



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE LOS ENFOQUES DE SEGURIDAD
PROPUESTOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN
EN EL PERIODO 2004-2015; Y EL ROL QUE CUMPLE LA CIUDADANÍA DENTRO
DE ESTOS**

POR:

LINA MARÍA BEDOYA ESTRADA

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

ASESOR

FELIPE LOPERA

POLITÓLOGO

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

2015

Contenido

	Pág.
Introducción	5
1. Desarrollo del tema central	7
1.1. <i>Problematización</i>	7
1.2. <i>Preguntas de investigación</i>	10
1.2.1. <i>Pregunta General.</i>	10
1.2.2. <i>Preguntas Específicas.</i>	10
1.3. <i>Objetivos</i>	10
1.3.1. <i>Objetivo General.</i>	10
1.3.2. <i>Objetivos Específicos.</i>	11
1.4. <i>Justificación</i>	11
2. Marco de referencia	14
2.1. <i>Estado del arte</i>	14
2.2. <i>Marco teórico</i>	21
2.2.1. <i>El concepto de seguridad desde sus diversos enfoques.</i>	21
2.2.1.1. <i>Seguridad pública.</i>	23
2.2.1.2. <i>Seguridad humana.</i>	24
2.2.1.3. <i>Seguridad ciudadana.</i>	26
2.2.2. <i>La ciudadanía en la literatura actual.</i>	31
2.2.2.1. <i>Ciudadanía liberal.</i>	35
2.2.2.2. <i>Ciudadanía republicana.</i>	37
2.2.2.3. <i>Ciudadanía comunitarista.</i>	38
2.2.3. <i>Generalidades del Plan de Desarrollo.</i>	40
3. Diseño metodológico	42
3.1. <i>Tipo y enfoque de la investigación</i>	42
3.2. <i>Método de investigación</i>	42
3.3. <i>Técnicas e instrumentos de recolección de información</i>	43
3.4. <i>Categorías de análisis</i>	44
4. Hallazgos y análisis de la información	46

4.1. <i>El contexto en materia de seguridad antes de la formulación de los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015, las líneas estratégicas de seguridad planteadas y el rol de la ciudadanía dentro de estos</i>	46
4.2. <i>Antes del año 2004.</i>	49
4.3. <i>Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso con toda la ciudadanía.</i>	52
4.4. <i>Antes del año 2008.</i>	62
4.5. <i>Plan de Desarrollo 2008-2011: “Medellín es Solidaria y Competitiva”.</i>	64
4.6. <i>Antes del año 2012.</i>	69
4.7. <i>Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín compromiso con toda la ciudadanía.</i>	71
5. Conclusiones	81
5.1. <i>Conclusiones generales.</i>	81
5.2. <i>Análisis comparativo de los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en el periodo 2004-2015; y el rol de la ciudadanía en los mismos</i>	83
Referencias	89
Anexos	101

Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Índice de incidencia de Medellín en la tasa anual nacional de homicidios, 1990-2009.	50
Figura 2. Comunas atípicas de acuerdo con la tasa de homicidios 2001-2006.	51
Figura 3. Diagrama de la estructura de la Línea 1 del Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín Gobernable y Participativa.	53
Figura 4. Enfoque del Desarrollo Humano Integral utilizado en el Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011.	65
Figura 5. Medellín, tasa de homicidios anual y tendencia, 1987-2013.	70

Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1. Categorías de análisis de la investigación	45
Tabla 2. Plan de Desarrollo 2004-2007, línea Medellín Gobernable y Participativa en el componente de Seguridad y Convivencia.	55

Lista de anexos

	Pág.
Anexo A. Ficha de recolección de datos utilizados durante la investigación.	101
Anexo B. Datos obtenidos durante la investigación.	102
Anexo C. La seguridad ciudadana en América Latina.	105

Introducción

La seguridad ha sido uno de los ejes centrales en los Planes de Desarrollo formulados en la ciudad de Medellín, con mayor énfasis desde el año 2004 (Alcaldía de Medellín, 2010b), debido a que desde ese año en la ciudad, gracias a la transformación que ha tenido, se comenzó a plantear desde otros enfoques orientados hacia el bienestar general de la población. Además, porque aún en la actualidad, se continúa presentando una considerable tasa de homicidios equivalente a “27 por cada cien mil habitantes”(Alcaldía de Medellín, 2015, p. 64) y de otros delitos, tales como el desplazamiento forzado intraurbano con 5.395 víctimas para el año 2014, los robos a personas en vía pública con un total de 7.719 casos, violencia intrafamiliar con 4.536 denuncias, entre otros(Alcaldía de Medellín, 2015); lo que indica la imperiosa necesidad de plantear y ejecutar estrategias con las cuales no sólo se puedan contrarrestar estos brotes de violencia sino que también se le pueda brindar a la población nuevas oportunidades de alcanzar sus proyectos de vida propios y mejorar la calidad de la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente proyecto de investigación, está orientado en desarrollar un análisis comparativo de los enfoques de seguridad propuestos en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015 y el rol que cumple la ciudadanía dentro de estos, con lo cual se pudo analizar, cómo ha intervenido ésta durante su creación y ejecución y qué tipo de estrategias y acciones han sido definidas e implementadas con los mismos, para disminuir la violencia, mejorar la convivencia y la seguridad de la comunidad en este territorio. Frente a lo anterior, es posible indicar que las principales tesis de la investigación con respecto a su temática central, es el hecho de que la seguridad ha tenido un cambio relevante en este período, ya que tuvo una transición desde el enfoque realista o tradicionalista que se presentaba antes del año 2004, hasta el enfoque ciudadano y humano en seguridad que aún se trata de conservar. Y también está el papel de corresponsabilidad que los tres planes de desarrollo analizados otorgan a la ciudadanía, para que ésta a través de sus acciones, contribuya con el mejoramiento de la calidad de la población en general, tanto desde la seguridad como de su desarrollo humano.

El tipo de investigación que se empleó para lograr los objetivos propuestos en la misma, fue documental, con enfoque cualitativo porque se describieron y analizaron los enfoques en seguridad y las prácticas de la ciudadanía en lo concerniente con los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín; abarcando ciertos factores históricos y sociales implicados con el entorno estudiado (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010). Adicionalmente, la investigación fue de corte transversal ya que se estudiaron, principalmente, fuentes de información en un solo período específico de tiempo (2004-2015) (Salking, 1999).

Finalmente, el trabajo está organizado en cinco capítulos, el primero aborda el problema de investigación identificado, las preguntas y los objetivos de la misma. El segundo capítulo, relaciona los referentes teóricos que sustentan la investigación y los antecedentes de la misma, sobre la seguridad, la ciudadanía, etc. En el tercer capítulo, el lector podrá encontrar la orientación metodológica del análisis, en la que se expone el tipo y las técnicas de estudio desarrolladas. Con respecto al siguiente capítulo, en este se encuentran los principales hallazgos de la investigación, es decir, aquellos identificados en los tres Planes de Desarrollo estudiados, así como su respectivo análisis; y el capítulo cinco, abarca las conclusiones de todo el proceso investigativo. Y se finaliza con las respectivas referencias bibliográficas y un anexo sobre la seguridad ciudadana en América Latina.

1. Desarrollo del tema central

1.1. *Problematización*

La violencia en Medellín, en palabras de Francisco Gutiérrez y Gonzalo Sánchez (2006) podría denominarse “Guerra sin nombre” (p. 13), debido al alarmante número de víctimas y a la capacidad destructiva de los actores armados y delincuenciales, principalmente en la década de los setenta y los años noventa, cuando sufrió la inclemencia de continuos actos delictivos y criminales en manos de narcotraficantes, de la rivalidad entre carteles de la droga con la guerrilla y de las numerosas bandas criminales que se formaron con la finalidad de tener el poder del negocio de la cocaína y que se concentró en determinadas zonas de la ciudad, con mayor ahínco en algunos de sus sectores marginales (Medina, 2013).

Con la finalidad de retomar el control policial y militar de ciertas zonas y mejorar la seguridad de la ciudadanía, se han llevado a cabo destacados operativos desde esta perspectiva, uno de esos fue la Operación Mariscal en mayo de 2002, cuyo propósito fue el desmantelamiento de las bandas de delincuencia común, las milicias y los paramilitares que aún mantenían la represión de la población (Valencia, 2012). Con estas operaciones, se sacaron a la luz múltiples situaciones graves que se venían dando en ésta zona en los últimos años, tales como el control militar de grupos ilegales, los secuestros, las extorsiones, los homicidios y las restricciones a las libertades individuales (Reyes Morris, 2011). Otro ejemplo de este tipo, fue la “Operación Orión”, ejecutada en la Comuna 13, desde el 16 de octubre de 2002, con el objetivo de acabar con la ola de violencia que reinaba en ese momento en el sector y que día a día aumentaba aún más; situación que no sólo le estaba restando tranquilidad a sus habitantes sino que los grupos alzados en armas, también habían limitado su libertad y el tránsito de entrada y salida de la comuna (Barajas V, Osorio Correa, & Hernández Cifuentes, 2012).

Asimismo, es preciso mencionar que durante ambas Operaciones Militares se dejó entrever una serie de crímenes cometidos por el Estado Colombiano, tales como: el carácter indiscriminado con que se hicieron los ametrallamientos, evidenciando la falta de previsión y cuidado para no afectar a la población civil; la violación de los derechos a la vida, integridad y libertad de centenares de pobladores, así como la destrucción de bienes civiles, detenciones arbitrarias durante varios días

en calabozos antes de ser puestas en libertad al no encontrar pruebas en contra de dichas personas, etc. (Organización Noche y Niebla, 2003). Debido a lo anterior y enfatizando en lo que respecta a la ciudad de Medellín, los conflictos políticos en el país labraron el terreno para que allí se empezara a gestar el fenómeno del narcotráfico y del sicariato con mayor ímpetu (Franco Restrepo, 2009), hasta alcanzar una época caracterizada por la presencia de las bandas y del fenómeno miliciano y de nuevas prácticas ilegales del conflicto como las limpiezas sociales contra los consumidores y vendedores de drogas ilícitas a manos de grupos al margen de la ley; lo que en conjunto dio como resultado, en palabras de Blair, Grisales Hernández y Muñoz Guzmán (2009) a las denominadas conflictividades barriales, es decir una serie de “conflictos y problemáticas intrafamiliares, disputas entre vecinos u organizaciones comunitarias, problemas por violencias domésticas y de género o ligados al consumo de drogas” (p. 41).

En la actualidad, de acuerdo con la Alcaldía de Medellín (2012), la seguridad aún continúa siendo un problema de carácter público y urgente, debido a cuatro elementos en particular: 1) la presencia de estructuras criminales en la ciudad con prácticas de control territorial que dificultan las acciones para enfrentarla, 2) la baja cultura del respeto y la defensa de la vida y de los derechos humanos, 3) la debilidad de los organismos de seguridad y justicia sumado a la desarticulación de las políticas municipales en materia de prevención y de protección de víctimas del conflicto y 4) el alto número de víctimas del conflicto armado. Como respuesta a estos acontecimientos, los Planes de Desarrollo de Medellín se han centrado en fortalecer el eje estructural sobre la seguridad, con el objetivo no sólo de restringir las acciones delictivas y violentas en la ciudad sino también implementar estrategias para la prevención del delito y fortalecer al tejido social; fomentando un trabajo coordinado entre dichas instituciones encaminado hacia la seguridad y la convivencia como asuntos intrínsecamente ligados.

Con respecto a este último asunto, la principal estrategia en años recientes, ha sido la formulación de Políticas Públicas, una de estas es la “Política Pública para Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia para el Valle de Aburrá” (Universidad de Antioquia, 2013), orientada al mejoramiento de la convivencia y la seguridad de los habitantes metropolitanos mediante la inclusión social, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y la promoción de la cultura ciudadana y la prevención de la violencia y las conductas delictivas, la disminución de la

impunidad y la resocialización de agresores. Algunas otras acciones planteadas y ejecutadas por parte de la administración municipal a través de sus planes de desarrollo, han sido:

- Los procesos de desmovilización y dejación de armas de los grupos paramilitares y de autodefensa, particularmente, la de 874 miembros del Bloque Cacique Nutibara el 25 de diciembre de 2003, lo que produjo un efecto casi inmediato en la disminución del “número de homicidios mensuales por debajo de 200 desde febrero de 2003 hasta mayo de 2009” (Giraldo Ramírez, 2008, p. 20).
- Campañas para el desestimulo al porte y tenencia de armas, así como el incremento en el decomiso de armas, mediante el “Plan para el Desarme Ciudadano: Un arma menos son muchas vidas más”, un programa dirigido a la población civil, que nació a finales del 2004 a través de un convenio entre la Alcaldía de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Giraldo, 2009); logrando con este, la incautación de “42.000 armas blancas entre 2006 y 2007 y entre 2004 y 2007 y la destrucción de más de 80 mil armas blancas e incautar 26.997 armas de fuego” (Mejía Restrepo, 2013, p. 26).
- El fortalecimiento de los Centro de Conciliación y Jueces de Paz, y la construcción y adecuación de algunos Centros de Atención Inmediata (CAI) y de estaciones de policía, lo cual se llevó a cabo con la inversión por parte de la administración municipal de más de 65 millones de dólares; algunos de estos fueron móviles y otros ubicados en las comunidades con mayores índices de criminalidad, al igual que en las zonas periféricas de la ciudad (Fajardo, 2007 citado por Mejía Restrepo, 2013).
- El desmantelamiento de las Bacrim y de las redes del microtráfico, a través de la captura de algunos cabecillas como Maximiliano Bonilla, alias "Valenciano", jefe de la Oficina de Envigado y aliado de los Urabeños y Ericson Vargas, alias "Sebastián", jefe de sicarios de la Oficina de Envigado (Pérez Salazar & Montoya Cely, 2013); entre otras acciones.

Por otra parte, cabe destacar que han surgido importantes cambios en la teoría y en la práctica sobre las implicaciones que la seguridad ejerce en el desarrollo humano mediante el aprovechamiento de oportunidades sociales, motivo por el cual la ciudadanía ha comenzado a tener un papel más relevante en los procesos decisorios con respecto al diseño y la creación de los Planes

de Desarrollo de la ciudad; gracias a los mecanismos e instrumentos proporcionados por la normatividad vigente, principalmente, con los que puede ejercer una participación más activa al respecto, es el caso de las Juntas Administradoras Locales (JAL), los Programas del Presupuesto Participativo, los Concejos Barriales, entre otros.

De acuerdo a lo anterior, las soluciones planteadas en los Planes de Desarrollo, permiten comprender como se conceptualizan las complejas realidades que vive la ciudad de Medellín, siendo integrales con respecto a las particularidades de su población y que propendan en todo momento por el respeto a sus derechos. También, es determinante conocer a profundidad cuáles son los enfoques de seguridad propuestos en dichos planes y cuál es el papel que cumple la ciudadanía en este proceso.

1.2. Preguntas de investigación

1.2.1. Pregunta General.

¿Cómo se plantea la seguridad en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015, de acuerdo con los enfoques propuestos y el rol que cumple la ciudadanía dentro de estos?

1.2.2. Preguntas Específicas.

- ¿Cómo se define la seguridad, constitucional y teóricamente?
- ¿Cuál es la tipología y los elementos que comprenden el concepto de seguridad?
- ¿Qué programas y proyectos se propusieron en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015, con relación a la seguridad?
- ¿Cuál era el contexto en materia de seguridad que primaba al momento de constituir dichos planes de desarrollo?
- ¿Cómo participa la ciudadanía para lograr el enfoque de seguridad de la ciudad de Medellín, planteado en los planes de desarrollo objeto de estudio?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo General.

Desarrollar un análisis comparativo de los enfoques de seguridad propuestos en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015 y el rol que cumple la ciudadanía dentro de estos.

1.3.2. Objetivos Específicos.

- Establecer el concepto, la tipología y los elementos que comprenden la seguridad, desde su marco teórico y constitucional.

- Describir el contexto en materia de seguridad que antecedió a la formulación de los planes de desarrollo objeto de estudio.

- Determinar qué programas y proyectos de seguridad se plantearon en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015.

- Especificar la participación que tiene la ciudadanía para el logro de la seguridad de la ciudad de Medellín, planteados en los planes de desarrollo en el período indicado.

1.4. Justificación

Debido a la situación de violencia y delincuencia que se ha enraizado en la ciudad de Medellín, desde la década de los ochenta y noventa, principalmente; sus habitantes “se han visto involucrados en el conflicto, con simpatías, oposiciones y contradicciones con los actores armados, así como con resistencias o adaptaciones a los órdenes establecidos y a la dinámica de la guerra” (Camacho, Guzmán, & Ramírez, 1997, p. 24) con múltiples impactos a nivel personal y social; por eso es importante tener una visión clara sobre la actuación que ha tenido la ciudadanía con respecto a los Planes de Desarrollo definidos en la ciudad en materia de seguridad en el período 2004-2015 y los enfoques utilizados en este aspecto, ya que al tener comprensión sobre dicho rol, se podrá determinar cómo ha intervenido ésta durante su creación y ejecución y qué tipo de estrategias y acciones han sido definidas e implementadas con los mismos, para disminuir la violencia, mejorar la convivencia y la seguridad de la comunidad en este territorio; e identificar a la luz de lo planteado por diversos autores, cuáles han sido los efectos generados al respecto.

La presente investigación, al estar centrada en las bases teóricas relacionadas con la seguridad desde sus diversas perspectivas sociales, con la ciudadanía en la literatura actual y con los planes de desarrollo, permitirá establecer la evolución documental y práctica que han tenido dichos conceptos, cómo la ciudadanía ha alcanzado un papel más representativo en los procesos de toma de decisiones políticas, cuya incidencia llega hasta lo social y personal y cómo los planes de desarrollo en realidad contribuyen a mejorar la seguridad; lo que en conjunto favorecerá el desarrollo a futuro de Planes más efectivos, una participación más activa por parte de la ciudadanía y la elaboración de nuevas líneas de investigaciones relacionadas con la temática de dicho estudio, tales como: Propuestas de estrategias para mejorar la calidad de vida y el desarrollo humano de la población de Medellín, para incrementar la efectividad de estos Planes en la ciudad, contrastar resultados entre una ciudad y otra, los efectos de las acciones en seguridad implementadas, entre otras.

De igual forma, se ha estimado que en la Ciudad de Medellín, para los períodos siguientes, se presentará una mayor desarticulación de las bandas delincuenciales que actúan en la ciudad, lo que se reflejará en la disminución de algunos delitos, como el homicidio, gracias a la inversión de 35 millones de pesos autorizada por parte del Fondo de Seguridad y que serán destinados para la parte operativa y para el fortalecimiento de los organismos de justicia (García, 2014); por lo que será de vital importancia para la ciencia política comprender a fondo los fenómenos y las consecuencias que conllevan las acciones encaminadas atender dichas problemáticas de seguridad, en el comportamiento y en la percepción de la ciudadanía, en un entorno que lamentablemente se ha caracterizado por ser violento y delictivo; en muchas ocasiones, sin la oportunidad de tener un futuro mejor y estigmatizados por asuntos sociales en los que ésta, en numerosos casos, no tienen incidencia directa pero sobre los cuales, a través de sus derechos, pueden intervenir.

