gubernamentales.

Las organizaciones no gubernamentales –ONG– han cumplido un papel similar al de las universidades, sirviendo de puente entre la administración municipal y las comunidades. La capacidad de algunas ONG para movilizar opinión y llevar temas a la agenda

sistémica, ha permitido que las comunidades puedan acceder a información derivada de los escenarios de decisión. Aunque en ocasiones estos espacios son tan limitados que ni las ONG, ni las comunidades, ni los actores académicos pueden acceder directamente a ellos.

El interés de algunas ONG por fortalecer, cualificar y brindar apoyo a las comunidades ha servido para que se generen vínculos de confianza y acercamiento con estos actores de la sociedad civil. Además, toman distancia de los entes gubernamentales en sus posiciones y son más críticas con las acciones emprendidas por los actores del sector público. Es valioso resaltar esto, pues como se verá, las ONG tienen un rol fundamental en el enfoque de derechos, procurando materializar el principio de “rendición de cuentas e imperio de la ley” a través de las demandas públicas que realizan, sus estudios y opiniones, de igual modo, buscan el desarrollo del principio de realización progresiva por medio de la participación con el Estado y organismos internacionales en niveles de cooperación o cogestión, que les permite plantear exigencias y demandas a los gobiernos y entes internacionales en clave de derechos.

La primera ONG a resaltar en el caso estudiado es el Instituto Popular de Capacitación – IPC–. Se trata de una organización de la sociedad civil con carácter nacional, donde se realizan labores de investigación, capacitación, formación, asesoría, consultoría, acompañamiento y promoción a comunidades, movimientos sociales y políticos, medios de comunicación, y también con el Estado en sus diferentes escalas territoriales (Unidad Para las Víctimas, s.f. Recuperado de: <http://www.unidadvictimas.gov.co/>). El IPC participó activamente en las mesas de discusión para el diseño de la PPSCM. También ha producido múltiples informes y estudios referentes a la seguridad y la convivencia en la ciudad de Medellín.

Como se mencionó inicialmente, el rol en la materialización del principio de “rendición de cuentas e imperio de la ley” es llevado a un nivel de prioridad por esta clase de actores. El IPC, en el *“Informe de Sobre la Situación de Derechos Humanos en Antioquia, 2016. ¡Entre el sueño de la paz y la continuidad de la guerra!”*, da cuenta de cómo va la ciudad de Medellín en seguridad y convivencia, dando un balance negativo en el aumento de los niveles de inseguridad y de la gestión realizada por Federico Gutiérrez, actual alcalde de la ciudad. El trabajo realizado por este instituto permite dar cuenta de cómo las ONG tienen un papel activo en lo referente a las políticas de seguridad y convivencia locales,

aunque no de forma directa, sí permite consolidar mecanismos de veeduría y control a las acciones de la administración.

El otro actor a resaltar es la Corporación Región. Esta es una organización civil “que aporta a la construcción de una sociedad justa, democrática y en paz, mediante la realización de los derechos humanos y la ciudadanía” (Corporación Región, s.f. recuperado de: <http://www.region.org.co>). Este actor participó de las mesas de discusión y sus planteamientos y trabajos son tomados en la PPSCM para describir la complejidad de Medellín en términos de seguridad y convivencia. La labor de la Corporación Región en la construcción de paz, el fortalecimiento de las comunidades y en la garantía de los derechos, son aportes valiosos para las acciones implementadas por la administración local en el campo de la seguridad y la convivencia.

Al igual que el IPC, Corporación Región ha expresado su preocupación frente a diferentes situaciones que parecen indicar retroceso en algunos temas de ciudad, entre ellos, la política pública de seguridad y convivencia, que es uno de los focos de atención de la administración de Federico Gutiérrez. También se expresan frente a la composición de la administración, la cual se encuentra integrada “por jóvenes profesionales con poca experiencia en lo público y seguramente con genuinos propósitos de hacer las cosas bien” (Corporación Región, Abril de 2017. Recuperado de <http://www.region.org.co>) pero con poca actitud de escuchar, frente a un problema público que requiere de un amplio diálogo de ciudad, con múltiples actores que pueden contribuir a enfrentarlo desde sus conocimientos y experticias.

Las ONG en la PPSCM tienen un papel activo, aportan información y consideraciones a tener en cuenta para mejorar la capacidad y las acciones del gobierno local. Su conocimiento de la comunidad y de lo social es fundamental para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín. Además, tanto el IPC como Corporación Región se encuentran comprometidos con la protección de los derechos de toda la población. Por lo que su aporte al enfoque de derechos se da en diferentes vías. Primero, generan dinámicas de relacionamiento e interacción con la comunidad brindándole vías de participación que en ocasiones el Estado no les brinda; segundo, está en función de la no discriminación y la igualdad, aportándole conocimientos y apoyo a otros actores sociales; y tercero, generan dinámicas favorables de veeduría y control a las acciones adelantadas por la administración frente a los temas de seguridad y convivencia. También está el ejercicio de participación de ellas mismas como actores de la sociedad

civil que ejercen su derecho a la participación y a la organización para buscar incidir en la política pública.

5.5. Actores comunitarios

Anteriormente se hizo mención a la baja incidencia de la comunidad frente a la formulación de la PPSCM. Sin embargo, se debe resaltar que en lo que refiere a las fases subsiguientes a la toma de decisiones, las comunidades tienen un papel más activo. Su participación en el seguimiento y evaluación de la PPSCM y en el Consejo de Convivencia y Seguridad, es una expresión –aunque no en su máximo grado– del enfoque de derechos. Víctor Abramovich (2006), plantea que este enfoque es capaz de orientar los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, aumentando el alcance de la participación social, los mecanismos de control y de responsabilidad, la rendición de cuentas y la igualdad y no discriminación. Se busca desde este enfoque que los actores objeto directo de las acciones de las políticas públicas, que en general son excluidos de su proceso, tengan una participación y un rol central en las diferentes fases.

La PPSCM, contiene varios de los aspectos anteriormente mencionados. Primero, el Consejo de Convivencia y Seguridad, “escenario de consulta, seguimiento y apoyo a las estrategias, programas y acciones diseñadas para mejorar la convivencia y la seguridad” (UNODC & Alcaldía de Medellín, 2016, p. 96), a través de la consideración de la participación de actores comunitarios, organizaciones sociales, etc. Segundo, los lineamientos, 1 y 3, “Empoderamiento, rendición de cuentas y control social” y “Transformación social para la construcción de paz”, expuestos en los anteriores capítulos. Tercero, los instrumentos de territorialización, también presentados con anterioridad. Estos instrumentos y lineamientos son espacios en los cuales puede haber participación de los actores comunitarios, sin embargo, esto no implica que se dé de manera efectiva.