Asimismo, cabe mencionar que la selección del período de estudio (2004-2015), se debe a que durante el mismo y gracias al enfoque en seguridad que se ha empleado en la ciudad, se ha logrado la garantía y la protección de los derechos humanos de los habitantes de la ciudad de Medellín, mediante el mejoramiento de su calidad de vida, del ejercicio de la democracia, de inversión social, la reducción paulatina de vulnerabilidades y la protección y conservación del medio ambiente, entre otros factores; por ello la ciudad ha tenido una destacada transformación no sólo en su

infraestructura, como ha sido la construcción de nuevos medios transporte (ej. El Sistema Metro), sino también con el desarrollo de espacios de integración en las zonas con mayor vulnerabilidad social, brindando oportunidades para mejorar individual y colectivamente (ej. Los Parques Bibliotecas); situación que, según un informe de la Empresa de Desarrollo Urbano (2012), se ha mantenido hasta la actualidad y se evidencia con la entrega de 47 obras: 11 para el espacio público y la movilidad, 12 equipamientos deportivos, 4 equipamientos de salud, 5 jardines infantiles, 2 parques biblioteca, 6 equipamientos de educación, 4 redes de acueducto y alcantarillado y lluvias y 3 equipamientos de seguridad y convivencia. Sumado lo anterior, a la construcción de proyectos habitacionales institucionales de Vivienda de Interés Social Prioritario (VISIP), 4 Unidades de Vida Articulada (UVA), proyectos para la modernización de infraestructura enfocados hacia la sostenibilidad, la construcción del cinturón verde metropolitano, jornadas barriales y eventos comunitarios, reuniones de mesas de trabajos, talleres de capacitación, la construcción del tranvía, entre otras destacadas acciones.

2. Marco de referencia

La seguridad ha sido un tema abordado desde diferentes perspectivas (humana, pública, ciudadana, entre otros) debido a la importancia que reviste para el desarrollo integral de la población, al poder satisfacer mediante ésta la necesidad de protección no sólo frente a posibles agresiones físicas sino también en cuanto a la salud, el alimento, la educación y a la posibilidad de acceder a nuevas y mejores oportunidades de vida. De igual forma, los gobiernos actuales le han brindado a este aspecto mayor relevancia en sus planes desarrollo ya que al optimizar la seguridad de un territorio, de forma directa se puede suplir otras necesidades importantes; por ello también los investigadores han buscado a través de sus propios postulados teóricos, exponer los conceptos y características inherentes al tema. Acorde con lo anterior y con el propósito de comprender en mayor medida el enfoque de la presente investigación, a continuación se presenta el estado del arte acerca de los antecedentes de esta y los referentes teóricos que la sustenta.

2.1. *Estado del arte*

Con la finalidad de resolver y disminuir la criminalidad y la violencia que se presenta desde varias décadas atrás, con mayor auge en los años ochenta y noventa en la ciudad de Medellín, se han formulado una serie de planes de desarrollo que han permitido mejorar su imagen ante el país y el mundo, y lograr la efímera reducción porcentual de dichos fenómenos sociales durante algunos años; pero que en términos generales, los resultados no han sido los esperados ya que en la actualidad se han incrementado los actos delictivos, con respecto a la cantidad y a su tipología, encontrándose manifestaciones, tales como: Corrupción por el manejo irregular de recursos en la compra de predios destinados a proyectos ambientales, estafas y manipulación para la designación en la administración municipal (Gualdrón, 2015). Así como victimización (13%), secuestro, fleteo (14%), que se manifiestan mediante el cobro de “impuestos” bajo amenazas de algunos por parte de los victimarios como el clientelismo armado y las “vacunas” (4%) sumado a los secuestros extorsivos los cuales se hacen con la finalidad de privar de la libertad a una persona y exigir por su liberación un beneficio, por lo general económico y también los hurtos y los atracos (66%) y el robo a residencias (5%) (Daza, 2006; Alcaldía de Medellín, 2015), entre otras manifestaciones; que afectan directamente el nivel de seguridad en la ciudad.

Una de las principales razones por la cuales se han mantenido dichas acciones, ha sido el incremento en la ingobernabilidad por parte de las autoridades competentes, tanto de la fuerza militar y policial como de los entes gubernamentales, poniendo en juego la propia esencia del contrato democrático, lo que de igual forma significa la pérdida del monopolio del empleo de la fuerza pública bajo ciertas condiciones y límites impuestos por el Estado de derecho, y se instala en las sociedades una lógica de ley de la selva (Alda & Beliz, 2007).

Dado que la seguridad ciudadana y más aún las estrategias, planes y programas que se tejen desde los Planes de Desarrollo de las diversas entidades territoriales, son importantes para conservarla y reducir la incidencia de inseguridad en las ciudades y municipios del país, algunos autores locales e internacionales han estudiado este tema desde una serie de variables, tales como la percepción en seguridad ciudadana, la actuación policial y el rol de la ciudadanía en la seguridad pública, entre otras. Desde su marco teórico, autores como Naciones Unidas Cepal-Eclac y Eduardo López Regonesi (2000), Matul y Dinarte (2005), Dammert (2007), Baldwin (1997), Arriagada y Godoy (1999), Ruiz y Vanderschueren (2007), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011), Aldana y Ramírez (2012), exponen el carácter multidimensional del término de seguridad debido a que en ésta interviene una serie de factores y actores de diferente índole, entre los cuales cabe destacar la delincuencia y las políticas públicas tendientes a enfrentarla; el rol del Estado y de la ciudadanía frente al delito, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; y los sistemas penitenciario y penal. Además, lo plantean como un conjunto de esquemas más amplios, democráticos e integrales contrario al concepto inminentemente autoritario que primaba anteriormente; el cual estaba relacionado con la defensa a las amenazas del enemigo externo, de su supremacía estatal y territorial a través de estrategias militares y armamentista (Matul & Dinarte, 2005).

De igual forma, se han identificado algunos estudios enfocados a analizar la relación existente entre la seguridad y otras variables de suma importancia para el desarrollo de un país, como es el caso del presupuesto público destinado para lograr la seguridad de la población y el tratamiento alternativo de la violencia y la delincuencia (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2008a), los derechos humanos involucrados en la seguridad ciudadana y los procedimientos policiales (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2011). Incluso algunos otros autores exponen que

es significativo el efecto que tienen las políticas del Estado central sobre la seguridad pública en las zonas urbanas y el impacto que tiene la preocupación del Estado local por atender la seguridad (Giraldo Ramírez, 2008a) y que a través de las mismas, se están sentando las bases para una estrategia integral contra la violencia mediante las cuales se han creado las condiciones propicias para mejorar la convivencia y la seguridad en las ciudades, aumentando la capacidad del gobierno para prevenir y controlar los factores asociados con la violencia (Castro & Salazar Ferro, s.f.).

Asimismo, de acuerdo a las investigaciones encontradas con relación a las prácticas en seguridad ciudadana ya implementadas y otras más que están en proceso de ejecución en el mediano y largo plazo en diferentes lugares, tales como: Costa Rica, Medellín, Bogotá, Estados Unidos, Chile, Argentina, España, etc.; se ha podido constatar de forma parcial que la policía por sí sola no está en la capacidad de responder a la criminalidad, dando lugar a que la prevención y la reinserción sean tan importantes como la represión para ejercer éste control (Demers & Sagant, 2007). Sumado a la necesidad de desarrollar prácticas, modelos y programas más amplios o con enfoques más integrales como fuerzas policiales innovadoras para soluciones sustentables, asociatividad entre policía y ciudadanos, oferta de respuestas a problemas reales, gestión comunitaria para medio ambientes seguros, prevención por medio del desarrollo social, espacios de participación ciudadana, campañas de promoción de una cultura de prevención de la violencia y la inseguridad, entre otras (Matul & Dinarte, 2005; Chalom, Léonard, Vanderschueren, & Vézina, 2001; Casas Dupuy & González Cepero, 2004); son considerados esenciales en la reducción de la criminalidad y en las oportunidades de cometer delitos, incrementar y potencializar la presencia policial en las diferentes regiones, minimizar la incidencia delictiva y prevenir sobre los factores que inciden en la seguridad ciudadana.

Adicional a la exposición de los fundamentos teóricos que rigen la concepción del término de seguridad ciudadana, también se han encontrado importantes investigaciones y estudios relacionados con la seguridad desde un enfoque público, aunque centrado en diferentes lugares a nivel mundial. Es el caso de los aportes hechos por González Ruiz, López Portillo y Yáñez (1994), quienes llevaron a cabo un análisis comparativo entre los policías mexicanos y sus similares en algunos países desarrollados, para ello visitaron más de 25 escuelas y centros de formación para policías, jueces y agentes del Ministerio Público y conversaron con más de 50 académicos de

diversos institutos dedicados al estudio de estas materias; proceso mediante el cual pudieron concluir que la seguridad en México está centrada en su carácter público, enfatizado en el poder policial, aunque con una serie de problemáticas salariales que han afectado el control estatal y el desarrollo integral de su población. Sumado a ello se encuentra la investigación realizada por Aldana y Ramírez (2012), la cual expone los resultados obtenidos con la Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC) aplicada en diferentes ciudades de América Latina y centrada en cuatro problemáticas principales que afectan la seguridad de la región:

1) la violencia homicida, que sitúa a América Latina como la región del mundo con la mayor cantidad de víctimas a nivel mundial; 2) la crisis de convivencia, que se refleja en las dificultades que tienen los ciudadanos para resolver los conflictos dentro de su vida cotidiana o la tendencia a hacerlo de manera violenta; 3) el narcotráfico, que como fenómeno sociocultural se extiende en la región y afecta simultáneamente la seguridad de varias ciudades —aunque con acentos diferentes—, y finalmente, 4) la percepción de *seguridad ciudadana*, por contraste con la seguridad objetiva, donde se observa cómo ambas contribuyen a crear los imaginarios de ciudad basados en el temor (p. 88, 89).

A través de dichas variables y análisis, las autoras lograron determinar que una de las principales razones por las cuales los programas y las políticas de seguridad no han fomentado cambios positivos en la seguridad objetiva, es el hecho de que han evadido los motivos que tienen las personas para transgredir las normas y perder el respeto por la vida; mostrando además, que aunque se realicen diversas acciones para prevenir o controlar brotes de inseguridad, los resultados no serán los esperados, ya que difícilmente se traducirán en una mejor convivencia o en la reducción de las estadísticas criminales (Aldana & Ramírez, 2012).

Continuando con el tema anterior y teniendo en cuenta que en la región de América Latina ha proliferado considerablemente la violencia y la inseguridad en las ciudades, también se han encontrado múltiples publicaciones de carácter investigativo mediante las cuales se han analizado y evaluado las implicaciones que dicha situación ha producido en la seguridad ciudadana en estas naciones. Una de las publicaciones halladas es la de Kevin Casas Zamora (2012), denominada “La Polis Amenazada: (In) Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe”, cuyo objetivo fundamental fue analizar el efecto de la victimización y de la percepción de inseguridad

sobre tres dimensiones críticas para la calidad de la democracia: (1) el apoyo a las instituciones democráticas y los golpes de Estado; (2) la actitud hacia el Estado de derecho; y (3) la calidad de la convivencia social; tomando como datos de estudio los resultados obtenidos con la “Encuesta de Américas Barometer 2010, *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), basado en la Universidad de Vanberbilt, con una cobertura de 24 países (18 de América Latina y 6 caribeños), y 40.990 entrevistas realizadas en todo el hemisferio” (p. 57). Los resultados demostraron que la inseguridad ciudadana tiene un impacto negativo en la convivencia democrática en Latinoamérica y el Caribe, reflejado en la reducción de apoyo a las instituciones y de las inhibiciones frente a las soluciones autoritarias, se erosiona el apego a la ley como instrumento para combatir la delincuencia, se deteriora la confianza interpersonal y la disposición de crear comunidades diversas y tolerantes (Casas Zamora, 2012; Espín M., 2010).

De igual forma se han identificado estudios en los que se esboza una serie de alternativas de solución preventivas y de control para los problemas de seguridad ciudadana, en los países latinoamericanos principalmente; tales como: programas educacionales (disminuir la deserción escolar), organización de la comunidad, control de la venta de alcohol, tráfico de drogas y porte de armas, combatir la pobreza y la desigualdad, reformas al sistema policial, judicial y al sistema penitenciario, la creación de mecanismos para ejercer una Justicia Alternativa, brindar capacitaciones en seguridad ciudadana, etc. (Arriagada & Godoy, 1999; Ruiz, 2013; Angarita Cañas, 2013; Arnaudo, 2007). También, en los mismos, se ha sugerido replantear la discusión sobre esta temática para evitar acciones represivas y fomentar la prevención social, democratizar la discusión de las estrategias en materia de seguridad que se desarrollen, mejorar la gobernabilidad de la política criminal, modernizar las instituciones de control e invertir en información, mejorar la relación entre las instituciones de control y la comunidad, aumentar la presencia coordinada del Estado en áreas problemáticas, regular la compra y tenencia de armas de fuego, prevenir los embarazos adolescentes e invertir en oportunidades para la juventud, entre otras propuestas (Casas Zamora, 2012).

Por otra parte, con el objetivo de analizar los enfoques de seguridad propuestos en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015 y el rol que cumple la ciudadanía dentro de estos, se ha logrado encontrar una cantidad valiosa de material investigativo, mediante

el cual se han abordado las limitaciones y ventajas que presentan los enfoques en materia de seguridad ciudadana que han tenido los Planes de Desarrollo y las Políticas Públicas a lo largo de los años; haciendo énfasis tanto en los convencionales centrados en el control y la represión como los integrales orientados hacia los diversos factores comprometidos en dicho fenómeno y en los programas que combinan medidas de control y de prevención (Arriagada & Godoy, 1999; Acero, 2005).

Con respecto a los estudios en los cuales se integran la seguridad y los Planes de Desarrollo, la bibliografía es nutrida, encontrándose que sus principales autores son reconocidos Organismos Gubernamentales y Sociales como la Organización de las Naciones Unidas (2005), la Gobernación de Antioquia (2009), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011), el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012), entre otros; los cuales se han concentrado en investigar y estudiar las implicaciones que han tenido los Planes de Desarrollo, Programas y Políticas institucionales en materia de seguridad en Colombia con la finalidad de emitir recomendaciones y sugerencias para el mejoramiento de dicho aspecto y que todos los Gobiernos pueden poner en práctica. Uno de ellos, es el Informe sobre “Seguridad Ciudadana en pequeñas ciudades de Antioquia” (Gobernación de Antioquia, 2009); donde se abordan las acciones realizadas por dicha entidad durante el período 2006-2010, resaltando el proyecto de promoción y apoyo a la formulación de Planes Locales de Seguridad Ciudadana y Justicia (PSCI) en los municipios del departamento, que tuvo resultados positivos puesto que permitieron fortalecer la capacidad institucional de las autoridades locales para gestionar éste tipo de seguridad, la convivencia y la justicia en sus propias jurisdicciones con miras a la reducción de las actividades violentas y delincuenciales.

Otra investigación identificada relacionada con la seguridad y los planes de desarrollo en Colombia, es la que expone un análisis comparativo entre el Plan del ex presidente Álvaro Uribe Vélez (Política de Seguridad Democrática) y el del actual mandatario Juan Manuel Santos (Política de Seguridad y Convivencia); lo cual generó como principal resultado que:

El Estado, dado el contexto de conflicto, mantiene una concepción autoritaria y militarista de la seguridad ciudadana, con consecuencias desfavorables para la ciudadanía, en el terreno de los

derechos humanos. El reto para la democratización de la sociedad radica en que la ciudadanía y sus voceros asuman el tema de la seguridad sin ambigüedades, es decir, apoyándose en el Estado y sus instituciones, especialmente en la Policía, pero en una perspectiva que no consolide una enorme burocracia sin control, que afecta la seguridad, la convivencia y las libertades ciudadanas (Guzmán Barney, 2013, p. 20).

Cabe mencionar que se han identificado una cantidad muy reducida de estudios que analicen en conjunto y específicamente los enfoques de seguridad propuestos en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015 y el rol que cumplen los ciudadanos dentro de estos; sin embargo de las investigaciones identificadas, se destaca en el ámbito local la monografía realizada por Vargas Velásquez y García Pinzón (2008b), denominada “Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín” cuyo objetivo ha sido analizar la experiencia de dichas ciudades en la puesta en marcha de programas e iniciativas para lograr un mayor acercamiento entre la policía y las comunidades y/o la reducción del índice de violencia en ciertas zonas críticas de sus municipios, programas y medidas que se han caracterizado por tener cierta continuidad y sostenibilidad en el mediano plazo. Igualmente, el estudio estuvo dirigido a hacer un aporte para la comprensión de la violencia urbana en el país y sus posibles soluciones y vislumbrar algunas de las lecciones que arrojan las políticas implementadas. Dicha monografía está constituida por tres partes:

En la primera se analiza el contexto general del país y de las dos ciudades objeto de estudio, respecto a la emergencia de la violencia urbana como problemática socialmente relevante. La segunda, presenta las políticas y medidas puestas en marcha por las autoridades municipales en materia de seguridad durante los últimos quince años. En la parte final, se presentan como conclusiones, algunos de los aspectos críticos de estas experiencias y las lecciones que arrojan para la implementación de políticas públicas similares para otros municipios de la región (Vargas Velásquez y García Pinzón (2008b, p. 253).

Se puede concluir con ésta investigación que las experiencias de Medellín y Bogotá, a partir de enfoques amplios de política de seguridad y convivencia, han tenido buenos resultados con respecto a la reducción en los índices de violencia y delincuencia, destacándose el caso de Bogotá por la continuidad en las Políticas Públicas de Seguridad. Por otro lado, persisten los problemas

anteriores y los desafíos por cuenta de nuevos actores que influyen en el aumento de la violencia (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2008b).

Como se puede observar con la anterior información, los estudios y aportes encaminados al análisis de los enfoques de seguridad propuestos en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015 y el rol que cumple la ciudadanía dentro de estos, son reducidos pero han sido útiles para examinar la prevalencia y evolución no sólo de los actos criminales y violentos en el ámbito nacional e internacional sino también sobre los enfoques en materia de seguridad que han definido los autores de las investigaciones mencionadas, haciendo énfasis en lo que respecta al diseño y la implementación de los Planes de Desarrollo, dirigidas algunas de estas a mejorar la calidad de vida, la seguridad y la convivencia de la comunidad en general.

2.2. *Marco teórico*

2.2.1. *El concepto de seguridad desde sus diversos enfoques.*

En Colombia, la violencia ha sido el fundamento de su historia, con mayor ahínco durante las últimas siete décadas, ya que desde la denominada época de la “Violencia” que tuvo lugar, según Sanchez Gómez (2004), durante los años de 1945 y 1965, se comenzó a evidenciar una cruenta lucha entre diversos grupos políticos, sociales y al margen de la ley, algunos a favor del Estado y otros en contra, también se iniciaron continuos asaltos a la población con la finalidad de agredirla y lograr su posterior destierro, constituyéndose dichas acciones en la base para el surgimiento de las “grandes guerrillas que a finales de los años noventa se fortalecieron y revivieron la guerra generalizada en el país, en un enfrentamiento con el ejército y los grupos paramilitares, intensificado en ese momento por la presencia del dinero del narcotráfico” (Rueda, 2008). Debido a lo anterior y enfatizando en lo que respecta a la ciudad de Medellín, los conflictos políticos en el país labraron el terreno para que allí se empezara a gestar el fenómeno del narcotráfico y del sicariato con mayor ímpetu (Franco Restrepo, 2009), hasta alcanzar una época caracterizada por la presencia de las bandas y del fenómeno miliciano y de nuevas prácticas ilegales del conflicto como las limpiezas sociales contra los consumidores y vendedores de drogas ilícitas a manos de grupos al margen de la ley; lo que en conjunto dio como resultado, en palabras de Blair, Grisales Hernández y Muñoz Guzmán (2009) a las denominadas conflictividades barriales, es decir una serie de “conflictos y problemáticas intrafamiliares, disputas entre vecinos u organizaciones

comunitarias, problemas por violencias domésticas y de género o ligados al consumo de drogas” (p. 41).

Es preciso mencionar que aunque en sus inicios, la violencia estaba resguardada en la defensa de las ideologías políticas de cada persona y de los derechos humanos ante el gobierno nacional; en la actualidad, estos actos violentos son causados por diversos factores, como por ejemplo, el contexto social en el que se desenvuelve cada persona. Aunado a esta situación y a los cambios en materia de orden político generados durante dicho lapso de tiempo, las connotaciones del concepto de seguridad ha sido el resultado de múltiples dimensiones, con la finalidad de abarcar tanto las proposiciones empleadas desde décadas anteriores como de aquellas que están a la vanguardia con las nuevas organizaciones sociales (Aristizábal Uribe, 2013).

Aunque a simple vista, la definición de la palabra seguridad puede parecer un ejercicio de fácil desarrollo y frente al cual más o menos se ha llegado a un consenso; dicho proceso ha sido postergado por parte de las instituciones gubernamentales y de los autores en la materia con respecto a su análisis conceptual; de acuerdo con Barry Buzan (1991, citado por Baldwin, 1997), por cinco posibles razones: 1) La dificultad del concepto, 2) La aparente superposición entre los conceptos de seguridad y el poder, 3) La falta de interés por varios críticos del realismo, 4) Por la necesidad de los estudiosos de seguridad de mantenerse al día con los nuevos desarrollos en la tecnología y la política, restándole importancia a las cuestiones conceptuales y 5) Los políticos encuentran útil la ambigüedad de la “Seguridad Nacional”. Y más aún, dicho concepto ha suscitado controversia entre los estudiosos del tema debido a que se ha tomado como un concepto apreciativo en el sentido de que significa o acredita algún tipo de logro valioso, por ello se trata del objetivo más importante que tienen los Estados y por el que entre ellos mismos compiten. Y por otro lado, el debate se ha presentado, según Gallie (1956, citado por Baldwin, 1997) con respecto a si se debe incluir en este, el medio ambiente, los déficits presupuestarios, la delincuencia o el tráfico de drogas como problemas de seguridad.

En este sentido y para tener una mayor comprensión acerca del presente trabajo, es preciso plantear y definir a qué hace referencia el término “Seguridad” desde su concepción más genérica hasta aquellas relacionadas con un factor en particular y que han sido utilizadas en diferentes

disciplinas del saber. En general, citando a la Real Academia Española (2012), la palabra *Seguridad*, tiene su origen en el latín *securitas*, *-ātis*, que significa calidad de seguro. Además, se le define como el conocimiento seguro y claro de algo. Asimismo, en palabras de González de la Vega (1988), la seguridad se entiende como:

Una relación entre el individuo y un Estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege [...]. Es un estado de cosas, fáctico, que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada (p. 37).

David A. Baldwin (1997) plantea a la seguridad como un objetivo de política distinguible de los demás ya que compite con otras metas con respecto a los escasos recursos disponibles y por lo tanto se requiere que la relativa importancia de la seguridad se deje abierta y no integrada en el concepto en términos de "intereses vitales" o "valores fundamentales".

Acorde con los anteriores planteamientos, la seguridad está ligada al respeto efectivo de los derechos fundamentales y a la garantía de que quienes los transgredan, se hagan merecedores de una sanción y a partir de ambas conceptualizaciones, es posible decir que la seguridad, presenta una amplia serie de modalidades y enfoques que abarcan desde la individual hasta la seguridad política pasando por la jurídica, industrial, social, entre otras; sin embargo para efectos de la presente investigación se abordan a continuación, tres tipos de seguridad principalmente: Seguridad pública, humana y ciudadana, debido a que son los enfoques que han tenido mayor formulación en los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín.

2.2.1.1. Seguridad pública. Con respecto a la seguridad pública, esta ha sido definida por González Ruiz, López Portillo y Yáñez (1994) como el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa. Desde este enfoque, la Seguridad Pública está en manos del Estado a través de su cuerpo policial, el cual “debe combatir las diversas causas que generen la comisión de delitos y conductas antisociales y debe desarrollar política, programas y acciones para fomentar en la

sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad” (Verdugo Terminel, 2009, p. 8).

Atendiendo a lo anterior, es posible indicar que la Seguridad Pública es fundamental para lograr la tranquilidad, la paz, el orden y el bienestar de la población, por lo tanto su obtención, el Estado ha de actuar de forma imparcial y dentro del marco legal correspondiente, generando confianza en sus habitantes en cuanto a su autoridad y promoviendo la mutua cooperación, con la cual se pueda consolidar un sistema de libertades, garantizando el respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de éstos en un Estado Democrático (Verdugo Terminel, 2009).

Como se puede observar este concepto coincide con el enfoque tradicionalista de la seguridad, en el que lo más importante era el control del orden público sin tener en cuenta los derechos de los individuos ni las condiciones en las que vivían, dejando de lado las oportunidades sociales que pudieran tener para lograr el mejoramiento de su calidad de vida y la tranquilidad de coexistir en determinado espacio.

2.2.1.2. *Seguridad humana.* Como se ha planteado anteriormente, el concepto de seguridad pública, unido a aquellas acciones encaminadas a responder ante las amenazas externas que pueden afectar a las ciudades; ha sufrido notables modificaciones a partir de los años noventa, con la finalidad de darle a la población un rol más participativo y preponderante en la toma de decisiones con respecto a su propia seguridad pública y la de los demás (Angarita Cañas, 2013). En este interés por darle mayor relevancia a los seres humanos, se ha producido un concepto que ha cimentado las acciones del Estado y de los Organismos Internacionales, el cual se trata del “Desarrollo Humano”, ya que éste mismo se relaciona con:

El proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos. El ingreso es una fuente importante de oportunidades [...] pero no es la fuente única: la educación, la libertad política o el medio ambiente saludable, entre otros muchos, contribuyen a que los seres humanos tengamos vidas más plenas [...] una condición fundamental para disfrutar del desarrollo humano es que las oportunidades u opciones no desaparezcan de un momento a otro o, en otras palabras, que ellas sean seguras” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2009, p. 30).

En este contexto, el desarrollo humano hace referencia a todas aquellas acciones ejecutadas por el Estado en pro del bienestar integral de sus ciudadanos y que permiten fomentar su participación en las decisiones sociales del lugar del cual hacen parte, pretendiendo en todo momento contrarrestar las desigualdades económicas que provocan la proliferación de fracturas sociales y el deterioro de la fibra comunitaria y cívica que requieren las personas para ejercer y expandir sus capacidades, las mismas que le abrirá mayores posibilidades de disfrutar de una vida larga, saludable y plena (Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo de Costa Rica - PNUD, 2006). En este sentido el paradigma del desarrollo humano, se ha fundamentado en las siguientes proposiciones, planteadas por Mahbub ul Haq (2003, citado por Fukuda-Parr, 2003): 1) El desarrollo debe colocar a la gente en el centro de sus preocupaciones, 2) Su propósito es la expansión de las opciones humanas y no solo del ingreso económico, 3) El paradigma del desarrollo humano se preocupa, por una parte, por la construcción de capacidades humanas (mediante la inversión en las personas) y, por otra, por el uso pleno de esas capacidades (por medio de un entorno favorable al crecimiento económico y la creación de empleo) y 4) El desarrollo humano posee cuatro pilares esenciales: igualdad, sostenibilidad, productividad y empoderamiento. Estima como esencial el crecimiento económico, pero enfatiza en la necesidad de prestar atención a su calidad, su distribución, sus vínculos con las vidas concretas y su sostenibilidad a largo plazo.

A raíz de esto y como respuesta al modelo de desarrollo humano que se ha comenzado a gestar, se propuso un concepto ampliado de la seguridad humana, centrado en la condición de encontrarse libre de temor y libre de necesidad, “satisfaciendo siete dimensiones principales, de acuerdo con la naturaleza de las amenazas enfrentadas por las personas, a saber: Seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política” (PNUD, 1994, p. 28). Sumado a lo anterior, la Comisión de Seguridad Humana (2003), define este tipo de seguridad, como:

La protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas) (p. 4).

El concepto propuesto por la Comisión de Seguridad Humana, se enfoca en los factores de vulnerabilidad que rodean el desarrollo humano, de forma tal que mediante la seguridad humana, se alcancen las condiciones básicas y las garantías mínimas para que los individuos puedan vivir sin temor y puedan lograr la tan anhelada libertad; lo que en conjunto se relaciona con los derechos humanos, concebidos estos como los bienes que los seres humanos consideran necesarios para construir su propio futuro, desde la protección a la vida humana y la integridad física, pasando por el acceso a un trabajo digno y a servicios adecuados de salud y educación, hasta llegar al disfrute de la paz y de un ambiente sano, teniendo la certeza además, de que si en algún momento sus derechos humanos o su seguridad han sido amenazados o vulnerados, tiene la posibilidad de activar mecanismos institucionales y sociales para asegurar su preservación (Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo de Costa Rica - PNUD, 2006).

Ligado a los conceptos encontrados en materia de seguridad humana, es preciso mencionar que ha estado tomando fuerza una perspectiva nueva frente al mismo, denominada “Seguridad humana desde abajo” con la cual se busca reivindicar los derechos de los sectores más vulnerables y demandar más apoyo a la seguridad que proveen, supuestamente de manera más efectiva, otros actores no estatales, en lugar de la que provee el Estado dada las limitaciones institucionales, la incapacidad y la debilidad que caracteriza a los Estados posconflicto o frágiles (Angarita Cañas, 2013). Además, desde esta concepción se ha hecho una crítica a la forma como tradicionalmente se seleccionan los riesgos y las amenazas generadoras de inseguridad y de cuyo diagnóstico se deriva la planificación de políticas públicas de seguridad y se ha contribuido a ayudar a la gente a demandar formas de seguridad centradas en sus necesidades, en sus derechos y en sus realidades, lo cual es fundamental para aumentar la responsabilidad del Estado frente a sus ciudadanos y no hacia élites económicas o inversionistas extranjeros (Abello Colak & Pearce, 2009).

2.2.1.3. *Seguridad ciudadana.* Debido al desmoronamiento y al surgimiento de algunos principios ordenadores del sistema internacional, la primicia sobre la seguridad nacional enfocada a las amenazas del enemigo externo, netamente estatal y con efectos de carácter territorial; tuvo que ser reformulada hacia un contexto interno, vinculada en mayor medida hacia la calidad de vida del ser humano, la democracia, el Estado de derecho, contrario a los argumentos de diplomacia, estrategia o armamento. En este sentido, la seguridad nacional ha tenido en cuenta nuevas

amenazas, tales como la pobreza, los problemas ambientales, las epidemias, el terrorismo, entre otros; más estrechamente relacionados con dichos aspectos. Y le ha dado mayor prioridad al replanteamiento del ejercicio policial como un mecanismo de prevención y en menor medida, como un medio represivo; mediante reformas institucionales (Matul & Dinarte, 2005).

Teniendo en cuenta lo anterior, el concepto de seguridad ciudadana, ha tomado un giro importante con respecto a los planteamientos que en otrora lo fundamentaban, llegando hasta considerar al término de seguridad ciudadana desde diferentes dimensiones y niveles, especialmente con respecto a su intangibilidad y su carácter subjetivo, tal como lo expone la organización ILPES/CEPAL (1998), la cual la define, de una manera amplia, como:

La preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (p. 5).

Otro aporte importante sobre el concepto de seguridad ciudadana, es el planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2009, citada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 1994), el cual hace referencia a:

La situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados [...] De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal [...] Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos (p. 9).

Asimismo, el Programa de Naciones para el Desarrollo en Colombia – PNUD en su informe de 1998, señala que la seguridad ciudadana se trata del hecho de no temer una agresión violenta, del respeto por la integridad física de las personas y principalmente, como el derecho de poder

disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temor de ser robado o agredido.

Estas concepciones surgen como respuesta a los contextos de violencia urbana, pobreza y delincuencia que han caracterizado a las ciudades a lo largo de su historia, produciéndose con mayor ahínco en la última década, debido a la desigualdad y a la injusticia social, las limitadas oportunidades laborales y educativas que brinda el Estado, así como la participación de las personas en actividades que comprometen su salud e integridad física y moral. Básicamente, como lo señala el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011), la expresión seguridad ciudadana “no se refiere a la seguridad de las personas que viven en ámbitos urbanos o que poseen los requisitos para ostentar la ciudadanía política, sino a la idea de ciudadanía democrática, concebida como la capacidad de ser sujeto de derechos” (p. 21); es decir, la posibilidad que tienen los individuos de hacer valer sus derechos humanos y los de los demás, de reconocer las normas que regulan un país o comunidad y asimismo, de cumplir con sus deberes; comprometiéndose en todo momento con lo público y el bien común.

Debido a la utilización de la palabra ciudadanía unido al término de seguridad, se presenta una vinculación irremediable con la vigencia de ciertos derechos fundamentales y tutelados por el ordenamiento jurídico y estrechamente relacionados con los derechos implicados por la seguridad humana y el ejercicio de la democracia (Gutiérrez Gutiérrez, 1989 citado por Casas Zamora, 2012); por lo tanto, es posible plantear que “la mejora en los niveles de seguridad ciudadana pasa por reducir la vulnerabilidad de las personas frente a la violencia y por el aumento de su capacidad de activar mecanismos sociales de protección y participar constructivamente en la construcción de su entorno” (Casas Zamora, 2012, p. 8). Gracias a la incorporación de los ciudadanos en la seguridad, como actores fundamentales en su implementación y desarrollo, junto con las instituciones nacionales, estatales y locales; se ha fomentado su participación responsable en la construcción de ciudades más seguras y en el enfrentamiento eficaz y coordinado de los problemas de inseguridad de todo tipo que se presentan en las mismas. Sin embargo, esta nueva concepción de la seguridad ciudadana también pone de relieve dos grandes problemas que no han sido resueltos: (1) La búsqueda de formas y mecanismos para incorporar a la comunidad, y (2) cuándo hacerlo, es decir,

en qué instancias la comunidad puede jugar un rol y cuáles son las otras instituciones y organismos llamados a hacer frente a la seguridad (Ruiz & Vanderschueren, 2007).

En el marco de la seguridad ciudadana para darle respuesta a las problemáticas relacionadas con la violencia, la delincuencia y los delitos, en América Latina ha existido la tendencia a continuar implementando medidas estrictamente represivas, dejando de lado las estrategias de prevención y las obligaciones del Estado de defensa, protección y promoción de los derechos humanos; con lo cual no se ha logrado reducir la criminalidad sino que se ha incrementado la impunidad debido a las deficiencias en los sistemas policiales, judiciales y el hacinamiento en las cárceles (Arriagada & Godoy, 1999).

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la seguridad ciudadana es una responsabilidad esencial del Estado, es pertinente asumirla como una Política Pública, por tratarse de un instrumento de planificación, que permite la racionalización de los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados y que se caracteriza por ser:

- (1) Integral (por abarcar sistemáticamente los derechos humanos en su conjunto);
 - (2) Intersectorial (por comprometer acciones, planes y presupuestos de diferentes actores estatales);
 - (3) Participativa (por la intervención permanente de la población involucrada y por favorecer la democratización de la sociedad);
 - (4) Universal (por su cobertura sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo); y
 - (5) Intergubernamental (por comprometer entidades de los gobiernos centrales y locales)
- (Jiménez Benítez, 2007, p. 43).

Las características mencionadas ponen de manifiesto la necesaria interacción y el compromiso y el trabajo mancomunado que tiene que existir entre el Estado, como garante de la seguridad ciudadana, y los ciudadanos, como gestores y participantes de las decisiones que les afecta; buscando en todo momento la obtención de la seguridad requerida y deseada, con base en la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento de la democracia.

Ya que la elaboración y la implementación de una Política Pública para la seguridad ciudadana está relacionada directamente con los derechos humanos, la misma, citando a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2009), debe incorporar el desarrollo de acciones en las siguientes tres áreas estratégicas:

- **Área Institucional.** Tiene que ver con la capacidad operativa del aparato estatal para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Respecto a la política pública de seguridad ciudadana, los aspectos operativo-institucionales se relacionan, fundamentalmente, con los recursos humanos y materiales asignados al poder judicial; el Ministerio Público; la defensa pública; las fuerzas policiales y el sistema penitenciario. En este sentido, los Estados Miembros deben construir indicadores confiables que permitan evaluar, en forma permanente, entre otros aspectos: 1). Los recursos humanos, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo. 2). Los mecanismos de selección, formación, especialización y carrera profesional de los agentes estatales que integran las instituciones mencionadas. 3). Las condiciones de trabajo y remuneración de estos funcionarios. El equipamiento, medios de transporte y comunicaciones disponible para el cumplimiento de las funciones asignadas (p. 23, 24).
- **Área Normativa.** Se refiere a la adecuación del marco jurídico, tanto a las necesidades para la prevención o represión del delito y la violencia, como para el desarrollo del procedimiento penal o la gestión penitenciaria. En esta dirección, la legislación interna debe articular equilibradamente las potestades de las instituciones estatales (sistema judicial, policial y penitenciario) con las garantías de los derechos humanos. Las normas que tienen que ver con la política de seguridad ciudadana establecen, en la generalidad de los casos, limitaciones o restricciones al ejercicio de algunos derechos humanos. Por lo tanto, en cualquier circunstancia, el respeto al principio de legalidad establece que estas normas deben tener jerarquía de ley, tanto en el sentido material, como en el sentido formal (p. 24).
- **Área Preventiva.** Se incluyen responsabilidades que exceden las competencias asignadas a la administración de justicia y la policía. En este caso, y siguiendo la definición de política pública adoptada, se incorporan aquí las acciones no punitivas que deben implementar otras agencias estatales del gobierno central y de los gobiernos locales (municipales) en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la empresa privada y los medios de comunicación. Se trata de medidas de prevención social, comunitaria y situacional, que tienen como objetivo intervenir sobre los factores posibilitadores o factores de riesgo sociales, culturales, económicos, ambientales o

urbanísticos, entre otros, que inciden negativamente sobre los niveles de violencia y criminalidad. Los responsables de diseñar la política pública de seguridad ciudadana deben tener en cuenta, inclusive, los resultados en función de la ecuación costo-beneficio de las medidas de prevención frente a las medidas de represión de la violencia y el delito (p. 25).

En términos generales, puede exponerse que se si bien, el concepto de seguridad desde sus diferentes enfoques abarca múltiples contextos tales como: públicos, humanos y ciudadanos, entre otros, también continúa relacionándose con la represión de los delitos y la garantía y el respeto por los derechos fundamentales de la población. Además, se ha estado presentando una transformación relevante, tanto en su definición como en las acciones que se implementan para obtener la tranquilidad y el bienestar de sus habitantes, desde el fortalecimiento del cuerpo policial hasta el acceso a nuevas oportunidades individuales y colectivas para el mejoramiento de su calidad de vida, a través de la optimización de los servicios de salud, educación, recreación, alimentación, entre otros; con la finalidad de que los ciudadanos adquieran una seguridad integral y acorde con sus requerimientos y las exigencias del entorno social en el que viven. Por lo tanto, es indispensable que la responsabilidad frente a la seguridad, sea asumida tanto por el Estado como por la ciudadanía, para que se esta forma las estrategias que se lleven a cabo se ajusten en realidad a las necesidades de la población, y que a su vez, se convierta en un colaborador y verificador activo durante la implementación de todas y cada una de las mismas.

2.2.2. La ciudadanía en la literatura actual.

Como se ha podido observar en el acápite anterior, mediante la conceptualización de la seguridad enfocada en la ciudadanía, se le ha asignado a esta un rol o participación más activa en las decisiones nacionales y locales, partiendo de la noción de que son los ciudadanos quienes tienen mayores conocimientos acerca de sus necesidades y requerimientos y que a su vez, están en la capacidad de proponer y ejecutar nuevas alternativas de solución para los problemas a los que se enfrentan en su diario vivir, logrando el respeto por sus derechos fundamentales y una mejor calidad de vida.