La participación e integración de la comunidad es un principio medular en el enfoque de derechos en las políticas públicas, pues se encuentra vinculado al ejercicio de derechos civiles y políticos. La participación comunitaria que se dio en la formulación de la PPSCM y en las acciones anteriores a esta política pública con respecto a la seguridad y convivencia se desarrollaron principalmente a través de terceros, como ONG e instituciones académicas –a excepción de los –PLSC–, y aunque son de resaltar, es necesario abrir otros espacios de deliberación y toma de decisiones donde la comunidad

participe, pues los existentes son insuficientes si se quiere realizar una adecuada realización de la participación tal cual lo indica el enfoque de derechos.

La participación ciudadana en las políticas públicas se presenta de diferentes formas y en distintos niveles, como se planteó en el marco teórico, algunos de ellos apreciables en el proceso de la PPSCM. Los tres primeros niveles que refieren a la información, consulta y cooperación o cogestión se encuentran presentes, sin embargo, en lo referente al nivel de decisión existe una evidente ausencia. Si bien, la consulta y la cooperación representan un importante avance y pueden tener gran alcance, depende del gobierno crear estrategias adecuadas y llevar a cabo acciones en las que se logre articular estas dos formas de participación.

Sin embargo, la integración de los niveles de consulta y de cooperación a las acciones de gobierno se ve restringida por las decisiones de los actores del sector público. Los actores gubernamentales tienen la potestad de incluir o no las recomendaciones y las sugerencias surgidas en las consultas, situación que genera distanciamientos entre las comunidades y la administración municipal²¹.

La PPSCM abre algunos canales de comunicación con los actores comunitarios, sin embargo, la gente tiene sus propios canales de participación y comunicación. Por ejemplo, los líderes comunitarios tienen sus propias formas de llevar sus demandas a la agenda pública, como lo afirma Carolina Sánchez (Comunicación personal, 16 de marzo, 2017) y esto no puede ser ignorado, es necesario integrar las prácticas informales presentes en los territorios con los canales institucionales, generar vínculos y acercamientos entre ambos actores que permitan aumentar los niveles de confianza, y a partir de ello, romper con la incidencia y el control que ejercen los actores ilegales en cada territorio, pues dicho control, se debe en gran medida a la legitimidad brindada desde el barrio, la comuna y el corregimiento.

Esta relación entre actores comunitarios e ilegales afecta el goce efectivo de derechos y con ello la materialización óptima del enfoque de derechos. Los actores ilegales intervienen mediante el ejercicio de la fuerza o la amenaza del uso de la misma. La

²¹ teniendo posiblemente como correlato el afianzamiento de lógicas y prácticas informales en materia de seguridad y convivencia que le dan cabida y sostienen en el tiempo a los actores ilegales y a sus instituciones de administración de seguridad y convivencia en los territorios, estos actores que no participan abiertamente de las fases del proceso de la PPSCM, pero sí representan un obstáculo para la consecución de los objetivos establecidos.

capacidad de la administración municipal para llevar a cabo los planteamientos de la PPSCM, podría garantizar un cambio en las reglas informales establecidas en los territorios y brindar las herramientas necesarias para que las comunidades cuenten con los recursos y la información necesaria para acceder a los organismos de seguridad y justicia.

Es menester resaltar, que al igual que se hace con los actores privados, los documentos que presentan algunos de los instrumentos programáticos, así como la misma PPSCM, no hace referencia a los actores de esta categoría más que de forma general. Esto da cuenta –en parte– de la poca participación directa de actores comunitarios en la formulación de la PPSCM. Así, es necesario abrir las puertas a la deliberación, al debate y la crítica y realizar procesos más inclusivos y participativos, en el que la voz de quienes conocen la realidad de cada territorio del municipio de Medellín sea escuchada.

Es por ello, que vale la pena resaltar cómo la Corporación Región, en alianza con la Alcaldía de Medellín y en ella la Secretaría de Participación Ciudadana, en el año 2013 realizó un estudio en el marco del Proyecto Ciudadanía por la Vida²², que fue un diagnóstico participativo para la “reconstrucción y análisis de prácticas comunitarias de resolución de conflictos en la vida cotidiana y el ejercicio de la ciudadanía” (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2014, p. 6), titulado “El conflicto comunitario en el ejercicio colectivo de la ciudadanía”. Ahí, se presenta cómo las prácticas colectivas de la ciudadanía son una vía necesaria para la construcción de paz y la convivencia social en el marco de la gobernanza, cómo estas al interior, enfrenta conflictividades y obstáculos en la participación social y política. Razón por la cual estos obstáculos y conflictividades deben ser reconocidos, comprendidos y asumidos desde una perspectiva transformativa, pues considera que

De no tomarse en serio el abordaje transformativo de los conflictos comunitarios que acontecen en el ejercicio colectivo de la ciudadanía, es muy probable que la participación disminuya por desánimo frente a una eterna conflictividad interna no tramitada e irresoluta, esto es, sin poder mostrar que el conflicto comunitario es una posibilidad, una oportunidad de fortalecerse como actores sociales y políticos (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2014, p. 4-5.)

²² Este estudio puede ser considerado como un antecedente de la PPSCM, en tanto está enmarcado en el periodo en el cual es diseñada (2012-2015) y trata de forma directa asuntos y problemáticas que son abordados en la PPSCM en lo referente a la convivencia ciudadana.

En este diagnóstico, estrechamente relacionado con temas de seguridad, pero sobretodo, de convivencia, se presentan hallazgos en relación con las situaciones de conflicto existentes al interior de las diferentes zonas de la ciudad de Medellín, “en el marco de las acciones colectivas en la lucha por satisfacer necesidades (carencias, potencialidades y expectativas), por la garantía de sus derechos, y por el reconocimiento de su ciudadanía en condiciones de equidad” (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2014, p. 22).j

La participación de líderes comunitarios, las Juntas Administradoras Locales (JAL), las Juntas de Acción Comunal (JAC), y la sociedad civil en general, en el diagnóstico realizado por Corporación Región, da cuenta la existencia de avances en términos de seguridad y convivencia desde las comunidades, pero también del desconocimiento de la administración municipal de los mismos. La figura 23, presenta una serie de carencias o desventajas y potencialidades u oportunidades en cada una de las comunas de la ciudad²³.

Figura 23 Necesidades (carencias y potencialidades) por los que se están movilizando las comunidades de la ciudad de Medellín

Zona	Comunas	Carencias o desventajas	Potencialidades u oportunidades	Principales asuntos relacionados con la seguridad y la convivencia
1	Comunas 1 - Santo Domingo, Comuna 2 - Popular, Comuna 3 - Manrique, Comuna 4 - Aranjuez	De necesidades básicas de supervivencia como la alimentación y nutrición, el agua potable, una vivienda; y la priorización de aspiraciones como la de acceder a la educación superior.	Actuaciones conjuntas de la comunidad para disminuir poder de los grupos armados.	Violencia contra las mujeres
			Las artes, los deportes, y en general, las manifestaciones estéticas y lúdicas, como forma resistencia ante la integración de niños, niñas y adolescentes a grupos delincuenciales	
			Procesos culturales y artísticos para mejorar la convivencia ciudadana	
2	Comuna 5 - Doce de Octubre, Comuna 6 - Castilla y Comuna 7 - Robledo	Competencia entre líderes comunitarios por el control de territorio, de recursos o prebendas	Tipos de lucha por el reconocimiento, por consolidar un status individual y político en lo que se llama liderazgo, percibido como un ejercicio alto, intensivo de la ciudadanía, por lo cual los actores líderes o lideresas asumen su actuación como una profesión o un oficio	Violencia homicida

²³ El cuadro solo presenta una pequeña fracción de un amplio estudio realizado por la Corporación Región, donde también se hace un diagnóstico de los corregimientos que no es incluido en el cuadro.