Aunque el interés por el estudio del concepto de ciudadanía ha resurgido desde los años noventa, después de que fuese considerado por los teóricos políticos como una noción pasada de moda en la década de los años setenta, debido a una serie de eventos políticos y tendencias de carácter

nacional e internacional que marcaron fuertemente su despertar; algunos de los cuales, según Kymlicka & Norman (1997), son:

La creciente apatía de los votantes y la crónica dependencia de los programas de bienestar en los Estados Unidos, el resurgimiento de los movimientos nacionalistas en Europa del Este, las tensiones creadas por una población crecientemente multicultural y multirracial en Europa occidental, el desmantelamiento del Estado de bienestar en la Inglaterra thatcheriana, el fracaso de las políticas ambientalistas fundadas en la cooperación voluntaria de los ciudadanos, etc. (p. 6).

Con respecto específicamente a América Latina, el renacimiento del debate sobre la ciudadanía data del período de transición democrática que se generaliza en toda la región desde mediados de la década de 1980, cuando se comenzaron a estudiar las características particulares de la relación entre los individuos y el poder, entre el interés particular y las necesidades colectivas (Sojo, 2002). Además en este período, señala Evelina Dagnino (1994, citada por Assies, Calderón, & Salman, 2002) la noción de ciudadanía, fue apropiada con una rapidez y voracidad sorprendente por un amplio espectro de actores sociales y políticos, como respuesta a la lucha contra los regímenes autoritarios que prevalecían en aquella época en varios países y las subsecuentes transiciones democráticas; lo que en conjunto contribuyó a un renovado debate sobre las libertades civiles y los derechos ciudadanos. Estas mismas transiciones en muchos casos, ocasionaron reformas constitucionales, que a su vez reflejaron las crisis sociales y de legitimidad que marcaron el final de los periodos de gobierno militar, dando paso a procesos más participativos de reforma constitucional como Brasil, Colombia y Ecuador, lo que alentó la esperanza de un cambio profundo, de un nuevo pacto social y la movilización de importantes sectores de la sociedad civil, para lograr su participación, la inclusión social, la afirmación de nuevos derechos, desde los derechos de la mujer y los menores hasta los derechos de los pueblos indígenas (Assies, Calderón, & Salman, 2002).

A raíz de estos acontecimientos, el propósito de la participación ciudadana en los procesos políticos estaba enfocado en promover el bien público y sostener autoridades controlables, en ejercer la responsabilidad personal en sus reclamos económicos y en ser partícipe de las decisiones que afectan su salud y el medio ambiente, así como de medidas de redistribución para contrastar las tendencias hacia la concentración del ingreso y la eliminación de derechos.

A partir de lo anterior, el término de ciudadanía ha sido abordado desde diferentes disciplinas, se destacan dos: la Jurídica y la política-ideológica. En lo correspondiente con el plano político e ideológico, la ciudadanía se puntualiza como una afirmación de la comunidad, que se construye a partir de la noción del “otro” (Sojo, 2002). En el ámbito jurídico se ha hecho referencia al conjunto de los derechos y deberes que poseen los individuos que hacen parte de un territorio en particular llamado nación, los cuales han sido decretados mediante la carta constitucional que cada una de estas dispone y en la que además, se definen los sujetos ciudadanos, los portadores y beneficiarios de dichos derechos y deberes.

Ahondando aún más en el concepto de ciudadanía desde el campo jurídico-político, es de suma importancia traer a colación, los aportes hechos por Velia Cecilia Bobes (2000), quien la define como un conjunto de derechos y deberes que hacen del individuo miembro de una comunidad política, a la vez que lo ubican en un lugar determinado dentro de la organización política, y que, finalmente, inducen un conjunto de cualidades morales (valores) que orientan su actuación en el mundo público; basada en la integración de tres dimensiones específicas; a saber: a) procedimental, que se refiere al conjunto de derechos y mecanismos para su ejercicio, constituido por un modelo de reglas, aplicadas para todos, al que se encuentra ligado todo individuo por el solo hecho de ser un miembro de la comunidad; b) una dimensión de carácter situacional (o locativa) que implica un grupo de funciones a través de las cuales los individuos se ubican en la división del trabajo político. Aquí las interacciones entre individuos se establecen a partir del mutuo reconocimiento y en condiciones de igualdad; c) finalmente, existe una dimensión moral, que tiene que ver con un conjunto de ideas acerca de la vida pública y con los valores cívicos que orientan los comportamientos considerados adecuados o justos para la coexistencia y la acción pública.

En la era moderna, una de las teorías más representativas en materia de ciudadanía, ha sido la planteada por el sociólogo británico Thomas H. Marsall (1965, citado por Sojo, 2002), quien señaló que ésta hace referencia esencialmente a la necesidad de asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos; clasificando estos últimos en tres grandes categorías: derechos civiles, que aparecen en el siglo XVIII (referidos a las libertades

propias del Estado de derecho, tales como de opinión, de expresión y de asociación), derechos políticos, en el siglo XIX (los cuales aluden al derecho de emitir un voto y a ser representado en el sistema político) y derechos sociales –por ejemplo, a la educación pública, a la asistencia sanitaria, a los seguros de desempleo y a las pensiones de vejez- que se establecen en el siglo XX, período durante el que su contenido ha estado basado en las concepciones liberal democrática, social democrática y republicana (Hopenhayn, 2001; Zapata-Barrero, 2001).

Al mismo tiempo, Marshall (1998) sostiene que en la ciudadanía se regulan las relaciones entre los individuos con el Estado, aunque éste último ostenta la posición fuerte, ya que es el que otorga los derechos a los individuos. En suma, el Estado es una fuente de reconocimiento. En este proceso de regulación, emerge una clasificación jurídico-política de los individuos, denominados para tales efectos como habitantes, los cuales en un principio se distinguían entre inmigrantes y nacionales, divididos estos últimos en dos conjuntos importantes: los ciudadanos en sentido restringido y los súbditos (nacionales sin derechos políticos), que a su vez se subdividen en menores de edad (quienes deben cumplir con cierta edad para obtener dicho beneficio) y los ciudadanos con los derechos políticos suspendidos (Lizcano Fernández, 2012). Otra clasificación posible para los ciudadanos, en un sentido más amplio, es la que los divide en pasivos y activos, de acuerdo al nivel de participación política que ejercen y para la cual, se considera que tienen los derechos políticos que lo facultan para ello, las capacidades y la madurez psicológica suficiente para participar en la toma de decisiones colectivas del país donde viven, lo que implica cierta capacidad de autonomía individual cognitiva y moral. En este sentido, Hopenhayn (2001), plantea que:

En la postmodernidad, la ciudadanía se redefine por el descentramiento y la autoafirmación diferenciante de sujetos, como resultado de las tendencias propias de la globalización. Con respecto a la primera, las prácticas de los ciudadanos no emergen como un eje de lucha focal del Estado, el sistema político o la nación, como su expresión territorial sino que se presenta una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos, territorios e interlocutores; por lo tanto, ellos dejan de ser sólo depositarios de derechos promovidos por el Estado de derecho o el Estado social para convertirse en sujetos, que de acuerdo con lo que los derechos les permiten, buscan la participación en ámbitos de empoderamiento mediante los cuales puedan aumentar su autoridad y poder sobre los recursos y las decisiones que afectan su vida (pp. 118-119).

En lo concerniente a la autoafirmación diferenciante de los sujetos, Hopenhayn (2000), afirma que esto implica que la ciudadanía cada vez más aservera sus diferencias entre unos y otros, promoviendo la diversidad y trascendiendo su núcleo de pertenencia con la proyección hacia un diálogo público en el que se espera cambiar la opinión pública, revertir los estigmas que pesan sobre algunos grupos y ampliar la tolerancia. Todo lo anterior, ha llevado a la transformación de la población hacia sociedades fordistas en informáticas, de sociedades de producción a sociedades del conocimiento y de la información, del mundo del trabajo al mundo de la comunicación.

Como puede observarse, la ciudadanía está constituida por todos aquellos individuos que hacen parte de un territorio en particular, sin embargo, no todos alcanzan el status de ciudadano como tal, debido a la naturaleza de su participación en el mismo, en este sentido los ciudadanos nacionales pueden disfrutar de más derechos individuales y sociales que los ciudadanos inmigrantes; la obtención de la ciudadanía es diferente en cada caso, el sentido de pertenencia es más fuerte en los nacionales que en los inmigrantes, por lo tanto, la participación de estos últimos en los asuntos decisorios del lugar que habitan, es reducida; al tener limitaciones jurídicas al respecto (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH, 2009).

Debido al desarrollo histórico y teórico que ha presentado el concepto de ciudadanía, se ha dado origen a tres principales modelos que fundamentan al mismo: El Liberal, el Republicano y el Comunitarista; los cuales se detallan a continuación.

2.2.2.1. Ciudadanía liberal. Este modelo está basado en el reconocimiento de la libertad de los individuos con respecto a la no intervención del Estado en su propia voluntad, en la prevalencia del bien individual por sobre el bien común, la relación del individuo con la política a partir de la lógica del beneficio particular y en la exclusión del Estado en lo que respecta a las morales comprensivas y de las concepciones particulares del bien, por lo tanto no debe intervenir abiertamente en cuestiones éticas, distinguiendo de este modo lo público y lo privado (Horrach Miralles, 2009). De igual forma, las prácticas ciudadanas en este modelo, están orientadas a la búsqueda racional y razonable del interés individual, de la justicia y de una sociedad bien ordenada, el respeto por los derechos y demandas de los demás, sin asumir el compromiso por hacerlos compatibles con los propios y por la normatividad vigente como condición para la búsqueda de la

felicidad en lo privado, capacidad de escoger representantes comprometidos con los principios de justicia y no con intereses personales (Ochman, s.f.). Por su parte, Giovanni Sartori (2001, citado por Rivero, 2001) sostiene que la ciudadanía liberal se fundamenta en el principio de la igualdad de derechos y deberes para toda la población, lo cual implica el rechazo hacia el privilegio que tienen los grupos dominantes y hegemónicos en la sociedad, proponiendo para ello, una alternativa de liberadora, una concepción diferenciada o multicultural de la ciudadanía.

Asimismo, citando los postulados de Rawls (1987 citado por Miller, 1997), es posible indicar que la ciudadanía liberal se caracteriza por la capacidad que tienen las personas de llevar a cabo sus ideas de la buena vida sino también del poder moral de revisarlas, el derecho de considerarse independientes de cualquier concepción del bien en particular o esquema de fines privados, y de no ser identificados con éstos, se relaciona también con la posibilidad de tener entidades personales sin ataduras a ciertas concepciones particulares. El contexto liberal de la ciudadanía también se relaciona con la posibilidad y el derecho que tienen los ciudadanos de participar en las cuestiones que afectan a la comunidad; inicialmente, mediante la expresión de la opinión pública y después a través de la “relación de equivalencia entre ciudadanía, sufragio y representación, que pasó a ser el rasgo distintivo de la visión liberal-democrática de la política” (Arditi, 2007). Además, está caracterizada por tener la forma de un contrato: derechos y obligaciones, con la finalidad de lograr un equilibrio entre ambos elementos que permite evitar las siguientes situaciones:

Si la ciudadanía deviene igualdad social, el estado se fortalece y la libertad de los individuos flaquea. Si la ciudadanía, como en Hobbes, queda reducida a obligaciones, el ciudadano se convierte en súbdito. Si se pierde de vista que hay un límite al reconocimiento de los derechos y éste se traspasa alterando la igualdad de derechos y obligaciones para todos, la ciudadanía liberal nuevamente peligra. Además, como hemos visto, la protección de los derechos (civiles y políticos) asociados a la ciudadanía liberal precisa del cumplimiento, por parte de los ciudadanos, de sus obligaciones (especialmente de las impositivas) y si éstas no se satisfacen, desaparece el Estado, pero, también, los derechos liberales (aquí es importante recordar que no hay derechos sin instituciones que los respalden, algo que con frecuencia olvida el internacionalismo occidental) (Rivero, 2001, p. 69).

Acorde con el anterior acápite, se puede sintetizar que la ciudadanía liberal propende por el reconocimiento de los derechos y deberes, por igual, para todos los ciudadanos para evitar la

segmentación preferencial de la sociedad, donde algunos tienen mejores y mayores oportunidades y privilegios para satisfacer sus necesidades, así como más recursos económicos para su sustento en comparación con otros grupos poblacionales que carecen de las condiciones mínimas para su supervivencia. Además, para impedir que sólo ciertos ciudadanos asuman la totalidad de las obligaciones emanadas por el Estado, dando como resultado que una reducida cantidad de personas puedan eludir sus responsabilidades.

2.2.2.2. *Ciudadanía republicana.* En el contexto republicano, el modelo de ciudadanía se ha ligado con los señalamientos realizados por Habermas (1993) quien indica que en este caso, el vínculo del individuo con la comunidad se comienza a fortalecer ya que se le permite al sujeto desarrollar sus fines propios desde que no entre en contraposición con el principio de lo público, se le da mayor trascendencia a la igualdad que a la libertad, la justicia está centrada en la premisa de los derechos de los ciudadanos, que pretende la participación de la ciudadanía en la dinámica política porque ello se vincula con la posibilidad de su realización y se incentiva al ciudadano el aprendizaje sobre los deberes cívicos y políticos. Igualmente, en este modelo prima lo público por encima de lo privado, la participación política es fundamental para la autorrealización de los individuos a través de debates, agendas públicas y el desempeño de cargos públicos; además, lo político y lo social no son sinónimos por ello se propende en todo momento por buscar la igualdad, incluyendo la económica (Ochman, s.f.).

Asimismo, la concepción republicana de la ciudadanía, se orienta a crear y proteger la libertad de los individuos para formar comunidades, para tomar la decisión de pertenecer a ellas o rechazarlas y se complementa con la tarea de organizar la pluralidad, constituyéndose la ciudadanía en este caso, como un canal de comunicación entre comunidades. Otra característica relevante al respecto, de acuerdo a lo señalado por Meyenberg Leycegui (1999) es que la ciudadanía republicana tiene su autonomía garantizada gracias a la República o Estado ya que a su vez, su lealtad está dirigida hacia la organización pública y tiene la posibilidad de una ética autónoma de dominio público, brinda una vía de conciliación del valor de las nociones individualistas con la igualdad de los ciudadanos, es decir que se fortalezca un contexto de admisión equitativo, las desigualdades que provienen del lugar que el individuo ocupa en las otras comunidades se indemnizan a partir de una posición política de igualdad.

Sumado a lo anterior, Peña (2003) esboza que la ciudadanía republicana ofrece un modelo normativo de ciudadanía intensa, robusta, nutrida de virtud cívica y participación, solidaria y con la firme intención de evitar la dominación, es decir al mismo tiempo excluyente, por ello se desinteresa lo que ocurre extramuros de la propia ciudad. Y Rivero (2001) agrega que la libertad no está asociada a un estado de naturaleza donde los hombres la disfrutaban, aislados, en una forma más perfecta, la soberanía está en cabeza de la persona artificial del Estado por ello, la libertad comienza cuando es de carácter común, dejando irrelevante la libertad individual. Incluso, explica que otro ingrediente relevante para la ciudadanía republicana es el pago de impuestos ya que estos constituyen el mejor medio para el engrandecimiento militar y el sostenimiento de la ciudad; básicamente se trata de anteponer la defensa de lo público por encima de la vida propia y estar en disposición de proteger y defender a la ciudad y al ejército.

2.2.2.3. *Ciudadanía comunitarista.* Autores como Michael Walzer, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, Michael Sandel o David Miller (citados por Horrach Miralles, 2009), han desarrollado este modelo partiendo de la noción de que ésta debe tener una participación política activa, encaminada al servicio de la identidad colectiva y sus intereses correspondientes, los cuales se centran en la comunidad como ente principal, dejando en segundo lugar la auténtica autonomía individual; principios estrechamente relacionados con el nacionalismo, lo democrático y el sistema político. Anudado a lo anterior, Santiago Juárez (2010) agrega que es posible establecer que las teorías de la ciudadanía comunitarista desechan las nociones liberales por considerar que los rasgos individualistas y racionalistas relacionados con la autonomía de las personas son incompatibles con los principios de la autenticidad y porque su objetivo más que separar el ámbito público y privado, busca es acortar distancia entre ambos. Incluso, este autor señala que el “ciudadano desde la posición comunitarista es ante todo un ser social, ya que su identidad viene definida a partir de su pertenencia, formada ante todo por una serie de narraciones que pasan de generación en generación” (Santiago Juárez, 2010, p. 159); por lo tanto se puede percibir que las personas no son individuos aislados sino que hace parte de un grupo mayor, denominado “Comunidad” que ejerce gran influencia en su vida y cultura social, hasta tal punto que pueden perder su autonomía en una comunidad a la cual no han elegido y que de la misma no es posible salir.

A raíz de la globalización, el contexto de ciudadanía, se ha visto afectado en dos niveles principalmente. El primero tiene relación con la política y la cultura, traducido en una mayor difusión y sensibilización por los valores, las normas, los derechos humanos, la democracia; en pocas palabras, se ha buscado el respeto por las normas del Estado de derecho y la tolerancia ante la diversidad cultural y étnica. Y el segundo nivel corresponde al de tipo comercial y financiero, con el que la soberanía del Estado-nación se ha limitado debido a la disolución de fronteras y a la creciente vulnerabilidad de las economías nacionales frente a movimientos externos, lo que ha generado consecuencias adversas sobre el ejercicio de la ciudadanía y en especial, sobre los derechos económicos y sociales; ya que una crisis en el sudeste asiático, una devaluación en Rusia o un alza en las tasas de interés en los Estados Unidos, por ejemplo, pueden afectar los niveles de inversión y la masa de dinero de las economías latinoamericanas, deteriorando el empleo y nivel de vida de muchos ciudadanos en países distantes (Hopenhayn, 2001).

Con respecto a la ciudadanía desde el enfoque de la seguridad, puede decirse que en la actualidad, dicha incorporación, está centrada en fomentar su participación mediante la corresponsabilidad entre la comunidad y la policía y de este modo consolidar un trabajo en común y mejorar la relación previniendo la delincuencia y respaldando el accionar policial; fortalecer las redes sociales existentes para el desarrollo y la consolidación del capital social y reforzar el proceso de descentralización en el que los gobiernos locales cumplen un rol más activo en la formulación y ejecución de políticas y estrategias urbanas de seguridad (Ruiz & Vanderschueren, 2007).

En términos generales, la ciudadanía comunitarista se caracteriza por el hecho de que los principios éticos de la privacidad son inseparables de los aspectos morales de la esfera pública, por esto, las ideas que del bien y el mal que tienen este tipo de ciudadano no son formadas por ellos mismos sino que son creadas e impuestas por la comunidad a la que pertenecen; la cual asegura su existencia y permanencia en el tiempo y combate la disidencia y la corrupción, mediante la existencia de una serie de códigos de conducta para que las actuaciones de sus miembros sean positivas y a favor de toda la comunidad. También, por la relativización de los derechos y obligaciones de los individuos a las particularidades de sus relaciones con otros individuos, a su posición en la sociedad y a las características de ésta (Santiago Juárez, 2010). De igual forma, esta concepción de ciudadanía se caracteriza porque las personas están determinadas por vínculos

sociales, por lo tanto los contextos socioculturales ejercen una fuerte influencia en la conducta del ser humano y su participación activa en política (Flanagan Bórquez, Cerda González, Lagos González, & Riquelme Torrijos, 2010).

2.2.3. *Generalidades del Plan de Desarrollo.*

De acuerdo a lo expuesto en las temáticas anteriores, la seguridad y la ciudadanía se han convertido en elementos esenciales para la formulación y ejecución de los diferentes planes de desarrollo definidos por cada territorio en particular, debido a que de los mismos se desprenden aquellos requerimientos que se deben y pretenden suplir con estos. Desde esta perspectiva, es posible indicar en términos generales que un plan de desarrollo se define, de acuerdo con lo señalado por Manuel Alberto Restrepo Medina (2006), como un conjunto organizado de objetivos y medios destinados a solucionar problemas, previamente identificados, de una comunidad u organización con los cuales se busca la máxima realización de su bienestar social y la formulación de la imagen objetivo de la sociedad para que sea el reflejo de su identidad y su cultura, corresponda a la vivencia social y sea el resultado de la concertación y la democracia. Además, es preciso mencionar que según lo expuesto por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre Desarrollo Humano de 1990, el desarrollo es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, principalmente en lo concerniente con una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y al disfrute de una vida decente.