			Movilizaciones de resistencia contra formas de violencia	
3	Comunas 8 - Villa Hermosa, Comuna 9 - Buenos Aires y Comuna 10 - La Candelaria - Centro	Privatización informal de espacios públicos para satisfacción de intereses privados	Movilizaciones contra el conflicto armado, exigencia de presencia del Estado	Conflictos cotidianos como riñas
		Posibilidades de trabajo formal, injerencia de grupos armados y delincuenciales en la vida social	Movilización por participación en la toma de decisiones en proyectos de alto impacto social, ambiental y urbanístico	
4	Comunas 11 - Laureles, 12 - América y 13 - San Javier	Fragmentación territorial	Movilización por el acceso a la educación superior (comuna 12 principalmente)	Conflictos cotidianos que tiene como resultado violencia física, amenazas
		Problemas de densificación territorial, usos del suelo, desplazamiento por el reordemanimiento territorial.	Movilización frente a los asuntos de seguridad, malestar frente a las acciones implementadas	Vinculación de niños, niñas y adolescentes a grupos armados
		Conflictos de intereses entre pobladores, legitimación de seguridad brindada por grupos delincuenciales	Movilizaciones por la paz	desconocimiento de las iniciativas propias de la comunidad en torno a la seguridad y la convivencia
		Alta presencia de grupos armados.	Organizaciones culturales en pro de la paz, el arte y la cultura.	
5	comunas 14 - Poblado, 15 - Guayabal y 16 - Belén	La universalidad de los derechos fundamentales no está garantizada para este territorio	Articulación de tejido social en la zona, la construcción de Planes de Desarrollo Locales, acerca actores y los pone de frente, desde la identificación y la valoración de lo que es común.	Vinculación de niños, niñas y jóvenes a los grupos ilegales
		Falta de protección para las familias de más bajos recursos de la zona		Ausencia de seguridad, en términos de seguridad humana, abandono estatal frente a poblaciones menos favorecidas por encontrarse en un sector con mayor desarrollo económico
		Limitaciones de acceso a la educación	Movilización femenina por la participación y no exclusión en los lugares de dirección (JAL, JAC, PLYPP)	
		rasgos adultocéntricos en las organizaciones de la zona, falta de presencia juvenil	Movilización por la construcción de mejores estrategias frente a la seguridad y la convivencia	

Elaboración propia (Fuente: Corporación región & Alcaldía de Medellín, 2014).

Al igual que Corporación Región, el Observatorio de Seguridad Humana, les ha brindado un medio de participación a las comunidades y ha trabajado de cerca con ellas como se

evidenció con los planteamientos de Carolina Sánchez en lo referente a actores académicos. Igualmente, la universidad EAFIT en su amplio estudio para el acompañamiento de la PPSCM titulado “Seguridad y Convivencia en Medellín. Aproximaciones Empíricas a sus Atributos y Desafíos” (2015), realizó ejercicios con la ciudadanía a través de encuestas, grupos focales, cartografía social y entrevistas en seis zonas que comprenden las dieciséis comunas de la ciudad. A partir de esto, se quiere destacar, nuevamente, que la inclusión de las comunidades en la participación del diseño de la PPSCM se ha dado a través de estos dos actores. Situación que puede limitar el alcance de las acciones diseñadas e implementadas por la administración municipal, a razón del permanente distanciamiento de la administración municipal, quien solo accede a la información que estos poseen a través de terceros. También es posible que las acciones diseñadas sin la participación directa de la comunidad, no refleje sus demandas y necesidades, y por consiguiente carezcan de legitimidad frente a estos actores.

Las luchas de la ciudadanía, bajo los principios que, según los postulados teóricos debe materializar y permitir realizar el enfoque de derechos, en el marco de las acciones del Estado, se trasladan a la academia y las ONG, es decir, la Alcaldía de Medellín en tanto encargada de liderar e implementar las acciones para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia, se centra casi de forma exclusiva en la protección de los derechos humanos, dejando de lado el principio de participación e inclusión, pieza clave del enfoque de derechos, el cual no se limita a crear un marco para la realización de derechos, sino que busca generar condiciones óptimas para el desarrollo de políticas públicas inclusivas, participativas, no discriminatorias, con control ciudadano, etc. Ciertamente, es un avance que las voces de la comunidad se encuentren ahí expresadas, pero estas pasan por un filtro, el cual puede transformar y reducir las problemáticas que afronta la población.

En este sentido, el enfoque de derechos no se preocupa única y exclusivamente por el goce de derechos como resultado de las políticas públicas, sino también porque en las políticas públicas se generen escenarios y dinámicas participativas, para la protección individual y colectiva (entre distintos autores) de los derechos humanos, es decir, se centra también en el proceso de cómo se protegen los derechos humanos en el marco de la seguridad y la convivencia.

Finalmente, es menester aclarar que si bien el conocimiento aportado por la academia y las ONG es valioso, como afirma Adolfo Eslava (Comunicación personal, 17 de febrero,

2017) “para una política de seguridad y convivencia el conocimiento que necesitamos es ese que está en el barrio...”.

5.6. Consideraciones analíticas

En lo que respecta a los actores, públicos, privados, académicos, ONG y comunitarios, se debe decir que es a través de estos, sus discursos, opiniones y capacidad de integrar demandas en la política pública que se le da importancia y se dota de relevancia el enfoque de derechos. La política pública está atravesada por subjetividad, en ella se encuentran inmersos discursos e intereses de actores con diferentes problemáticas, demandas y formas de percibir su entorno.

Los actores públicos están constituidos en el caso de la PPSCM, por la alcaldía de Medellín, secretarías, organismos de seguridad y justicia, empresas públicas que presta servicios de seguridad, la personería de Medellín, entre muchos otros. Los actores de esta categoría se encargan de guiar y direccionar las intervenciones públicas, de velar por la realización y adecuada utilización de los instrumentos que permiten la consecución de los objetivos, donde se enmarca la protección de los derechos de toda la población. Su cercana relación a los instrumentos de organización, hace que se avoquen de forma general a la protección de los derechos civiles y políticos. Además, se evidenció que su influencia en la PPSCM es determinante, pueden limitar o ampliar el acceso de otros actores y son quienes toman las decisiones, razón por la cual, en lo referente al principio de inclusión y participación no es el actor más representativo, sin embargo, en consonancia con los instrumentos de organización permite la realización de principios como la *universalidad*, la *inalienabilidad*, la *indivisibilidad* y la *interdependencia e interrelación* de los derechos.