Más allá de la concepción mencionada, los planes de desarrollo tienen implícito una metodología y un proceso minucioso para lograr que los objetivos planteados con los mismos, se lleven a cabo en las condiciones propuestas y los resultados sean los esperados; lo cual hace referencia a la función de planeación, la que a su vez comprende la puesta en marcha de cinco fases con las que se pretenden alcanzar dicho objetivos (Restrepo Medina, 2006); las cuales son:

- **Diagnóstico.** Es la identificación y evaluación sistémica de los problemas de una comunidad dada y de los recursos disponibles para resolverlos apropiadamente, acciones que permiten generar alternativas de solución, que se jerarquizan con base en una serie de criterios previamente definidos (p. 25).

- **Formulación.** Consiste en la selección de las alternativas planteadas, la fijación de los objetivos generales y específicos a corto, mediano y largo plazo, los cuales pueden ser globales o sectoriales, de acuerdo con el alcance o cobertura y la construcción de la estrategia del plan (p. 25).
- **Programación.** Se trata de la determinación del proceso de ejecución por etapas, las metas previstas a alcanzar en cada una de estas, así como los medios requeridos para realizar los objetivos y que son concretados en proyectos de desarrollo (p. 25).
- **Ejecución.** Es la realización de las actividades previstas en cada una de las etapas programadas, por medio de presupuestos plurianuales y planes anuales operativos y la estructuración de indicadores de gestión y resultados y sus verificadores (p. 25).
- **Monitoreo y evaluación.** Consiste en el registro del curso de la etapa de ejecución de los objetivos y metas para detectar desviaciones y atrasos y adoptar los correctivos a que haya lugar, evaluando la eficacia y la eficiencia de los mismos, lo que da lugar a un control a la gestión y sobre los resultados (p. 25).

Enfatizando en los planes de desarrollo, puede indicarse que el proceso de planeación antes mencionado, debe partir de un inventario amplio de recursos humanos y capacidades existentes, niveles de salud, educación y nutrición, pobreza absoluta y relativa, niveles de empleo y subempleo, así como de los rasgos culturales, las aspiraciones ideológicas y las motivaciones reales de la población (Restrepo Medina, 2006); lo que conjunto tiene estrecha relación con los diferentes tipos de seguridad explicados en acápite anteriores, los cuales no sólo buscan la no agresión de los ciudadanos sino su bienestar integral mediante la satisfacción de sus necesidades y que puede hacerse con planes de desarrollo razonables y en concordancia con dicha situación.

3. Diseño metodológico

3.1. *Tipo y enfoque de la investigación*

Para lograr los objetivos propuestos con el presente estudio, el enfoque utilizado fue cualitativo, ya que se realizó un análisis comparativo mediante “descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones, conductas observadas y sus manifestaciones” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010, p. 9); con respecto a los contenidos teóricos y empíricos sobre seguridad, Planes de Desarrollo y ciudadanía, información que en conjunto permitirá identificar los enfoques de seguridad propuestos en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín durante el período 2004-2015 y la participación que ha tenido la ciudadanía dentro de los mismos. De igual forma, se siguió este enfoque porque permite la evaluación natural de los sucesos ya que no hay manipulación ni estimulación con respecto a la realidad e intenta encontrar sentido a los fenómenos en función de los significados que las personas les otorguen (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010). Al respecto, es pertinente precisar que también se contemplaron los efectos generados con los planes de desarrollo objeto de estudio, a partir de las diversas evaluaciones de los resultados en materia de seguridad, realizadas por otros autores.

Sumado a lo anterior el tipo de investigación empleado fue documental ya que, como lo plantea Baena (1985 citado por Ávila Baray, 2006), permite la obtención de un documento nuevo en el que fue posible “describir, explicar, analizar, comparar, entre otras actividades intelectuales, un tema o asunto; por medio de la lectura y análisis de documentos y materiales bibliográficos, de bibliotecas, hemerotecas, bases de datos científicas, centros de documentación e información, entre otros” (p. 49).

3.2. *Método de investigación*

De acuerdo al carácter de la presente investigación y con lo expuesto por Hernández, Fernández, & Baptista (2010), el método utilizado fue el análisis documental porque se describieron y representaron los documentos objeto de estudio, de forma unificada sistemática para facilitar su recuperación y se efectuó el procesamiento analítico- sintético que, a su vez, incluye la descripción bibliográfica y general de la fuente, la clasificación, indización, anotación, extracción,

traducción y la confección de reseñas (Dulzaides Iglesias & Molina Gómez, 2004). Adicionalmente, la investigación fue de corte transversal ya que se estudiaron fuentes de información en un solo período específico de tiempo (Salking, 1999), es decir, el período de 2004 a 2015.

3.3. *Técnicas e instrumentos de recolección de información*

La recolección de la información de la investigación se llevó a cabo mediante fuentes secundarias, tales como: libros, textos institucionales e investigaciones previas relacionadas con la temática de la misma para tener un panorama más amplio y una mayor comprensión de la seguridad, la ciudadanía y los planes de desarrollo en la ciudad de Medellín; cuyo análisis comparativo de estos últimos, se realizó con base en documentación bibliográfica publicada entre los años 2000 y 2015, aunque también para la obtención de los referentes teóricos y conceptuales sobre seguridad, ciudadanía y planes de desarrollo, se emplearon fuentes de información anteriores a dicho período que por su contenido complementaron la investigación. Cabe mencionar que los resultados de la investigación, se obtuvieron con el análisis en total 14 fuentes documentales, entre estos periódicos, libros y hasta páginas web. Los autores tomados se caracterizan por contar con obras relevantes sobre la evolución y el comportamiento en materia de seguridad de diversos lugares y desde diferentes perspectivas y enfoques.

Las palabras claves para la recopilación de la información utilizadas, fueron: concepto de seguridad, seguridad pública, humana y ciudadanía, seguridad en Medellín, definición de ciudadanía, situación de la seguridad en Medellín, planes de desarrollo de Medellín, rol de la ciudadanía en la actualidad, estadísticas sobre seguridad en la ciudad de Medellín, entre otras. De igual forma, los documentos que se utilizarán en la investigación, se obtendrán de las publicaciones dispuestas por las siguientes entidades: Alcaldía de Medellín, Gobernación de Antioquia, CEPAL, Concejo de Medellín, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, etc.; así, como por la información encontrada en las bases de datos que a continuación se mencionan: Scielo, Dialnet, Catálogo Público OPAC, Elsevier y Redalyc.

Asimismo, para la recopilación de la información específica en materia de los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015, se utilizó como instrumento una ficha de recolección de datos (ver anexo A), en las cuales se registraron a modo de síntesis, información bibliográfica, la denominación de cada plan, sus objetivos, líneas de acción estratégicas, el enfoque de seguridad propuestos, entre otros aspectos esenciales para resolver los objetivos planteados con la presente investigación.

3.4. *Categorías de análisis*

Tabla 1. Categorías de análisis de la investigación

Categoría específica de primer orden	Categoría específica de segundo orden	Categoría específica de tercer orden	Referentes teóricos, jurídicos y contextuales
Seguridad	Enfoques de seguridad	Seguridad pública	Conjunto de políticas y acciones coherentes para garantizar la paz por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público
		Seguridad humana	Son las acciones ejecutadas por el Gobierno para garantizar el desarrollo integral de sus ciudadanos, teniendo en cuenta las siguientes dimensiones: económica, ambiental, alimentaria, de la salud, personal, comunitaria y política.
		Seguridad ciudadana	Se trata de la posibilidad que tienen los individuos de valer sus derechos humanos y los de los demás, reconocer las normas que regulan un país, de cumplir con sus deberes y comprometiéndose en todo momento con lo público y el bien común.
		La seguridad en la ciudad de Medellín	Hace referencia al contexto en materia de seguridad que caracteriza a la ciudad de Medellín, durante el período de estudio de la investigación, es decir, 2004-2015.
Ciudadanía	Rol de la ciudadanía en la literatura actual	Tipo de participación de la ciudadanía en materia de seguridad en Medellín	Esta relacionado con el modo como la ciudadanía ha sido concebida en los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín, con respecto a su intervención en materia de seguridad.
		Tipología del concepto de ciudadanía	Son los tres principales modelos que fundamentan dicho concepto: Liberal, Republicano y Comunitarista.
		Acciones que realiza la ciudadanía frente a la seguridad	Son aquellas actividades asignadas en los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín para ser ejecutadas por parte de la ciudadanía para mejorar la seguridad.
Planes de Desarrollo	Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín	Proyectos y programas propuestos sobre seguridad	Se refiere a la selección y planificación de las alternativas apropiadas para resolver los problemas de seguridad que se presentan en Medellín, los cuales son formulados en sus Planes de Desarrollo.
		Resultados obtenidos con los proyectos y programas propuestos	Son las cifras estadísticas y el contexto general sobre seguridad, resultantes después de la ejecución de los Planes de Desarrollo, identificados a partir de lo planteado por diversos autores

Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada durante la investigación.

4. Hallazgos y análisis de la información

Teniendo en cuenta los antecedentes y los referentes teóricos que soportan la presente investigación y que fueron abordados anteriormente, a continuación se exponen los hallazgos obtenidos para dar respuesta a los objetivos específicos propuestos en un comienzo, con su respectivo análisis y posteriormente, presentar el estudio comparativo sobre los enfoques de seguridad en los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín entre los años 2004 y 2015, así como el rol de la ciudadanía dentro de estos.

4.1. El contexto en materia de seguridad antes de la formulación de los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2004-2015, las líneas estratégicas de seguridad planteadas y el rol de la ciudadanía dentro de estos

En el presente apartado, se abordarán los factores contextuales y situacionales en la ciudad de Medellín con respecto a la seguridad, que antecedieron la formulación de los planes de desarrollo objeto de estudio de la presente investigación, teniendo en cuenta tanto los acontecimientos negativos como positivos inherentes a dicho período de tiempo, así como los programas y proyectos implementados durante esa época para salvaguardar la seguridad del territorio. Además, partiendo de la situación en materia de seguridad para el período objeto de estudio de la presente investigación, planteada en la sección anterior, se puede establecer que los planes y programas propuestos en cada uno de los Planes de Desarrollo de 2004 a 2015, estuvieron enfocados en fortalecer de una forma integral la seguridad de la ciudad (ver anexo B); los cuales se detallan a continuación.

Para comenzar, la seguridad, entendida como el respeto efectivo de los derechos fundamentales y la garantía de que quienes los transgredan se hacen merecedores de una sanción, impartida por las autoridades competentes (militar, policial y/o aparato judicial) (González de la Vega, 1988; David A. Baldwin, 1997), se ha visto seriamente afectada en la ciudad de Medellín a lo largo de su historia aunque con mayor ímpetu durante los años 80's y 90's, cuando el narcotráfico liderado por Pablo Escobar, el sicariato, la idea de conseguir dinero rápido y la conformación de bandas delincuenciales, entre otros fenómenos; comenzaban a incorporarse en las calles de la

ciudad, en la vida de sus habitantes, los cuales provocaron que durante esas dos décadas en la ciudad se evidenciara hasta cierto punto, la evasión por parte del Estado local de las responsabilidades relacionadas con la gestión de conflictos locales y la regulación de las transacciones de la comunidad en los grupos ilegales privados (Alonso-Espinal, Girardo Ramírez, & Sierra, 2012) y alcanzara los niveles más altos de homicidios en el país, aquellos que empezaron a disminuir significativamente en los últimos años de los noventas, pasando de “381 homicidios por cada cien mil habitantes en 1991 a 52 homicidios por cada cien mil habitantes en el año 2012” (Gil Ramírez, 2013); a raíz de la legalización de las milicias populares a través de una cooperativa de seguridad, impulsada desde la presidencia de César Gaviria, de un proceso de acuerdos con las bandas en los barrios que llevó a pactos de no agresión con 57 bandas en 71 barrios de la ciudad (Alonso-Espinal, Pérez Toro, & Vélez Rendón, 2012); de la desarticulación del Cartel de Medellín y la muerte de Escobar, debido a “las intensas y constantes operaciones contra la organización, sistema de recompensas y política de sometimiento” (Nullvalue, 1993, p. 1), y al enfoque en materia de seguridad que se estaba gestando en la ciudad, de carácter realista o tradicionalista¹ según los planteamientos de Bonett Locarno (2008), relacionado netamente con la contención de los actos delictivos mediante el uso de la fuerza policial y militar para neutralizar dichas amenazas, sin la debida protección de las demás personas, lo que constituyen características propias de la seguridad pública.

Sin embargo, cuando se creía tener controlada la seguridad por los factores previamente mencionados, de nuevo ésta fue alterada, durante los primeros años del siglo XXI, con el vertiginoso aumento en el número de robos y atracos a la población, las residencias y entidades comerciales y financieras de la ciudad, con las redes de microtráfico de drogas ilícitas que surgían en la ciudad para mantener su poder y autoridad en ciertas zonas de Medellín frente a la reestructuración que presentaba el negocio del narcotráfico. Así como el ingreso del paramilitarismo en este escenario urbano en el año 1993, con el surgimiento del grupo denominado “Perseguidos por Pablo Escobar”, más conocidos como los “Pepes” (Fernández Correa, s.f.); el

¹ La **Seguridad realista o tradicionalista** hace referencia a aquella que es obtenida, primariamente, a través de la política del poder y la fuerza militar, y en la cual la soberanía estatal es el elemento clave del sistema internacional. Los principales objetivos de este enfoque, son: neutralizar las amenazas internas y externas de su territorio, garantizar la existencia del Estado, por lo cual el gasto militar y policial era alto y no se contemplaba ni lo social, ambiental o humano como ejes centrales del desarrollo ya que sólo interesaba la supervivencia a costa de la seguridad de los otros (Bonett Locarno, 2008).

cual surgió como un fenómeno político y económico en el que convergían las acciones, intereses y propósitos particulares de cada grupo, como un instrumento transitorio con fines de negociación para lograr la consolidación del territorio alcanzado, la impunidad de ciertas acciones y la garantía de la no extradición de sus miembros, entre otros. Es preciso mencionar a la luz de Alonso-Espinal, Giraldo Ramírez, & Sierra (2006) que el fenómeno paramilitar en la ciudad de Medellín tuvo como mayor exponente en últimos los años de la década del noventa al Bloque Cacique Nutibara, a partir del cual se configuró una red de múltiples y variados orígenes, configuraciones, estrategias y composiciones sociales; basada en los siguientes nodos:

a) El nodo de las autodefensas urbanas, representado por la crisis y metástasis de los grupos milicianos; b) el nodo del narcotráfico, representado en la figura de Adolfo Paz y los comandos armados al servicio del negocio de las drogas ilícitas; c) el nodo de las bandas; y d) el nodo esencialmente militar contrainsurgente, representado por el desaparecido Bloque Metro y los núcleos de guerrillas campesinas provenientes, de manera individual o colectiva, de diversos frentes del ELN con presencia en Antioquia (nordeste y oriente, especialmente) (p. 440).

Adicionalmente, con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara y otros grupos paramilitares de Medellín, la violación de los acuerdos sobre la extradición de los jefes paramilitares, los vacíos jurídicos y políticos de la Ley de Justicia y Paz que no han dado respuesta de manera integral y diferenciada a los diferentes niveles de las estructuras paramilitares, como el caso de los mandos medios, la formulación e implementación de metodologías adecuadas de imputación y juzgamiento en casos de graves y masivas violaciones de derechos humanos por parte de la Fiscalía General de la Nación; surgieron las denominadas bandas criminales (BACRIM), las cuales a grosso modo han buscado mantener el mando y el control social, político, militar y territorial en la ciudad (Vargas Velandia, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, durante el período 2004-2015, la formulación en materia de seguridad y su desarrollo en la ciudad, ha tenido un cambio relevante, ya que tuvo una transición desde el enfoque realista o tradicionalista que se presentaba antes del año 2004, hasta el enfoque Integral en seguridad que aún se trata de conservar. Con respecto al primero, es posible indicar que la seguridad en la ciudad de Medellín estuvo estrechamente ligada al contexto policial y militar y se centró en neutralizar los conflictos internos y externos y en la supervivencia general a costa de

la seguridad de los otros; un ejemplo de ello, fueron las Operaciones Mariscal y Orión (2002), en las que se evidenció que si bien mediante el uso de la fuerza se pudo contrarrestar la presencia de las organizaciones delictivas allí asentadas, no se tomaron las medidas requeridas para la protección de la población al margen del conflicto, ya que el interés primordial del Estado fue la recuperación del control de la zona, sin tener en cuenta quienes eran o no combatientes.

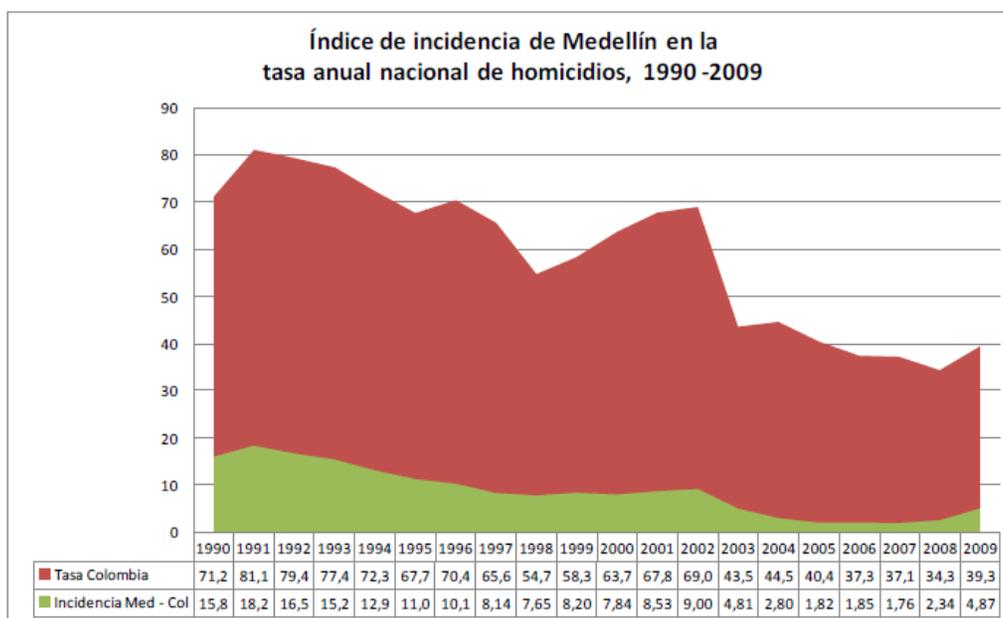
Posteriormente, se desarrolló un enfoque en seguridad integral, con el cual se ha buscado la garantía y la protección de los derechos humanos de los habitantes de la ciudad de Medellín, mediante el mejoramiento de su calidad de vida, del ejercicio de la democracia, de inversión social, la reducción paulatina de vulnerabilidades y la protección y conservación del medio ambiente, entre otros factores; por ello la ciudad ha tenido una destacada transformación no sólo en su infraestructura, como ha sido la construcción de nuevos medios transporte (ej. El Sistema Metro), sino también con el desarrollo de espacios de integración en las zonas con mayor vulnerabilidad social, brindando oportunidades para mejorar individual y colectivamente (ej. Los Parques Bibliotecas); situación que, según un informe de la Empresa de Desarrollo Urbano (2012), se ha mantenido hasta la actualidad y se evidencia con la entrega de 47 obras: 11 para el espacio público y la movilidad, 12 equipamientos deportivos, 4 equipamientos de salud, 5 jardines infantiles, 2 parques biblioteca, 6 equipamientos de educación, 4 redes de acueducto y alcantarillado y lluvias y 3 equipamientos de seguridad y convivencia. Sumado lo anterior, a la construcción de proyectos habitacionales institucionales de Vivienda de Interés Social Prioritario (VISIP), 4 Unidades de Vida Articulada (UVA), proyectos para la modernización de infraestructura enfocados hacia la sostenibilidad, la construcción del cinturón verde metropolitano, jornadas barriales y eventos comunitarios, reuniones de mesas de trabajos, talleres de capacitación, la construcción del tranvía, entre otras destacadas acciones.