Estos actores, tomando en cuenta la clasificación realizada por Subirats y Dente (2015) basada en el rol que juegan en relación a la política pública, se pueden ubicar en al menos tres categorías, que son importantes resaltar. La primera, como *iniciadores*, y aquí la administración municipal es un buen ejemplo de ello –aunque no es el único–. Este actor es fundamental para el mantenimiento de las problemáticas de seguridad y convivencia en la agenda pública, considerando que si bien es un asunto permanente en ella, cada administración puede reiniciar un ciclo en el cual se le da un nivel diferente de importancia. Segundo, como *directo*, y aquí la Secretaría de Seguridad y Convivencia tiene el papel central en lo referente a la coordinación y conducción de la PPSCM y la

protección de los derechos civiles, políticos y DESCAs. Finalmente pueden entrar también en la categoría de *Gatekeepers*, la administración municipal y sus secretarías, en tanto tiene la capacidad de introducir o restringir el ingreso de ciertos temas, o en el caso de la PPSCM, ciertas problemáticas a la agenda pública.

Por su parte, los actores privados les permiten a los actores públicos extender su cobertura para llegar a poblaciones y sectores más amplios, al tiempo que cuentan con una lógica similar a la de los actores públicos, en tanto se encuentran en función de ellos, dada su relación de contratación/cooperación. Entre los actores privados se encuentran Comfama, PROANTIOQUIA, entre otros agrupados en Medellín Cómo Vamos. Estos actores a través de figuras como las APP, entran en una relación de cooperación, que permite llegar a sectores y espacios que anteriormente se encontraban en una situación de abandono o ausencia por parte del Estado, lo que implica un aumento –relativo/subjetivo o real/objetivo– de la seguridad en la ciudad, en tanto el aumento de cámaras, de personal de seguridad o la renovación de entornos, lo cual, podría generar dos situaciones, donde la primera no garantiza la disminución de la inseguridad en términos reales y medibles a partir de indicadores y la segunda, donde efectivamente estas herramientas permiten una mejoría en las condiciones de seguridad y convivencia. Igualmente los actores del sector privado propenden por la protección de los derechos civiles y políticos, al tiempo que son demandantes de protección de los mismos. Estos actores logran un desarrollo amplio del principio de *realización progresiva*.

Prosiguiendo con la clasificación de Subirats y Dente (2015), los actores privados pueden tener variados roles. Primero, pueden presentarse como *opositores*, pues al considerar que en una política pública siempre hay ganadores y perdedores, sería posible que un actor privado se vea afectado, principalmente si se considera que estos también pueden vulnerar los derechos humanos de los habitantes de la ciudad. Estos actores, son evidentemente un poderoso *aliado*, que a través de las APP permite la consecución de objetivos y la protección de los derechos humanos en relación con la mejoría de las condiciones de seguridad y convivencia. Podrían ser considerados también como *Gatekeepers*, en una ciudad como Medellín, el sector privado cuenta con la capacidad y con los recursos para vetar temas de la agenda pública, o parte de ellos.

Los actores académicos en la PPSCM, tienen un rol más integral. Aquí se destaca la participación de la Universidad de Antioquia, pero principalmente de la Universidad EAFIT. Cuentan –al menos EAFIT– con presencia en todos los niveles de participación

en lo referente al diseño de la PPSCM (información, consulta, cooperación o cogestión y decisión). Su capacidad para integrar el conocimiento técnico de la administración pública, académico de las políticas públicas y empírico de las comunidades, le permite contar con un campo de acción amplio y realizar con ellos múltiples principios del enfoque de derechos (*participación, inclusión, igualdad, rendición de cuentas y realización progresiva*) en las acciones frente a la seguridad y la convivencia.

Los actores académicos en relación con la PPSCM, se presentan como *aliados y mediadores*. La función desempeñada en la formulación de la política pública, le brindó a la administración municipal importantes conocimientos para crear rutas adecuadas para el logro de los objetivos consignados en el PPSM, al igual que le permitió, tener un acercamiento a las comunidades, en tanto el nivel de confianza y legitimidad de los actores académicos en relación con el de los actores comunitarios es mayor que el de estos últimos para con los actores públicos. Los roles que juega este actor, permite la realización de los principios ya mencionados y la protección de los derechos de la población, particularmente los referidos a los DESCAs.

Las organizaciones no gubernamentales por su parte, tienen un rol similar a los académicos, pero se distancian más de las acciones del Estado y son más críticos frente a las mismas. Aquí, Corporación Región y el IPC fueron los actores más destacados. Este actor se destaca en lo referente a los principios de *participación, no discriminación, igualdad, rendición de cuentas y realización progresiva*. Su labor con las comunidades, con la participación social, con la reivindicación de derechos y con la denuncia pública, hace que estos actores sean indispensables para el desarrollo del enfoque de derechos, especialmente en contextos donde la participación comunitaria es tan débil. Las ONG se inclinan de manera especial por la protección de los DESCAs y con ello, a la garantía de las libertades positivas que en numerosas ocasiones son restringidas por las condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín.

Pero a diferencia de los actores académicos, las organizaciones no gubernamentales a la hora de ser analizadas desde las categorías propuestas por Subirats y Dente, pueden tener otras funciones. Estos, al igual que los actores académicos juegan un rol de *aliados y mediadores*, pero a su vez, son fuertes *opositores*, su posición crítica frente a las acciones del Estado, además de permitir la realización del principio de rendición de cuentas, le deja proveer información y generar opinión que puede afectar los objetivos de contenido o de procesos de la política pública. En este sentido, existen ONG muy visibles en la agenda

pública en la ciudad de Medellín que pueden lograr impactos significativos sobre el campo de la seguridad y la convivencia. La Corporación para la Paz y el Desarrollo Social (Corpades), puede ser considerado como uno de estos actores (aliado, mediador u opositor, según el caso), pues, aunque Región y el IPC son las ONG más visibles en la formulación de la PPSCM, Corpades en lo referente a la seguridad de Medellín desarrolla un importante trabajo de estudio, análisis y denuncia, teniendo con ello, un efecto similar al de otras ONG en la realización de derechos, como el de acceso a la información y a partir de ahí el control social y la rendición de cuentas.

Finalmente, los actores comunitarios son, según los hallazgos de la presente investigación, los actores más débiles en lo referente a las acciones formales e institucionales de la PPSCM. Estos actores, a los cuales el enfoque de derechos busca dotar de relevancia e importancia en todo el proceso de política pública, tienen una figura endeble en lo que refiere a los niveles más altos de participación como el de cooperación y cogestión, o el de decisión. Esto significa, por consiguiente, que el enfoque de derechos aún no cuenta con amplio desarrollo que se le busca dar en términos desde los planteamientos normativos. La participación de los actores comunitarios se ve vinculada a los actores académicos y a las ONG, situación que es de resaltar, pues se considera como un considerable avance en términos de participación comunitaria, pero sigue siendo necesario que estos hagan presencia directa en los escenarios de decisión.

El rol de estos actores es en ocasiones más limitado, ciñéndose un papel de *opositor* o *aliado*. Para el caso de la PPSCM, al menos desde el análisis institucional y técnico que se buscó realizar en esta investigación –y no de un análisis desde la comunidad– los actores comunitarios se presentan más como *aliados*, su participación indirecta, permitió que actores académicos y ONG, obtuvieran información relevante para la elaboración de diagnósticos y la caracterización de la población de cada uno de los territorios de la ciudad, ampliando la posibilidad de desarrollar acciones acordes a las necesidades que permitan la generación de espacios más seguros, donde la población pueda disfrutar y hacer libre uso de sus derechos.

6. Conclusiones

La elaboración de esta investigación tuvo como fin el análisis de la incorporación del enfoque de derechos en la PPSCM, partiendo de dos categorías analíticas propias de los estudios de políticas públicas, como lo son los instrumentos y los actores de política pública, permitiendo concluir, en términos generales, que en el proceso mediante el cual se inscribe el enfoque de derechos en la PPSCM se logra observar una incorporación progresiva e incremental de este en las acciones de la administración, llevando al enfoque a un terreno operativo y no dejándolo como un mero postulado teórico.

De igual modo, se debe aclarar que la inclusión de un enfoque de derechos en las políticas públicas no debería ser necesaria para guiar las acciones de un Estado social de Derecho. La idea por sí sola parece redundante, ya que el restablecimiento, protección, garantía, promoción o realización de derechos es constitucionalmente su función primordial. Sin embargo, la “cultura de gestión pública” del país y específicamente del municipio de Medellín, centrada en factores econométricos, técnicos y organizacionales de las políticas, ha hecho necesaria la incorporación explícita de enfoques, principios y otras consideraciones filosóficas, éticas y normativas, así como la creación de instrumentos que permitan garantizar las libertades positivas y negativas de los ciudadanos, como también el cumplimiento de obligaciones por parte del Estado.

En lo referente a las acciones que buscan mejorar las condiciones de seguridad y convivencia en el municipio de Medellín, se presenta una aparente dualidad o contradicción: violación/protección de derechos. Si bien es necesario velar por el derecho a la seguridad, también se debe velar por la seguridad de los derechos, esto en tanto la búsqueda del primer objetivo no debería atropellar o limitar el acceso a los segundos. A partir del enfoque de derechos se puede lograr la garantía del derecho a la seguridad, pero también la seguridad de los demás derechos de la ciudadanía.

Se debe considerar por tanto, que la presencia del enfoque de derechos se hace más que necesaria. Sin embargo, cambiar la forma habitual en la cual la administración municipal ejecuta sus acciones, requiere de la contribución de los actores y la creación de instrumentos que estén en función de la protección de los derechos humanos de los habitantes de Medellín.

La forma progresiva en la cual se incorpora el enfoque de derechos a las estrategias de seguridad y convivencia comienzan a percibirse a partir del periodo de gobierno de Alonso Salazar (2008-2011), en el cual se inicia la Estrategia de Territorialización de la seguridad “Medellín más Segura” (2010). Pero es en el gobierno de Aníbal Gaviria (2012 – 2015) donde se da el mayor avance, el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un hogar para la vida” y el Plan Integral de Seguridad y Convivencia PISC (2012-2015), daban cuenta de un acercamiento al enfoque de derechos, pero es al final de este gobierno, donde se le da un desarrollo más amplio en la formulación de la PPSCM, el cual irradia toda la estrategia de seguridad y convivencia del municipio de Medellín y es retomada por el gobierno actual del alcalde Federico Gutiérrez (2016-2019).

Esta incorporación fue analizada desde los instrumentos y los actores de política pública presentes en la PPSCM, al menos aquellos que presentaban mayor relación con la materialización del enfoque de derechos. Las categorías analíticas desde las que fueron abordados permitieron vislumbrar funciones y roles respecto a la PPSCM y el enfoque de derechos y cómo los actores públicos –a través de sus secretarías principalmente–, los actores privados –aglomerados en Medellín Cómo Vamos–, los actores académicos –la Universidad Eafit y la Universidad de Antioquia–, las organizaciones no gubernamentales –Corporación Región e IPC– y los actores comunitarios permitían la realización de los principios del enfoque de derechos para la protección de los derechos vulnerados por las condiciones de seguridad y convivencia presentes en la ciudad.

El desarrollo del enfoque de derechos se da en parte gracias al relacionamiento entre actores e instrumentos, por lo cual, se debe considerar que su materialización no sería posible sin la integración de la multiplicidad de actores e instrumentos presentados en esta investigación –sin que representen la totalidad de estos–, es decir, algunos actores como los públicos y privados se relacionan más con la protección de los derechos civiles y políticos, al igual que con los principios más generales como la universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad y realización progresiva de los derechos. Por su parte los actores académicos y las ONG, tienen un papel más preponderante en lo que respecta a la reivindicación y priorización de los DESCAs y los principios, de no discriminación, igualdad, inclusión, participación y rendición de cuentas. De igual modo, instrumentos como el PISC se acerca más a la protección de derechos y la realización de los principios mencionados en relación a los actores públicos y privados, mientras que el Plan de Prevención tiende más a la perspectiva de los actores académicos y las ONG.

En cada uno de las categorías analíticas y las respectivas tipologías seleccionadas para el abordaje de la investigación, se lograron identificar de manera puntual actores e instrumentos ya mencionados, sin embargo, en lo que respecta a los actores comunitarios se evidenció un vacío que era suplido por la participación y relación de estos con los actores académicos y las ONG –se suplía la información, más no la participación de las comunidades–. Esto, según los hallazgos presentados, pudo responder a dos situaciones. La primera caracterizada por una evidente ausencia de los actores comunitarios en los escenarios de participación en torno a la formulación de la PPSCM –como las mesas de discusión en la cual si participaron la UdeA, EAFIT, Región y el IPC–, y la segunda determinada por el carácter y forma del abordaje de esta investigación, donde primaron los actores expertos de PPSCM.

De lo anterior, se debe resaltar que la participación de las comunidades en el nivel de decisión en las diferentes fases de la PPSCM, puede garantizar el empoderamiento y reconocimiento de las acciones llevadas a cabo por la administración. Participación que además de lo anterior, permitiría el desarrollo de diferentes principios del enfoque de derechos, como la participación misma, la inclusión, la no discriminación, la igualdad y la realización progresiva de los derechos humanos. Además, el enfoque de derechos, al empoderar a las comunidades y brindarles condiciones para debatir, deliberar y decidir, traslada la responsabilidad única de la administración de proteger derechos, a la comunidad y a los actores participantes del proceso de política pública. La correspondencia y la corresponsabilidad de la comunidad frente a las acciones que buscan mejorar las condiciones de seguridad y convivencia es necesaria, las acciones del gobierno deben ser complementadas por las buenas prácticas de la comunidad, pues sin estas, la política pública será inefectiva y no podrá lograr sus metas.