4.2. *Antes del año 2004.*

En lo que respecta al periodo anterior al año 2004, de acuerdo con lo señalado por la Alcaldía de Medellín (2004), la seguridad en la ciudad aún continuaba alterada por una serie de bandas criminales que controlaban destacadas zonas de la ciudad mediante el cobro de “vacunas”, entendidas estas como un impuesto ilegal para permitir la movilización y el desarrollo de la población en determinados barrios y también por la confrontación armada entre estas para lograr

el control territorial; acciones con las cuales la ciudadanía se había convertido en una víctima impotente ante sus constantes atropellos, principalmente hacia la población juvenil ya que de las “5.420 muertes violentas entre 2002-2003, 3.408 eran jóvenes, equivalentes al 63% del total de muertes violentas en la ciudad” (Observatorio de Juventud de Medellín- Metrojuventud citado por la Alcaldía de Medellín, 2004, p. 54).

Figura 1. Índice de incidencia de Medellín en la tasa anual nacional de homicidios, 1990-2009.

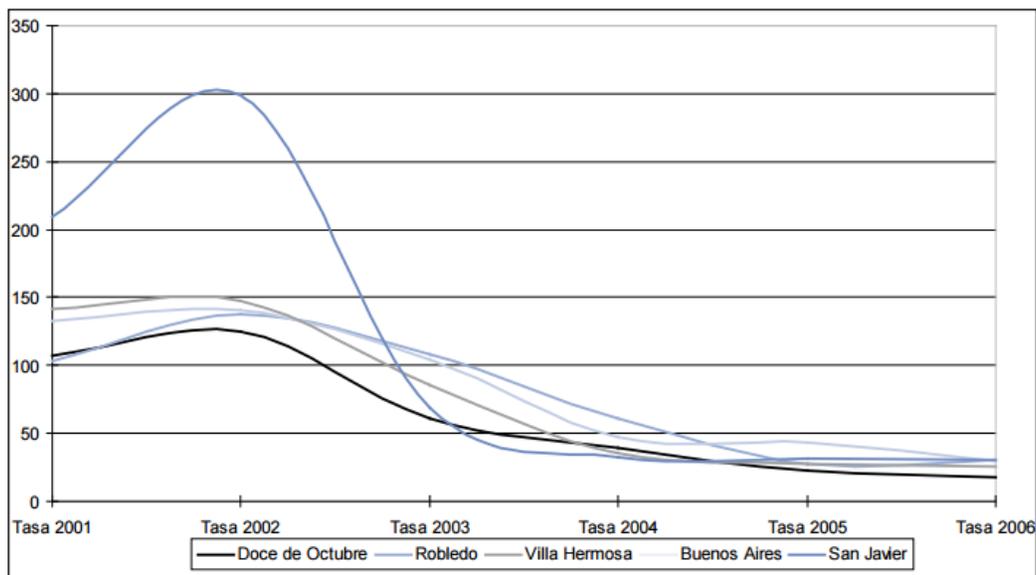


Fuente: Giraldo Ramírez, J. 2008. p. 3.

De igual forma, es preciso mencionar que previo a la formulación del Plan de Desarrollo 2004-2007, la seguridad en Medellín, pasaba por uno de sus períodos más conflictivos y críticos de la historia reciente de la ciudad (ver figura 1), debido a que el 2002, substancialmente, fue un año en el que se aumentó el número de acciones militares para contrarrestar las continuas y violentas arremetidas que producían los cuantiosos grupos milicianos y paramilitares que se estaban renovando en la ciudad y quienes estaban empezando a emplear ciertas modalidades de ataques utilizadas primeramente en las zonas rurales, tales como: cadáveres bomba en Belencito (20 de abril y 30 de agosto de 2002); uso de fosas comunes para sepultar bajas propias o víctimas de ejecuciones fuera de combate, que empezaron a ser descubiertas en agosto de 2003; combates con alto número de bajas, patrullajes a luz del día de unidades numerosas, uniformadas y portando

armas largas, entre otros (Vicepresidencia, 2002 citada por Giraldo Ramírez, 2008). Este conflicto armado que se presentaba en Medellín en aquel momento, se concentró en cinco comunas fundamentalmente: Buenos Aires, Doce de Octubre, Robledo, San Javier y Villa Hermosa, las cuales durante el año 2001 y 2002, mantuvieron incrementos sostenidos en la tasa de homicidios (ver figura 2).

Figura 2. Comunas atípicas de acuerdo con la tasa de homicidios 2001-2006.



Fuente: Giraldo Ramírez, J. 2008.p. 103.

Dicha situación, impactó de forma negativa la seguridad tanto estatal como ciudadana, ya que los gobiernos locales en su búsqueda por mostrar resultados favorables y puntuales frente a este conflicto armado, optaron por producir un modelo de negociación en el que predominó el papel de los intermediarios armados, favoreció la cesión del control territorial a las bandas, milicias, autodefensas y guerrillas que imperaban en la ciudad y la expansión de la guerra entre los actores nacionales del conflicto a la región de Medellín, con mayor ahínco en la comuna 13 y que arrojó incontables indicios del sometimiento que vivió la población civil por su parte y la posterior secuela de acciones criminales de las autodefensas que dejó un saldo de 50 desaparecidos en el primer trimestre de 2003, así como el asesinato de la líder comunal Teresa Yarce en 2004 (Vicepresidencia, 2004 citada por Giraldo Ramírez, 2008). El control estatal de esta comuna, se retomó mediante la Operación Orión, desarrollada intensamente entre el 16 y el 18 de octubre de

2002 y en la que participaron las fuerzas del Estado, junto a la Policía y el Ejército, la Fuerza Aérea, el DAS y la Fiscalía (Barajas V, Osorio Correa, & Hernández Cifuentes, 2012).

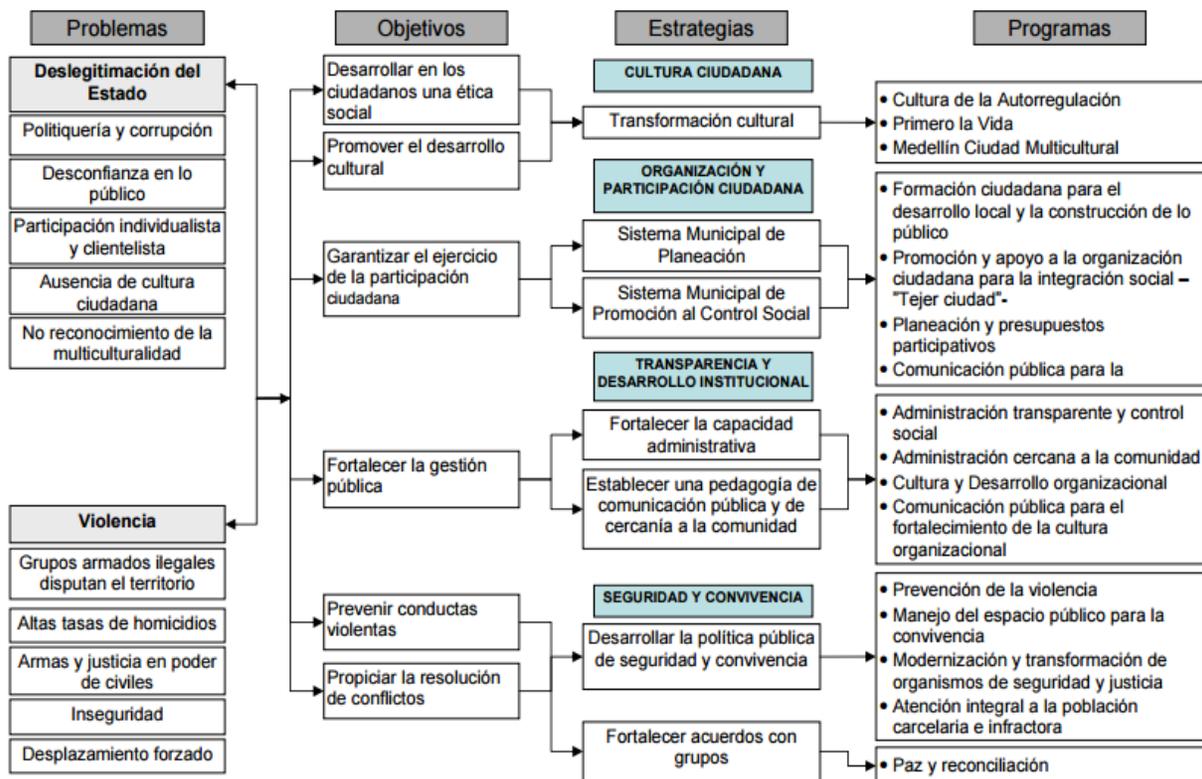
Sin embargo, estos acontecimientos aunados a otros, como la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia en el año 2003 y la consecuente disminución de las tasas de homicidios en las comunas donde estas militaban, también marcaron de forma favorable la seguridad ciudadana ya que los formuladores de las Políticas Públicas desde ese momento, enfatizaron en la “prevención como estrategia y en la calidad de vida como resultado, y subestimaron la seguridad pública o estatal, que tiene como eje estratégico la coacción y el orden como objetivo” (Giraldo Ramírez, 2008, p. 105).

4.3. Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso con toda la ciudadanía.

Para el período 2004-2007, el Alcalde electo de Medellín fue Sergio Fajardo Valderrama, cuyo Plan de Desarrollo tuvo como objetivo general “promover el Desarrollo Humano Integral para el conjunto de las personas de Medellín, lo que significa la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de esos ciudadanos y ciudadanas”(Alcaldía de Medellín, 2004, p. 4); el cual estuvo constituido por cinco líneas estratégicas, a saber: 1) Medellín Gobernable y Participativa, 2) Medellín Social e Incluyente, 3) Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano, 4) Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria y 5) Medellín Integrada con la Región y con el Mundo.

En relación con la seguridad y la convivencia de la ciudad, las estrategias planteadas hicieron parte de la primera línea de acción (ver figura 3), cuyos objetivos fueron mejorar las condiciones de vida de la población a través de un Desarrollo Humano Integral, abordando dos problemas en particular: la violencia con un mayor índice de seguridad y la deslegitimación del Estado, reduciendo la politiquería, lo que en conjunto llevaría a aumentar la confianza de sus habitantes. Para el cumplimiento de estos objetivos, se definieron a su vez, cuatro estrategias principales de acción: Cultura ciudadana, organización y participación ciudadana, transparencia y desarrollo institucional y seguridad y convivencia; siendo esta última en la cual se profundiza a continuación, para dar respuesta a los objetivos propuestos en la presente investigación.

**Figura 3. Diagrama de la estructura de la Línea 1 del Plan de Desarrollo 2004-2007:
Medellín Gobernable y Participativa.**



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2004, p. 14.

En el Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007, como se mencionó en el acápite anterior, la estrategia de seguridad se abordó junto con la de convivencia, debido a la estrecha relación que guardan con respecto a la paz, la reconciliación de la población y la reducción de la violencia, como factores esenciales para un desarrollo integral de la misma. En este sentido, los programas establecidos en este componente, estuvieron basados en los siguientes objetivos y estrategias.

– **Objetivos**

- Prevenir y detectar con oportunidad todo tipo de conductas violentas, las adicciones, la sexualidad insegura y potenciar el desarrollo de niños, niñas y jóvenes y de otras poblaciones tradicionalmente violentadas.
- Propiciar la resolución directa e institucional de los conflictos, mejorando las condiciones de seguridad y convivencia, y recuperando la confianza de la ciudadanía en la justicia, en las fuerzas armadas y en el gobierno local.

– **Estrategias**

- Desarrollar y poner en práctica la Política Pública de Seguridad y Convivencia, diseñada para Medellín en su contexto metropolitano con participación de la ciudadanía y promover acciones de mejoramiento de la convivencia en las cárceles.
- Fortalecer y desarrollar acuerdos con grupos interesados en desmovilizarse, mediante la construcción de una política pública integral en coordinación con el gobierno nacional y departamental (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 42).

Con el propósito de darle cumplimiento a los objetivos y estrategias previamente mencionadas, la Alcaldía unida con el Concejo de Medellín, determinaron como programas y proyectos banderas en esta línea la prevención de la violencia, el manejo del Espacio Público para la Convivencia, paz y reconciliación, Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia y Atención integral a la población carcelaria e infractora; orientados a promover una seguridad preventiva y coercitiva, no sólo para evitar actos violentos y delictivos por parte de la población sino también para contraer aquellas situaciones de violencia que se impregnan en determinadas zonas de la ciudad; fortaleciendo el respeto por la vida y procurando que las entidades policiales y militares del país hicieran una utilización racional de su poder y de los elementos de los que disponen para hacer cumplir las normas y las leyes del país, procurando en todo momento la preservación de los derechos humanos, de todos y cada uno de los ciudadanos.

Es conveniente mencionar que uno de los principales programas durante la administración de Fajardo, fue la formulación de la Política Pública para el Área Metropolitana sobre la seguridad y convivencia ya que les permitió a los dirigentes de la ciudad disponer de un documento de orientación sobre los lineamientos y las acciones a efectuar al respecto, logrando en el medio plazo, la continuidad de aquellos proyectos más efectivos para abordar ambas problemáticas.

Tabla 2. Plan de Desarrollo 2004-2007, línea Medellín Gobernable y Participativa en el componente de Seguridad y Convivencia.

COMPONENTE: Seguridad y Convivencia			
PROGRAMAS	PROYECTOS	METAS DEL PROGRAMA	TODOS Y TODAS PONEMOS
<p>Prevención de la violencia</p> <p>Incidir en la reducción de comportamientos agresivos y conductas transgresoras de la norma y los valores necesarios para la convivencia familiar y social, mediante modelos de intervención integral dirigidos a personas infractoras y población en riesgo social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las relaciones familiares. • Desactivación de la agresión Intrafamiliar. • Prevención de la violencia que afecta a los jóvenes. • Comunicación para la convivencia • Plan Desarme. • Fortalecimiento de la institucionalidad para la prevención y resolución de conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear y poner en funcionamiento 10 Unidades de Mediación y Conciliación en áreas de alta conflictividad. • Realizar 1 campaña anual de desestímulo al porte y tenencia de armas. • Incrementar anualmente en 200, el decomiso de armas ilegales en manos de particulares • Realizar 12 campañas en el cuatrienio enfocadas a la prevención de la violencia intrafamiliar, y el fortalecimiento de las relaciones interpersonales. • Tabular y realizar el diagnóstico acerca de los comportamientos agresivos que se denuncian. • Sensibilizar el 30% de la población de 12 a 25 años, especialmente población en riesgo, en temas relacionados con adicciones, sexualidad insegura y violencia juvenil, que originan conflicto. • Fortalecimiento de las comisarías de familia en cuanto a recursos humanos y físicos 	<p>Responsable: Gobierno</p> <p>Corresponsables: Solidaridad Cultura Ciudadana Educación Desarrollo Social "U.C.M." - BID</p>
<p>Manejo del Espacio Público para la Convivencia</p> <p>Organizar las actividades formales e informales que se llevan a cabo en el espacio público, propiciando el uso adecuado y el disfrute colectivo, mediante programas de educación y control.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia, control y educación para el uso del espacio público. • Organización y autocontrol de personas venteras en el espacio público y capacitación a comerciantes formales e informales sobre el uso del espacio público • Construcción de un sistema de información sobre el uso del espacio público. • Administración, mantenimiento y aprovechamiento económico del espacio público 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar 10 pactos con organizaciones de venteros y venteras para el manejo y autocontrol de sitios definidos de la ciudad. • Capacitar 500 comerciantes formales, en cuanto al manejo, utilización y respeto del espacio público • Capacitar 2000 personas venteras en el adecuado manejo del espacio público. • Mantener 186 cuadras sin invasión del espacio público, y recuperar 20 en el centro de la ciudad. • Sensibilizar a 8.000 personas venteras y al 35% de los ciudadanos y ciudadanas para el uso adecuado del espacio público • 10 espacios públicos de la ciudad administrados por el sector privado 	<p>Responsables: Gobierno Desarrollo Social</p> <p>Corresponsables: Planeación</p> <p>Responsable Gobierno</p> <p>Corresponsable Hacienda</p>

Fuente: Concejo de Medellín, 2004, p. 34.

Tabla2. Plan de Desarrollo 2004-2007, línea Medellín Gobernable y Participativa en el componente de Seguridad y Convivencia (continuación).

COMPONENTE: Seguridad y Convivencia			
PROGRAMAS	PROYECTOS	METAS DEL PROGRAMA	TODOS Y TODAS PONEMOS
<p>Paz y reconciliación Estimular y apoyar los procesos de desmovilización y reincorporaciones, tanto individuales como colectivas, de quienes se encuentran alzados en armas, a través de un modelo de intervención que opere dentro del marco legal establecido.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados. • Seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañar el 100% de las comunidades en las que se reincorporan los desmovilizados. • Atender y realizar acompañamiento psicosocial a todos los desmovilizados. • Atender y acompañar otros procesos de resocialización y reinserción que contribuyan a mejorar la seguridad y la convivencia. 	<p>Responsables: Paz y Reconciliación</p> <p>Corresponsables: Gobierno Metroseguridad Solidaridad</p>
<p>Modernización y transformación de organismos de seguridad y justicia Lograr un mayor acercamiento a la comunidad por parte de las instituciones del Estado encargadas de la justicia, la seguridad y la convivencia, propiciando la conciliación y la resolución directa e institucional de los conflictos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Participar en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia. • Fortalecimiento del Observatorio para la Convivencia. • Fortalecer la justicia cercana al ciudadano. • Diseño e implementación de la unidad permanente de justicia y fortalecimiento de las relaciones institucionales • Apoyo a la modernización, fortalecimiento institucional y a la infraestructura tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas y de la Policía y aumentar el pie de fuerza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir anualmente en un 10% los 6 delitos de mayor impacto (hurto, hurto calificado, hurto agravado, estafa, extorsión, hurto de automotores). • Contratar por convenio 700 auxiliares de policía al año. • Construir y adecuar 16 Centros de Atención Inmediata – CAI y 2 estaciones de policía en los cuatro años. • Construir participativamente una política de seguridad y convivencia con las Alcaldías, sectores y habitantes más representativos de la ciudad y el Valle de Aburrá. • Realizar 1 diagnóstico de las modalidades de comportamientos criminales y violentos para reajustar las políticas de seguridad y convivencia a través del Observatorio para la Convivencia. • Vincular 1000 personas de las Fuerzas Armadas y la Policía, a procesos de formación en civilidad, cultura ciudadana, y resolución de conflictos. • Renovar en un 30% la infraestructura física y tecnológica aplicada a la seguridad de la ciudad. • Incrementar en un 40% el acceso ciudadano a la justicia • Fortalecer los Centros de Conciliación y Jueces de Paz. • Capacitar 2000 líderes comunitarios en mecanismos alternativos de resolución de conflictos • Reducir durante el cuatrienio, a menos de 50 el número de homicidios en la ciudad por cada 100.000 habitantes. 	<p>Responsable: Gobierno</p> <p>Corresponsables: Metroseguridad Paz y Reconciliación Solidaridad Cultura Ciudadana Área Metropolitana "U.C.M" - BID</p>

Fuente: Concejo de Medellín, 2004, p. 35.

Tabla 2. Plan de Desarrollo 2004-2007, línea Medellín Gobernable y Participativa en el componente de Seguridad y Convivencia (continuación).