La participación o los roles de las comunidades respecto al enfoque de derechos, será un tema que tendrá que ser abordado de manera particular, pues pese a su importancia, las características de esta investigación, en términos de tiempo y del nivel de pregrado, no buscaban profundizar en ello. Pero se considera que en lo referente a las acciones para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia los actores comunitarios son un factor fundamental, pues a partir de la configuración de algunas de sus dinámicas, en torno a la convivencia y la seguridad, se puede hacer un aprovechamiento mayor de las estrategias implementadas por la administración municipal, teniendo una incidencia positiva frente a la realización del enfoque de derechos y de los derechos humanos. Esto corresponde

entonces a una futura línea de investigación que puede brindar a futuro grandes aportes al seguimiento de la PPSCM en términos de su cumplimiento en materia de goce efectivo de derechos políticos, civiles y DESCAs en el marco del problema de la seguridad y la convivencia.

El dar cuenta de estos hallazgos permite afirmar que los referentes teóricos utilizados para la investigación fueron los adecuados, en tanto a partir de la conceptualización general de políticas públicas se logra comprender que esta no se limita al Acuerdo Municipal 021 de 2015 por el cual se aprueba la PPSCM, sino que anterior a su promulgación, existían programas y acciones que correspondían a la política pública de seguridad y convivencia que se ha venido implementando en la ciudad de Medellín. De igual modo, unas de las fortalezas de la investigación radicó en el desarrollo de la categoría analítica referida a los instrumentos como parte ligada al concepto de política pública e interrelacionada a la categoría de actores, donde esta última pudo llegar a tener un mejor desarrollo, no obstante, el rastreo de información empírica no arrojó la cantidad información esperada.

Las categorías de instrumentos tomadas para el análisis de la investigación se adecuaron de manera acorde a las necesidades de la investigación, en tanto su generalidad permitía profundizar en los instrumentos resultantes del rastreo de información empírica, ubicándolos según las consideraciones de cada instrumento y su relación con el enfoque de derechos. Los actores por su parte evidencian categorías y clasificaciones interesantes para el análisis del enfoque de derechos, pues la tipología tomada para la investigación, subyacente a algunas de las conceptualizadas, se relacionaba directamente con dimensiones necesarias para el análisis del enfoque de derechos presentada por Giménez y Valente (2010), en donde se consideran algunas funciones de los actores en relación con el enfoque de derechos –ver figura 24–.

Figura 24 Dimensiones de actores para el análisis de políticas públicas desde el enfoque de derechos humanos

Actores	
Estado	Garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a umbrales de bienestar necesarios para la integración social
	Principal titular de deberes, siendo la instancia ante la cual se afirman los derechos humanos.
Sociedad/Comunidades	Ejercen sus derechos.
	Inciden con su participación en el proceso de toma de decisiones.
	Exigen la reconstitución de los derechos vulnerados a través de mecanismos sociales establecidos y reconocidos.

	Se conciben como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia.
Empresariado	Produce bienes y servicios sin lesionar los derechos humanos. Como iniciativa privada coadyuva en la materialización de los planes de desarrollo
Organizaciones no gubernamentales	Proveen servicios como entidades públicas no estatales sin afectar el papel del Estado como rector en la formulación de las políticas y su financiamiento.
Agencias de cooperación	Asistencia técnica y de cualquier otra índole en el marco de sus ámbitos de acción para proveer y colaborar en la implementación del enfoque de derechos.

Tomado de Giménez & Valente, 2010, p. 64.

Los actores por tanto, actúan en pro del enfoque de derechos y las disposiciones creadas y adoptadas por el Gobierno Nacional y las administraciones locales, de las cuales han resultado planes, programas y proyecto (en tanto instrumentos de política pública) para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia se pueden presentar como indicadores estructurales y de proceso, en relación con la garantía de los derechos humanos en un marco general.

En lo referente a la metodología, el paradigma, enfoque, estrategias, técnicas e instrumentos utilizados en la investigación, se puede considerar que fueron suficientes y adecuados para el nivel de profundización de la presente investigación de pregrado. A partir de los esquemas categoriales, se tuvo una visión sistémica del relacionamiento de las categorías y del problema de manera general, lo cual, al ser llevado al sistema categorial y de códigos, permitió sistematizar y codificar toda la información considerada pertinente para la investigación resultante del rastreo de información empírica. Con esto se logró consolidar la información en fichas agrupadas con base en las categorías de primer orden cuyo resultado fue la elaboración de la guía de entrevistas, la que pareciese ser muy general, pero daba cuenta de la información ausente en la revisión de los documentos seleccionados para la investigación.

La presencia del enfoque de derechos en la PPSCM y en las estrategias y acciones en el campo de la seguridad y la convivencia es necesaria e incluso indispensable en una ciudad como Medellín, donde las dinámicas de convivencia, las prácticas delincuenciales y las acciones estatales y de privados vulneran los derechos de la ciudadanía de forma constante. Será necesario, generar una concientización entre los actores sobre los postulados del enfoque de derechos y los principios que lo integran, de modo que los primeros puedan llevar a cabo acciones acordes con el segundo, pues mientras este último solo sea abordado por los técnicos y quienes diseñan las políticas y programas de seguridad y convivencia en la ciudad, su materialización se verá restringida. La

realización del enfoque de derechos requiere de las acciones conjuntas de todos los actores participantes en la PPSCM y los instrumentos a través de los que es implementada.

Garantizar derechos a través de políticas públicas con enfoque de derechos humanos es un reto al cual las administraciones tendrán que apostarle. Pese a que existe una gran posibilidad de que este se quede en el campo retórico, la puesta en marcha a través de su adopción por parte de los actores y los instrumentos contemplados en la política pública, puede contribuir a que la ciudadanía se apropie de los diferentes procesos existentes en ella, pues en lo que a seguridad y convivencia se refiere, la población civil juega un papel de suma importancia, en tanto son quienes conocen las diferentes problemáticas de primera mano, son quienes construyen imaginarios positivos o negativos frente al tema y a la administración –lo que pueden limitar o contribuir al avance en materia de seguridad y convivencia– y por supuesto, son quienes a través de sus acciones pueden coadyuvar a transformar las dinámicas de conflicto, exclusión y marginación que han generado múltiples de las problemáticas existentes en la ciudad

Esta investigación deja abierta múltiples líneas de investigación, pues el abordaje del enfoque de derechos en las políticas públicas puede darse desde diferentes perspectivas. Una de ellas radica en la forma en cómo se relacionan los actores, asunto que inicialmente pensaba ser abordado en esta investigación, tomando como punto de partida la clasificación actores públicos, privados, académicos, organizaciones no gubernamentales y comunitarios, de la cual derivaban categorías que respondían al tipo de relacionamiento entre los diferentes actores (cooperación, competencia, conflicto, ausencia, etc.), sin embargo, por su extensión y la falta de información resultante en el rastreo de información empírica, se optó por dejar este punto de lado, el cual puede ser retomado en una nueva investigación.

Inicialmente el abordaje de la investigación se pensaba dar como un estudio de implementación de política pública, el cual no pudo ser realizado pues solo han pasado dos años desde su promulgación, lo que impediría –en términos temporales– dar cuenta de manera objetiva de los logros alcanzados en la protección de derechos humanos en relación con las problemáticas de seguridad y convivencia bajo el marco del enfoque de derechos. Por ello, esta línea de investigación permanece abierta, la cual en algunos años podrá ser abordada, pues se contará con mayor información al respecto.

Finalmente –en un ámbito más general y cómo última línea de investigación–, existen múltiples políticas públicas que contemplan el enfoque de derechos, las cuales se considera, deben ser estudiadas, analizadas y evaluadas, pues es a partir de este ejercicio que se puede dar cuenta de la aplicabilidad y efectividad el enfoque de derechos en las políticas públicas, principalmente, aquellas que intervienen situaciones que están en estrecha relación con el restablecimiento, protección, garantía o promoción de derechos humanos.

Bibliografía

1. (ACNUDH), O. U. (2012). Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación. Naciones Unidas.
2. Abramovich, V. (2006). Una Aproximación al Enfoque de Derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL 88, 36 - 50.
3. Alcaldía de Medellín. (2008). Plan de Desarrollo Municipal. Medellín es Solidaria y Competitiva. Medellín: Alcaldía de Medellín.
4. Alcaldía de Medellín. (2010). Medellín Más Segura, Juntos Sí Podemos. Estrategia de Territorialización de Seguridad. Política Pública de Seguridad Ciudadana y Convivencia. Medellín: Secretaría de Gobierno.
5. Alcaldía de Medellín. (2011). Informe Final de Gestión. Medellín: Alcaldía de Medellín.
6. Alcaldía de Medellín. (2012). Plan de Desarrollo Municipal. Medellín un Hogar para la Vida. Medellín: Alcaldía de Medellín.
7. Alcaldía de Medellín (2012). Plan Integral De Seguridad Y Convivencia PISC. Medellín: Alcaldía de Medellín.
8. Alcaldía de Medellín. (2015). Informe Final de Gestión. Medellín: Alcaldía de Medellín.
9. Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo Municipal. Medellín cuenta con vos. Medellín: Alcaldía de Medellín.
10. Alcaldía de Medellín (2017). Plan de Prevención. Medellín: Alcaldía de Medellín.
11. Alcaldía de Medellín. (s.f.). Secretaría de Seguridad y Convivencia. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://7d0b6040724c6a7b3d95c4cc53e13fe3>
12. Alcaldía de Medellín. (s.f.). Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia - SISC. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://09783b122f8808149603e90adef9bb30>
13. Alcaldía de Medellín, & Secretaría de Seguridad. (2015). De la ciudad a sus territorios y de los territorios hacia la ciudad: de ida y vuelta en la planificación de la seguridad y la convivencia. Memoria institucional de la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia -PISC-. Medellín: Alcaldía de Medellín.
14. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). Guía para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas distritales. Bogotá.

15. Alvarado, L., & García, M. (2008). Características más relevantes del paradigma socio-crítico: su aplicación en investigaciones de educación ambiental y de enseñanza de las ciencias realizadas en el Doctorado de Educación del Instituto Pedagógico de Caracas. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, vol. 9, núm. 2, diciembre, 187-202.
16. Angarita Cañas, P. E. (2010). Inseguridad en Medellín : de la seguridad personal a la seguridad humana. *Debates (Medellín) Número 55*, 15 - 24.
17. Bregaglio Lazarte, R., Caycho, R. C., & Chávez Irigoyen, C. (2014). Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las Experiencias de Planes Regionales en Derechos Humanos. Lima: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP).
18. Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia., 147-177.
19. Confama. (s.f.). Nuestra organización. Obtenido de Qué es: http://www.comfama.com/contenidos/servicios/Nuestra%20organizaci%C3%B3n/Qui%C3%A9nes%20somos/Qu%C3%A9%20es/que_es.asp
20. Corporación Región. (s.f.). Quiénes somos. Obtenido de Esta es la Corporación Región: <http://www.region.org.co/index.php/hacemos/quienes-somos>
21. Corporación Región, & Alcaldía de Medellín. (2013). El conflicto comunitario en el ejercicio colectivo de la ciudadanía. Medellín: Corporación Región.
22. Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana. . Ensayos sobre políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
23. Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. Caracas: CLAD.
24. Dahl, R. (1993). La democracia y sus críticos. Madrid: Paídos.
25. Dávila, Luis Felipe; Mesa Mejía, Juan Pablo; Preciado, Andrés Felipe; (2015) Análisis de instrumentos públicos locales de la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín 2004 – 2015, pp 149 – 189. En: Casas, Andrés & Giraldo Ramírez, Jorge. Seguridad y Convivencia en Medellín. Aproximaciones Empíricas a sus Atributos y Desafíos. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín Colombia.
26. Dente, B., & Subirats, J. (2014). ¿Quién decide? Los actores y sus recursos. En B. Dente, & J. Subirats, *Decisiones Públicas. El análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas* (págs. 73 - 140). Barcelona: Ariel.

27. Erazo, X. (2007). Políticas públicas para un estado social de derechos el paradigma de los derechos universales. España: LOM.
28. Galeano Marín, M. (2010). Estrategias de investigación social cualitativa, el giro en la mirada. La Carreta Editores.
29. Garretón, R. (2004). Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR. Obtenido de DERECHOS HUMANOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/derechos_humanos_y_politicas_publicas_1.php#t02
30. Giménez Mercado, C., & Valente Adarme, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del Cendes v.27 n.74.
31. Gómez Montañez, J. A. (2011). Derechos humanos y estado social de derecho. Cúcuta: Universidad libre.
32. Hecló, H., & Wildavsky, A. (1974). The Private Government of Public Money. Community and Policy inside British Politics. Londres: Macmillan.
33. Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación (Cuarta edición). México: McGraw-Hill.
34. Hood, C. (1983). The Tools of Government. London: Macmillan.
35. Hood, C., & Margetts, H. (2007). The Tools of Government in the Digital Age. London: Palgrave Macmillan.
36. Hübner Gallo, J. I. (1994). Los Derechos Humanos. Historia, Fundamentos, Efectividad. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
37. Jaramillo, A., & Yuri Gil, M. (2014). Medellín en su Laberinto. Criminalidad y Violencia en los Comienzos del Siglo XXI. En A. Jaramillo, & C. Perea, Ciudades en la Encrucijada. Violencia y Poder Criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad de Juárez. (págs. 119 - 178). Medellín: Corporación Región.
38. Jiménez Benitez, W., & Ramirez Chaparro, C. (2008). Gobierno y políticas públicas. Bogotá.
39. Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. Perspectivas Teóricas. .
40. Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 20, No. 1, 1-21.