COMPONENTE: Seguridad y Convivencia			
PROGRAMAS	PROYECTOS	METAS DEL PROGRAMA	TODOS Y TODAS PONEMOS
<p>Atención integral a la población carcelaria e infractora</p> <p>Propiciar la reconstrucción del tejido social en las cárceles de la ciudad, mediante la reivindicación de los derechos de las personas sindicadas y condenadas, mediante el fortalecimiento de los canales internos de comunicación para la información y la educación, y mediante la ejecución de proyectos que disminuyan los altos índices de reincidencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención social en las cárceles. • Defensa técnica de las personas procesadas. • Trabajo con población reincidente • Apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura y la logística carcelaria. • Manutención de reclusos y reclusas 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar a 1000 internos e internas de las cárceles de Máxima Seguridad, Bellavista y Buen Pastor en artes y oficios. • Capacitar a 1000 personas internas reclusas en esas cárceles, en temas relacionados con la prevención de la violencia intrafamiliar y relaciones de pareja. • Realizar convenio con la Defensoría del Pueblo para que ejerzan la defensa de los sindicatos. • Adquirir un lote para la cárcel de Mujeres. • Adquirir un lote para la Cárcel Municipal de Sindicados y adelantar las reparaciones locativas necesarias en la cárcel de Bellavista. • Intervenir desde el ámbito social a 1600 personas reincidentes. • Reducir del 33% al 20% la población carcelaria reincidente. • Garantizar la manutención de 2.800 reclusos y reclusas, por año 	<p>Responsable: Gobierno</p> <p>Corresponsables: Metroseguridad Paz y Reconciliación Personería Planeación SSAA INPEC</p>

Fuente: Concejo de Medellín, 2004, p. 36.

Como se pudo observar en las tablas anteriores, la Política de Seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín fue formulada de forma tal que se integraran todos los componentes requeridos para lograr, no sólo una mejor convivencia por parte de la ciudadanía y la reducción de la violencia, sino que también para obtener un mejor Desarrollo Humano, lo que significa, proporcionar oportunidades para que las personas puedan mejorar su calidad de vida, conforme con sus necesidades e intereses. Es por ello que las estrategias planteadas con dicha política están basadas en el fortalecimiento de la familia, como núcleo central de la sociedad y la cual, como señalan Cartagena, Orozco y Lara (2010), tiene influencia directa en las crecientes conductas delictivas y la inseguridad que se ha presentado en Medellín, cuando presenta ciertas disfunciones; integrando particularmente, a la población juvenil de la ciudad porque de acuerdo a los patrones violentos en la historia reciente de Medellín, los jóvenes han sido altamente vulnerables y han sido un blanco perfecto para llevarlos a cometer actos criminales para conseguir su sustento y el de su familia, debido a la carencia de oportunidades y apoyo que primaban anteriormente; lo cual se ha puesto en evidencia con el hecho de que los 145 combos delictivos conformados en la ciudad hasta el año 2012, han estado constituidos por 3.639 jóvenes y adultos con edades entre los 14 y 37 años, sumado a la pervivencia histórica de las prácticas de reclutamiento, vinculación y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2015).

De igual forma, los proyectos propuestos con esta Política Pública, muestra el compromiso con los vendedores informales que desempeñan su labor en el espacio público de la ciudad, para que puedan obtener los recursos económicos que requieren haciendo un uso adecuado de dicho espacio, cumpliendo con las prácticas ambientales y de higiene necesarias y participando de capacitaciones sobre el tema; sin embargo, se ha podido constatar mediante una investigación efectuada por la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU, 2012 citado por la Agencia de Noticias UN, 2012), que no se han podido obtener los resultados esperados al respecto, debido al aumento del trabajo ambulante a través de la prestación de servicio a un patrón, como la venta de minutos de celular, a la saturación en el número de vendedores, a la disposición inadecuada de los residuos y basuras que generan y más delicado aún, a la existencia de grupos que manejan el espacio público y por ello, cobran a ciertos venteros un impuesto para su utilización; confirmando lo anterior, que en realidad, si bien la Seguridad tenía un enfoque hacia la ciudadanía; en relación con la línea de Seguridad Pública de carácter realista, la cual es ejercida por las autoridades

competentes y que debe primar en cualquier territorio; se estaba diluyendo en algunas zonas de la ciudad, provocando una percepción de inseguridad para la población.

Continuando con los demás componentes definidos mediante la Política de Seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín, es posible indicar que en materia de modernización y transformación de los organismos de seguridad y justicia, como una estrategia orientada a la conciliación, resolución directa e institucional de los conflictos; se destaca el rol designado a la ciudadanía en su ejecución mediante la participación y el empoderamiento de los diversos mecanismos dispuestos por parte de la administración municipal y el Estado para intervenir en la toma de decisiones referente a la seguridad individual y colectiva y a la protección de los derechos humanos de la población. Además, en este sentido, se le ha brindado a la ciudadanía la posibilidad de realizar propuestas de proyectos y programas que contribuyan a la construcción de políticas, al control social, a la gestión pública y a la solución de los problemas que puedan afectar a la comunidad en general; tomando en todo momento un papel de garante frente al cumplimiento de los programas establecidos, el respeto hacia los organismos institucionales y la obtención de una justicia transparente y acorde con la normatividad nacional y local vigente.

Y en lo concerniente con el programa de atención integral a la población carcelaria e infractora, se puede identificar que el enfoque en seguridad es de carácter Humano, ya que está orientado a proteger la vida y los derechos de cada persona, incluyendo a aquellas que se encuentran privadas de la libertad en cumplimiento de una pena por los delitos cometidos, porque aún estando en dicha situación, continúan siendo seres humanos que merecen la reivindicación de sus derechos, sin embargo, los resultados no han sido los esperados como se puede evidenciar con la evolución y la situación que se presenta en este momento, lo cual ha generado altos índices de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, lo que ha resultado en un contexto de extrema vulnerabilidad para los presos, ya que de acuerdo con la Personería de Medellín (2014, citado por Silva Jaramillo, 2015), en 2013 la cárcel de Bellavista tenía una población de 6.896 reclusos, con un hacinamiento del 184%. De la población carcelaria total de la ciudad a mediados de 2014, el 45,38% eran jóvenes (entre 18 y 28 años), unos 4.000. En la cárcel de Bellavista, por ejemplo, funcionan solo tres programas de gobierno operados por el Sena, el Inder y la Secretaría de Gobierno de Medellín, que

con recursos bastante escasos atienden a unos 400 reclusos –los que están a punto de salir, sobre todo- de una población de unos 7.000.

Otro importante proyecto formulado e implementado durante el mandato de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007), fue el convenio realizado con el Área Metropolitana y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, para diseñar y poner en marcha un “Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia” cuyos componentes centrales se encaminaron a la modernización de los organismos de seguridad y justicia, directamente en actualización tecnológica y apoyo logístico –sin importar que tanto la policía como la fiscalía fueran entes del orden nacional– e indirectamente a través de acciones propias de la administración. No obstante su enfoque en seguridad, no llegó hasta ahí, sino que integró al mismo una política de fomento de los derechos humanos –creación de la Unidad Permanente de Derechos Humanos–, de visibilización y protección de las víctimas de la violencia –programa de “Memoria histórica”– y un Sistema de Información en Seguridad y Convivencia (adscrito a la Secretaría de Gobierno) para la construcción de información seria, confiable y pública al respecto (Giraldo Ramírez, 2008). A partir de estas acciones, se puede establecer que la seguridad propuesta con el plan de desarrollo 2004-2007, a la luz de los preceptos teóricos empleados en la presente investigación, tuvo un Enfoque de Seguridad Ciudadana, ya que estuvo orientada a garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de la población, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas; en pocas palabras, se interrelacionaron determinadas acciones militares y policiales para la defensa y la contención de los actos delictivos y violentos en la ciudad y ciertas estrategias orientadas a fortalecer las instituciones municipales para lograr una forma de gobernar transparente y comprometida por parte de todos los involucrados, sumado a la satisfacción de las necesidades de la población, buscando que puedan sentirse tranquilos en su territorio pero con mejores oportunidades de vida a través de la administración municipal.

En lo concerniente con la participación de la ciudadanía en el Plan de Desarrollo 2004-2007, se ha identificado que de acuerdo con el objetivo primordial del mismo, su rol tuvo un enfoque republicano basado en el bien común integrado con el individual, el cual fue fundamental para

alcanzar las metas propuestas ya que de su compromiso activo y corresponsabilidad fue posible la ejecución de acciones concretas frente a las diversas problemáticas de la ciudad, respondiendo de esta forma al llamado hecho por la administración municipal, referente a que: “Los ciudadanos y ciudadanas deben ser conscientes de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y transformación” (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 15); aunque sin dejar de lado, la imperiosa necesidad de:

Impulsar la construcción de dinámicas interactivas, en las que las personas se relacionen para identificar y resolver problemas, tomar decisiones y definir prioridades, generar flujos continuos de información, conocimiento y confianza, enfrentar colectivamente los retos del desarrollo, regular conflictos, establecer reglas de juego compartidas, legitimar procesos y decisiones, reducir costos de transacción, fortalecer la institucionalidad, y propiciar la integración social (Alcaldía de Medellín, 2004, p. 15).

Acorde con lo expuesto anteriormente, se evidencia que si bien el papel de la ciudadanía dentro de este Plan de Desarrollo fue esencial para su posterior cumplimiento, el trabajo mancomunado con la administración era un condicionante aún más importante, para proporcionar ésta, los espacios y las herramientas requeridas para ejecutar acciones orientadas al bienestar colectivo, articulación de iniciativas dispersas, optimizando los recursos existentes y asegurando la conclusión de los esfuerzos iniciados; tales como: el Programa de Planeación y Presupuestos Participativos y Administración transparente y control social, entre otros. Básicamente, en este plan de desarrollo se impulsa una nueva cultura de la civilidad y una revaloración de lo público en la que la corresponsabilidad constituye una forma de gobernar y de integrar a los actores en torno al Plan de Desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2004). Frente a lo anterior, cabe mencionar que la ciudadanía en este plan de desarrollo, coincide con lo expuesto por Habermas (1993), en el sentido de que es de carácter republicana ya que presenta un papel protagónico desde los procesos de seguridad individual y colectiva, tanto porque el enfoque de seguridad ciudadana considera a los seres humanos como el eje principal y transversal de este y de la sociedad en general; como también porque su participación política y social fue de corresponsabilidad, es decir, que se promovió en los actores de la ciudad la recuperación del conocimiento acumulado, la concentración de esfuerzos alrededor de un mismo objetivo, la articulación con las autoridades competentes de iniciativas dispersas, etc. Además, atendiendo a lo señalado por Peña (2003), lo fundamental del rol

republicano de la ciudadanía en Medellín de 2004-2007, fue la posibilidad de participar en la toma de decisiones relacionadas con la ciudad y la vida de sus habitantes, no sólo por medio de los mecanismos establecidos por el gobierno local sino además, mediante organizaciones educativas, sociales, culturales, entre otras; con la finalidad de conservar el enfoque ciudadano con matices humanísticos que tuvo la seguridad durante estos años; evitando la discriminación, promoviendo espacios de convivencia sana y denunciando actuaciones al margen de la ley, principalmente con aquellos más vulnerables como los niños.

4.4. Antes del año 2008.

En lo concerniente con el año 2007, antes de la formulación del Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011, la seguridad en la ciudad pasaba por un buen momento, debido a la disminución en la tasa de homicidios en un 20% como efecto de la implementación del Programa de Reinserción de los alzados en armas y del Programa de Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín, logrando con este último que más de 130 desmovilizados culminarán exitosamente con el proceso de reintegración social y económica en dicho lapso de tiempo, mediante el acompañamiento durante las fases establecidas en la Ruta de Reintegración; tales como la intervención psicosocial; la formación académica y para el trabajo; el servicio social, y la generación de ingresos desde la legalidad, mediante el fortalecimiento de la empleabilidad o de iniciativas de emprendimiento para la creación de microempresas (Embajada de Estados Unidos de América, 2012). Además, se obtuvo un contexto en seguridad más integral, desde la convivencia y el desarrollo humano de sus habitantes, destacándose acciones como el aumento en la cobertura bruta total de la educación, la velocidad promedio de transporte público y la reducción de la población bajo la línea de pobreza (Lewin, 2011).

No obstante, estos resultados se estaban tornando insostenibles porque algunos de los desmovilizados estaban reincidiendo en actividades delictivas, subsistían los grupos armados y emergían nuevas manifestaciones armadas, sumado a la ruptura de los acuerdos entre las bandas criminales que dominan diferentes sectores de los barrios más pobres de la ciudad, ocasionando de este modo, un nuevo incremento en la tasa de homicidios y resultados negativos en cuanto a la tasa de delitos contra la vida y la integridad personal, contra la familia (inasistencia alimentaria, amenazas personales y familiares) (Alcaldía de Medellín, 2007). Y aún más relevante, fue el hecho

de que la seguridad en Medellín continuaba, en mayor medida, en manos de un Estado paralelo, los paramilitares y no del Estado Legítimo de la ciudad, por lo tanto el control del mismo se reducía a unas cuantas comunas; atribuyendo en un 87% de incidencia directa de los grupos armados que delinquirían en los diferentes de la ciudad, en los índices de vulneraciones a los derechos humanos de la población y en la percepción de inseguridad ciudadana (Personería de Medellín, 2013).

De acuerdo a lo anterior, es posible establecer que el enfoque en seguridad que se presentaba en este período, pretendía ser en mayor medida de carácter “ciudadano” ya que se buscaba suplir las necesidades de la población con respecto a sus condiciones económicas, identidad social, carencias ambientales, a los vacíos en sanidad y en educación; con tintes de integralidad, debido a que su propósito era el respeto por los derechos humanos de su habitantes, incluyendo a aquellos privados de la libertad y a los que habían cometido cualquier tipo de delito, promover la sana convivencia entre la población, la igualdad social y el bien en común, brindando oportunidades para ser mejores personas como ocurrió con el Programa de Paz y Reconciliación. Sin embargo, teniendo en cuenta que los reinsertados comenzaron a reincidir en sus actos delictivos, el enfoque en seguridad pasó a ser realista con ciertos matices de seguridad humana, ya que, según datos de la Personería de Medellín (2013), se continuó utilizando la fuerza policial para contrarrestar los efectos del microtráfico y de los enfrentamientos entre bandas criminales aunque dejando de lado el control político y social en zonas esenciales de la ciudad, donde se profundizó la desigualdad social y la exclusión, aumento la pobreza y la mendicidad y al deterioro de las acciones del gobierno local con respecto al bienestar de la población.

Al respecto, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2011 citado por el Departamento Administrativo de Planeación, 2012); plantea que si bien en la ciudad de Medellín, en términos generales entre los años 2005 y 2008, se había presentado una mejoría constante en lo concerniente con estos indicadores logrando así, una tendencia de decrecimiento, ya que la pobreza moderada pasó de un 29,4% a un 25%, la desigualdad social según el coeficiente de Gini pasó de 0,522 a 0,542; sin embargo también se encontró que en barrios como Popular, Manrique, Santa Cruz, entre otros, la pobreza extrema aumentó en ese mismo período, pasando de un 5% en 2005 a un 6,1% en 2008 e incluso, las cifras de la ciudad estaban por encima del promedio nacional, lo

cual significaba que las administraciones municipales estaban cumpliendo con sus compromisos sociales pero que aún faltaba un largo y difícil camino por recorrer.

4.5. *Plan de Desarrollo 2008-2011: “Medellín es Solidaria y Competitiva”.*

Como “Medellín es Solidaria y Competitiva”, fue titulado el Plan de Desarrollo formulado durante la administración del alcalde Alonso Salazar Jaramillo, siendo su objetivo principal: “centrar la acción gubernamental en la superación de la pobreza y la inequidad, con el propósito de saldar la deuda social histórica, superar la exclusión, y sentar las bases para hacer de Medellín una ciudad que garantiza, promueve y satisface los derechos ciudadanos” (Concejo de Medellín, 2008, p. 4).

Además, en este plan conserva el enfoque formulado en el del período 2004-2007, es decir, se conservó la Seguridad Ciudadana, entendida como “un esfuerzo permanente y sostenido para ampliar las oportunidades y capacidades de las personas, reconociendo sus necesidades e intereses diferenciales” (Concejo de Medellín, 2008, p. 3), promoviendo la seguridad ciudadana y la convivencia y cuyo indicador de evaluación continúa siendo el Índice de Desarrollo Humano integral – IDH- junto con el Índice de Calidad de Vida (ver figura 4). En este sentido, la seguridad ciudadana se direcciona hacia la posibilidad de alcanzar las condiciones de tranquilidad para disfrutar de todos los derechos bajo la condición del respeto a éstos; por lo tanto, de acuerdo con lo planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2009, citada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 1994), la seguridad ciudadana estuvo orientada a la transversalización de una serie de factores fundamentales para garantizar dichas condiciones de tranquilidad; por un lado está el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones públicas y de la gobernabilidad democrática para prevenir y controlar los actos delictivos y violentos en la ciudad, protegiendo constantemente a la población; y por otro lado, el fomento del desarrollo económico sostenible, evitando en ambos casos que los derechos humanos de la ciudadanía de Medellín le sean vulnerados.

Dicho Plan de Desarrollo se estableció mediante seis líneas estratégicas, que son: Línea 1 - Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa, Línea 2 - Desarrollo y Bienestar para toda la Población, Línea 3 - Desarrollo Económico e Innovación, Línea 4 - Hábitat y Medio Ambiente para la Gente,

Línea 5 - Ciudad con Proyección Regional y Global y Línea 6 - Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana; siendo la Línea 2, la que agrupa los programas y proyectos en materia de seguridad y convivencia (Concejo de Medellín, 2008).

Figura 4. Enfoque del Desarrollo Humano Integral utilizado en el Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011.



Fuente: Concejo de Medellín, 2008, p. 5.

Desde la perspectiva sobre la cual se fundamentó el Plan de Desarrollo 2008-2011 y en lo correspondiente con la seguridad de la ciudad, se planteó la necesidad de trabajar en un enfoque de seguridad humana desde sus múltiples dimensiones para lograr la convivencia esperada, fortaleciendo la estrategia de seguridad alimentaria, la gobernabilidad democrática por medio de la cooperación entre el Estado Legítimo y representativo y la sociedad civil organizada. Al respecto, es preciso mencionar que si bien la seguridad durante este período tuvo un enfoque orientado hacia la ciudadanía ya que se propusieron e implementaron estrategias con las cuales fue indispensable la incorporación tanto de instituciones locales como de la población para lograr los resultados esperados; su prioridad fue la seguridad humana, debido a que se le brindó mayor representatividad a los ciudadanos, proporcionándoles mayores oportunidades para el mejoramiento de su calidad de vida y su crecimiento personal aunque sin centrarse sólo en la obtención de recursos económicos para ello, favoreciendo de esta forma su sostenibilidad a largo plazo. Por lo tanto ante esa realidad, el objetivo general de la línea 2, fue: “Contribuir a la construcción de una sociedad equitativa donde

la justicia social, la libertad e igualdad de oportunidades sea la garantía para que las y los ciudadanos del municipio de Medellín potencien el ejercicio pleno de sus capacidades” (Concejo de Medellín, 2008, p. 81) y las estrategias de los diferentes componentes que la estructuraron, fueron:

- **Componente de Educación: Medellín, la Más Educada.** Garantizar el acceso de la población a la educación en sus diferentes grados académicos, con altos niveles de calidad y dotando los recursos requeridos.
- **Componente de Salud.** Mejorar las condiciones de salud de la población a través de las competencias en salud pública, la promoción social, la prevención de la enfermedad, la intervención de los factores de riesgo que atentan contra la salud, el acceso a los servicios de salud, la construcción de nuevos equipamientos en salud, etc.
- **Componente de Arte y Cultura.** Promover y fortalecer los procesos de creación, formación, producción, distribución, circulación y consumo de los bienes y servicios culturales, valorar, proteger y recuperar el patrimonio material e inmaterial de la ciudad, y fortalecer los procesos de planificación y participación del sector cultural (Concejo de Medellín, 2008, p. 62); mediante programas como: memoria y patrimonio, Fomento a la Creación y a la Formación Artística y Cultural, programa Medellín un Gran Escenario, Planificación y Fortalecimiento del Sector Cultural.
- **Componente de Deporte y Recreación.** El propósito fundamental de este, es fortalecer la atención integral de la población, en el fomento de programas de formación deportiva, actividades recreativas y actividades físicas saludables y el acceso a escenarios seguros y adecuados para sus prácticas, como garantía de derechos (Concejo de Medellín, 2008, p. 65), con la puesta en marcha de programas como: Medellín en Movimiento, Escuelas Populares del Deporte, Promoción y Apoyo al Deporte Asociado, Educativo y Comunitario, Re-crea tus Derechos, Desarrollo del Sistema Municipal de Deporte y Recreación, Construcción, Mantenimiento y Adecuación de Escenarios Deportivos y Recreativos, entre otros.