41. Linder, S., & Peters, B. (1989). Instruments og Government: Percepcion and Context. *International Public Policy*, 35-58.
42. Majone, G. (1996). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de olíticas. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica.
43. Martínez Carazo, P. C. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, núm. 20. Universidad del Norte, Barranquilla, 165-193.
44. Medellín Cómo Vamos. (s.f.). Un aporte del sector privado a la calidad de vida en la ciudad en la ciudad. Obtenido de <http://www.medellincomovamos.org/quienes-somos/>
45. Medellín Cómo Vamos (2013). Informe de Calidad de Vida de Medellín 2012. Seguridad Ciudadana. Medellín.
46. Medellín Cómo Vamos (2014). Informe de Calidad de Vida de Medellín 2013. Seguridad Ciudadana. Medellín.
47. Medellín Cómo vamos & Alcaldía de Medellín (2015) Informe de Calidad de Vida Medellín 2014.
48. Muller, P. S. (1998). *L'analyse des politiques*. Paris: Montchrestien.
49. Mesa Mejía, Juan Pablo (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. Pp 99 – 124. En: Casas, Andrés & Giraldo Ramírez, Jorge. *Seguridad y Convivencia en Medellín. Aproximaciones Empíricas a sus Atributos y Desafíos*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín Colombia.
50. Mesa Mejía, Juan Pablo (2015:b) El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad. Pp.128 – 146. En: Casas, Andrés & Giraldo Ramírez, Jorge. *Seguridad y Convivencia en Medellín. Aproximaciones Empíricas a sus Atributos y Desafíos*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín Colombia.
51. Naciones Unidas. (2009). *Violencia e inseguridad*. Obtenido de Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos : http://www.oacnudh.org/?page_id=28
52. Naciones Unidas, A. (2006). *Preguntas Frecuentes Sobre El Enfoque De Derechos Humanos En La Cooperación Para El Desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

53. Noël-Roth, A. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ariel.
54. ONU-HABITAT & Universidad EAFIT (2011). Memoria y escenarios futuros de la seguridad y la convivencia. En: LIBRO BLANCO de la seguridad y la convivencia de Medellín. ONU-HABITAT Colombia, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. Bogotá, Colombia.
55. Orbe, J. (2007). El enfoque de derechos en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo. En X. Erazo, Políticas públicas para un Estado social de derechos (págs. 169 - 184). Santiago de Chile: LOM.
56. Papacchini, A. (2003). Filosofía y derechos humanos. Cali: Universidad del Valle.
57. Parés, M. (2014). Democracia y Decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas. Barcelona.
58. Perez Luño, A. E. (2005). Derechos humanos, estado de derecho y Constitución. Tecnos.
59. Pérez Toro, William Freddy (2012). Visiones del Delito y del Delincuente en Medellín. En: Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007. Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Grupo de Investigación Hegemonía, guerras y conflictos. Medellín.
60. Personería de Medellín. (2015). Informe sobre la situación de derechos humanos en la ciudad de Medellín. Medellín: Universidad de Medellín.
61. Peter Knoepfel, C. L. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Ariel.
62. PNUD. (2005). Los Derechos Humanos en el PNUD. Nota Práctica . Publicado por: PNUD.
63. Prieto Sanchís, L. (1990). Los derechos fundamentales tras diez años de vida constitucional. Revista de Ciencias Sociales, 19-30.
64. PROANTIOQUIA. (s.f.). Quienes somos. Obtenido de Aspectos generales: <http://www.proantioquia.org.co/quienes-somos-proantioquia/>
65. Quintana, A. (2006). Metodología de investigación científica cualitativa. Lima, Peru: Psicología: Tópicos de actualidad.
66. redEnDerechos. (2011). El enfoque basado en Derechos Humanos y las políticas de cooperación internacional. Análisis comparado con especial atención al caso español. Madrid.
67. Restrepo Riaza, William, Pérez Toro, William Freddy & Vélez Rendón, Juan Carlos (2012). Las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. En: Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007. Universidad

- de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos, Grupo de Investigación Hegemonía, guerras y conflictos. Medellín
68. Robert E. Goodin, H.-D. K. (2001). Nuevo manual de ciencia política. Madrid: AKAL.
 69. Roth Deubel, A.-N. (2017). Políticas públicas. Fomulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
 70. Salazar Vargas, C. (2008). Políticas Públicas y Think Tanks. Konrad-Adenauer-Stiftung.
 71. Sarthou, N. F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. Perfiles Educativos, vol. XXXVII, núm. 149, , 150-168.
 72. Secretaría de Seguridad y Convivencia. (2017). Plan integral de Seguridad y Convivencia -PISC- Versión no definitiva. Medellín: Alcaldía de Medellín.
 73. Tamayo. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, La Nueva Administración Pública (págs. 281-312). Madrid: Alianza editorial.
 74. Thoenig , J.-C. (1985). Dictionnaire des politiques publiques. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
 75. Unidad Para las Víctimas, . (s.f.). Instituto Popular de Capacitación IPC. Obtenido de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/instituto-popular-de-capacitaci%C3%B3n/14150>
 76. UNODC, U., & Alcaldía de Medellín. (2016). Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín.
 77. Velasco González, M. (2007). Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Valencia.
 78. Wayne, P. (2007). Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.
 79. Zemelman, H. (2001). Pensar Teórico Y Pensar Epistémico: Los Retos De Las Ciencias Sociales Latinoamericanas. Instituto Pensamiento Y Cultura En America A. C. “Enseñar A Pensar”.

Anexos

Anexo 1. Formato ficha de contenido

Universidad de Antioquia Medellín Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Fichas N° Elaborada por: Título del trabajo para el cual se elabora la ficha:
Referencia:
Observaciones:
Contenido clasificado por categorías:

Anexo 2. Matriz de inventario

Matriz de inventario											
Autor	Título	Año	Tipo de texto	Publicación	Institución u Organización	Lugar de Publicación	Caso de Estudio	Ubicación	Palabras Claves	Observaciones	Número de Ficha

Anexo 3. Guía de entrevistas.

¿Sabe por qué razones concretas se contempló en el diseño de la PPSCM un Enfoque de Derechos?

¿A qué razones considera usted que se debe la inclusión progresiva de este enfoque en la política de seguridad?

¿Considera usted que este enfoque se presenta en términos filosóficos o es un enfoque que busca orientar en un sentido técnico la implantación PPSCM? Si es así ¿Cómo se ha hecho?

¿Qué actores han sido centrales en la materialización del Enfoque de Derechos en esta política pública? ¿Qué relaciones existen entre ellos?

¿Qué instrumentos de esta política pública considera han estado más orientados en los últimos años a la protección/garantía/restablecimiento/prevenición de derechos?

- ¿El Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad cómo contribuye a la materialización del ED? ¿En qué etapa de desarrollo se encuentra?
- ¿En qué contribuye el PISC a la protección de derechos y materialización del EF?