- **Componente de Seguridad y Convivencia.** Su finalidad es “promover la convivencia ciudadana facilitando el acceso a los servicios de justicia para la solución de las indisciplinas sociales, la atención de los conflictos familiares y el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos” (Concejo de Medellín, 2008, p. 69). Los programas de este componente, son: el Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano, Política Municipal de Gestión y Administración del Espacio Público y la Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana

- **Componente de Atención a Grupos Poblacionales.** El objetivo central fue “promover la equidad e inclusión social de mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, indígenas, afrodescendientes y LGTB, que por su condición de género, edad, etnia, situación de discapacidad, de calle o identidad y orientación sexuales, demandan una atención diferencial para el reconocimiento pleno de sus derechos” (Concejo de Medellín, 2008, p. 75); con la contribución de los siguientes programas: Equidad de Género, Organización y Participación de la Juventud, Infancia, Adolescencia y Familia con la Política pública de Infancia y Adolescencia - Pacto por la Infancia, Envejecimiento Digno con Derechos, Equiparación de Oportunidades, Diversidad Étnica, etc.

- **Componente de Seguridad Alimentaria y Nutricional.** Su propósito estuvo centrado en “promover la disponibilidad y el acceso a alimentos para toda la población en términos de calidad, cantidad, variedad y precio justo, contribuyendo a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional” (Concejo de Medellín, 2008, p. 81); cuyos proyectos fundamentales, fueron: el Sistema de Gestión Alimentaria y la Complementación Alimentaria.

De igual forma, es de suma importancia, en este punto darle relevancia al replanteamiento durante este período de la Política Pública de Seguridad Ciudadana y Convivencia de Medellín, la cual fue enfocada, de acuerdo con el Libro Blanco de la Seguridad y la convivencia de Medellín (ONU-HABITAT & Universidad Eafit, 2011), hacia la prevención de la reproducción de la violencia y el trabajo armónico y la cooperación entre las universidades, los empresarios y diversos sectores de la sociedad en beneficio de la seguridad de la ciudad; sumado a la generación de alianzas sociales para la seguridad y la convivencia ciudadana que permitieran el desarrollo de

conceptos como “la corresponsabilidad, la coproducción, la cogestión, la autoprotección, el autocuidado y la participación ciudadana” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. 2); los que a su vez, fundamentaron el rol de la ciudadanía en el Plan de Desarrollo 2008-2011 de la ciudad, coincidiendo además, con aquel papel designado en el Plan inmediatamente anterior; en el que se invitó a todos los ciudadanos y ciudadanas de Medellín a utilizar los diferentes mecanismos de participación democrática para emitir su elección personal frente a las propuestas que se realizan para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y asimismo, se les motiva a plantear soluciones para las problemáticas que se presentan en esta zona y que en conjunción con la administración municipal se lleven a cabo aquellas que se ajusten en mayor medida con cada situación en particular. Al respecto, se destacan algunas iniciativas ejecutadas con la finalidad de brindarle a la ciudadanía la oportunidad de participar activamente en las decisiones municipales, como los “Congresos de ciudad en los que la ciudadanía deliberó y levantó propuestas sobre: <Vida y legalidad>, <Equidad, inclusión social y lucha contra la pobreza>, <Medellín: una ciudad que se transforma> y <Una gran ciudad para la integración regional>” (ONU-HABITAT & Universidad Eafit, 2011, p. 51).

Teniendo en cuenta lo anterior y a la luz de los fundamentos teóricos expuestos, es posible establecer que el rol de la ciudadanía con respecto al enfoque de seguridad de carácter humano y ciudadano propuesto a través del plan de desarrollo 2008-2011, coincide con los planteamientos de Thomas H. Marsall (1965, citado por Sojo, 2002), ya que a los ciudadanos de Medellín se les dio la oportunidad de participar en la toma de decisiones en materia de seguridad, porque la administración municipal trabajó para reconocer y otorgar sus respectivos derechos civiles, políticos y sociales, con los cuales tuvieron la posibilidad de la libre expresión, de opinión, de asociación, de emitir voto, de ser representado en el sistema político y a la satisfacción de sus necesidades en cuanto a educación, salud, empleo, sostenibilidad en el futuro; básicamente, con este plan se incentivó a la población de la ciudad a contribuir en el desarrollo y el mejoramiento de su calidad de vida y en la definición de programas para su beneficio individual y colectivo en las diversas esferas en las que se desenvuelve, mediante sus propios aportes, originados a partir de sus experiencias.

Es pertinente señalar además, que el rol de la ciudadanía durante este período, según los principios esbozados por Giovanni Sartori (2001, citado por Rivero, 2001), estuvo en contraposición con respecto a la Ciudadanía Liberal, en el sentido de que es indispensable lograr la igualdad de derechos y deberes para toda población evitando así tratos preferenciales para algunos cuantos. Sin embargo, en la realidad de aquella época y aún hoy, se siguen presentando situaciones en las cuales se identifica un desequilibrio en lo concerniente con la protección de los derechos humanos, civiles y políticos; encontrándose que en numerosos casos sólo se lleva a cabo con aquellas personas que hacen parte de las altas clases socioeconómicas de la ciudad, ocupan importantes cargos laborales, tienen nexos con personas influyentes en diversos contextos de la sociedad, etc. Según el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (2007) una muestra de lo anterior, fue lo sucedido con los paramilitares en el año 2007, dentro de los cuales estaban las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y los Bloques Metro y Cacique Nutibara, entre otros; ya que aunque habían sido señalados de cometer varios crímenes de lesa humanidad, por el sólo hecho de someterse a la ley de desmovilización, el entonces presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, se le concedió la posibilidad de realizar actividades políticas desde la cárcel, sin importar que hayan atentado contra los derechos humanos inherentes de la ciudadanía, hayan infiltrado el Estado, hayan atemorizado a la población local y que después de dicho proceso, continuarán efectuando mecánicas de control social.

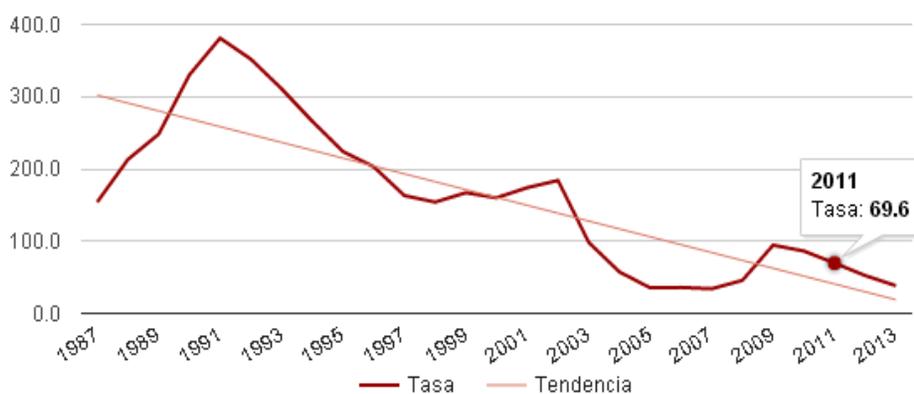
4.6. *Antes del año 2012.*

Y en cuanto al año 2011, momento en el cual se formulaba el Plan de Desarrollo para la ciudad de Medellín para el período 2012-2015, la seguridad estaba siendo contemplada con un enfoque desde la seguridad humana centrada en la protección a la vida y en los intereses de la población, la paz y la convivencia, los derechos humanos; aunque la situación real en ese momento con respecto a la seguridad, presentaba ciertos problemas, tales como:

Falta de control efectivo del territorio por parte de las autoridades policiales y judiciales, falta definir una política pública municipal de seguridad y convivencia, poca valoración por la vida y falta de respeto por el otro, debilidad en medidas de prevención y atención de población víctima del conflicto (Alcaldía de Medellín, 2012a, p. 22).

Adicionalmente, se encontró que el sistema educativo formal e informal no había logrado incorporar cambios en el comportamiento social, debido a la ausencia de programas y estrategias para integrar la labor que ejercen tanto los padres como los docentes para la formación en convivencia y valores, logrando un acompañamiento continuo por cada una de las partes (Alcaldía de Medellín, 2012b); lo que estaba llevando a un incremento en la violencia intrafamiliar, además se identificó un aumento en el número de delitos sexuales y un comportamiento irregular de las tasas de homicidio, aunque conservando un notable descenso, principalmente entre los años 2011 y 2012, pasando de una tasa de 69,6 a 52,3 (ver figura 5); debido según lo señalado por la Alcaldía de Medellín (2015), a la efectiva respuesta de la autoridades, las cuales han implementado estrategias en diversos ámbitos para controlar y reducir este tipo de violencia y al cese de enfrentamientos entre grupos en determinados territorios. Es posible decir que si bien hasta este año, se promovía en mayor medida el respeto individual y colectivo, también estaban surgiendo nuevas prácticas delictivas, nuevos actores y nuevas víctimas, tales como: violaciones desmedidas contra la mujer, ataques con ácido, cobros ilegales denominados “vacunas”, Bulliying, discriminación y lesiones a la población LGBTI, etc. (Alcaldía de Medellín, 2012c); exigiendo una solución contundente para abordarlos con éxito, lo cual se abordará en la siguiente sección con la explicación de las líneas de acción propuestas en los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en el período 2012-2015.

Figura 5. Medellín, tasa de homicidios anual y tendencia, 1987-2013.



Fuente: Alcaldía de Medellín (2015). párr. 2.

4.7. *Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín compromiso con toda la ciudadanía.*

Para el período comprendido entre el año 2012-2015, el Plan de Desarrollo formulado por el actual alcalde Aníbal Gaviria Correa, ha sido denominado “Medellín un hogar para la vida”, cuyo objetivo superior es:

El Desarrollo Humano Integral de los y las habitantes de Medellín desde la prevalencia del bien general, la justicia y la solidaridad, las condiciones de vida digna y la convivencia social, la promoción del equilibrado desarrollo territorial y la inserción competitiva de Medellín en los ámbitos subregional, regional, departamental, nacional e internacional. Este Desarrollo Humano Integral será el vehículo para alcanzar un modelo de ciudad equitativa: incluyente en lo social, distributiva en lo económico, democrática en lo político y sostenible en lo ambiental (Concejo de Medellín, 2012, p. 4).

En este objetivo se puede evidenciar una vez más que el enfoque asignado al Plan de Desarrollo de 2012-2015 continúa basado en el Desarrollo Humano Integral como sus predecesores, con el cual se pretende satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población de la ciudad de Medellín, tanto en el ámbito social y personal como económico, político, ambiental, entre otros; básicamente, se busca lograr un equilibrio de todas las esferas que hacen parte de la vida de sus habitantes. Uno de los aspectos más característicos con respecto a las acciones y estrategias planteadas con este Plan de Desarrollo, se trata de la Alianza Medellín-Antioquia, una coalición entre el Municipio y la Gobernación para la cooperación mutua en el cumplimiento de los sueños y expectativas de todos y cada uno de los grupos poblacionales de la ciudad. Mediante esta Alianza, se ratifica que el enfoque propuesto por la administración municipal actual, está enfatizada hacia la seguridad humana ya que sus acciones y estrategias están dirigidas a suplir las necesidades de la ciudadanía tanto de Medellín como del departamento de Antioquia con respecto a su desarrollo personal y colectivo, principalmente desde dos de las dimensiones que consolidan este tipo de enfoque; es el caso de la dimensión en salud, garantizando el acceso a servicios de salud mediante la creación de una nueva EPS operada por la Caja de Compensación Familiar Comfama, la asignación de los recursos financieros requeridos para la atención de los usuarios en salud, y también desde la dimensión personal, más oportunidades educativas para continuar con los estudios de educación superior y así poder labrar un mejor futuro con el “Programa de Becas para la Educación Superior”, la generación de empleos de calidad. Incluso,

con dicha Alianza se han propuesto y ejecutado acciones para el mejoramiento de las viviendas, la atención y prevención de la seguridad alimentaria, fomentando la participación ciudadana y comunitaria en pro de su desarrollo (Gobernación de Antioquia, 2013).

A partir de lo anterior, se percibe que la administración municipal actual ha comprendido la incidencia que tiene el desarrollo integral de la ciudadanía en el crecimiento y el progreso de la ciudad, ha comprendido que desde su propia satisfacción se puede gestar un verdadero compromiso por prevenir los actos delictivos, a través de nuevas y mejores oportunidades y puede ser un actor activo en la toma de decisiones. Se destaca además, la incidencia que continúa teniendo la ciudadanía tanto en la definición como en la ejecución de programas en materia de seguridad en este período porque en general, una proporción considerable de proyectos de la administración municipal se puntualizan con la aprobación previa de la comunidad, esto con la finalidad de que se ajusten a las verdaderas necesidades de la población y se obtengan los resultados esperados y requeridos con dichos programas; lo cual se obtiene mediante el empoderamiento de la población y de la utilización activa de los mecanismos dispuestos en la actualidad para participar de la toma de decisiones en la ciudad, como lo son las mesas de trabajo del Presupuesto Participativo y la pertenencia a las Juntas Administradoras Locales. Ya que en caso contrario, sería actuar en contraposición con los derechos humanos de la población y los principios que rigen el Plan de Desarrollo 2012-2015, lo cual no es favorable para continuar la senda de progreso que ha estado presentando la ciudad desde años recientes y además, porque ambos referentes pretenden alcanzar una Sociedad Equitativa, fundamentada en los “valores del respeto por la vida, la justicia, la participación, la solidaridad, la libertad y la honestidad, en concordancia con la ley, la garantía de derechos y la promoción de oportunidades, desde las bases del buen gobierno y la sociedad participante, la responsabilidad y la transparencia en el servicio público” (Concejo de Medellín, 2012, p. 1).

De igual forma, dicho Plan de Desarrollo, está constituido por Línea 1. Ciudad que respeta, valora y protege la Vida, Línea 2. Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno, Línea 3. Competitividad para el Desarrollo Económico con Equidad, Línea 4. Territorio Sostenible: ordenado, equitativo e incluyente y Línea 5. Legalidad, Legitimidad e Institucionalidad para la

Vida y la Equidad (Alcaldía de Medellín, 2012a). Los programas en materia de seguridad en este plan integran la línea número uno, destacándose al respecto, los siguientes:

- **Medellín: Más seguridad, más vida.** La finalidad central de este programa es:

Fortalecer la seguridad mediante la definición, direccionamiento y evaluación de la estrategia de seguridad, la capacidad operativa de los organismos de seguridad y justicia, la articulación con la política pública nacional y regional, así como de los actores que intervienen en ella, mediante la implementación de acciones que contribuyan a dismantelar estructuras criminales apuntando a la disminución de la comisión del delito (p. 41).

El proyecto principal para darle cabal cumplimiento a este objetivo ha sido la formulación de la Política Pública Municipal de Seguridad y Convivencia en conjunto con diferentes grupos poblacionales del sector público, privado y académico, la cual se direccionará hacia el dismantelamiento de las estructuras criminales, la apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación para la gestión del conocimiento enfocada en brindar herramientas que soporten el desarrollo del Plan Estratégico de Seguridad y el fortalecimiento de la seguridad en la ciudad a partir de la intervención de la infraestructura física para la seguridad (Concejo de Medellín, 2012). Como se puede observar con lo anterior, la formulación e implementación de esta Política Pública concuerda con el enfoque de seguridad ciudadana propuesto en el plan de desarrollo en este período, ya que su proceso de construcción, además de comenzar con el reconocimiento de una serie de iniciativas en torno a la elaboración de una Política Pública, también se realizó una agenda concreta alrededor de la temática de seguridad y convivencia en la ciudad; sumado a un proceso de planeación orientado a afrontar los diferentes fenómenos y problemáticas de Medellín mediante una serie de acciones estratégicas (Alcaldía de Medellín, 2012c).

- **Medellín, protege los derechos humanos.** Los objetivos centrales de este programa, son:
 - Garantizar la protección, el reconocimiento, el restablecimiento y la reparación integral de los derechos humanos, mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional en la aplicación de la Política Pública de Derechos Humanos, para la dignificación de la vida.

- Diseñar las estrategias para la aplicación de la Política Pública, desarrollar las acciones de promoción, prevención y atención, que garanticen la protección, el reconocimiento, el restablecimiento y la reparación integral de los derechos humanos según las competencias de ley (Concejo de Medellín, 2012, pp. 43-44).

Como puede observarse en los objetivos anteriores con respecto al segundo programa propuesto en el plan de desarrollo 2012-2015, el enfoque en seguridad continua estando dado hacia un contexto humano mediante la reivindicación y protección de los derechos humanos, como requerimiento principal para satisfacer las expectativas de la comunidad en general; y más aun teniendo en cuenta la importancia que revisten las políticas públicas para lograr una gestión municipal óptima por tratarse de un instrumento que contiene orientaciones precisas para actuar frente a un determinado fenómeno, bien sea social, económico, entre otros; en este caso la seguridad de su ciudadanía, uniendo los esfuerzos de ésta con las capacidades y fortalezas de las entidades institucionales y competentes de la ciudad. Adicionalmente, mediante este programa se pretende hacer un exhaustivo seguimiento a las víctimas de trata de personas, para caracterizar dicha problemática y brindar posteriormente, una atención personalizada a sus necesidades y requerimientos.

- **Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano.** Mediante la implementación del Sistema Municipal de Justicia cercana al ciudadano y sus correspondientes estrategias de servicios, la administración municipal busca fortalecer la gobernabilidad en el territorio y promover la sana convivencia de la población con una serie de medidas de promoción, prevención, atención y control integral para la comunidad (Concejo de Medellín, 2012).

Una de las características fundamentales de este programa es el carácter político y de cooperación que requiere para su puesta en marcha de forma efectiva y así poder lograr los resultados esperados, ya que por un lado, es indispensable conjugar diversas corporaciones integrantes del Estado colombiano para mejorar la manera de gobernar en la ciudad y este modo, la administración municipal pueda alcanzar paulatinamente el control territorial y social de aquellas zonas que son, desde cierta perspectiva, independientes al mandato de la misma, ya que se rigen por las actuaciones de algunos de los actores violentos y coercitivos de Medellín, como las Bacrim. Por otro lado, es de carácter cooperativo porque en el interés de actuar de forma justa, el gobierno

local requiere de un trabajo mancomunado entre múltiples organizaciones municipales y nacionales, como es el caso: “Ministerio Público, Policía Nacional (Policía Comunitaria), Rama Judicial, Secretaría General, Servicios Administrativos (Subsecretaría de Tecnología de Información), Sociedad Civil, Organizaciones Comunitarias, Juntas Administradoras Locales-JAL, Juntas de Acción Comunal” (Concejo de Medellín, 2012, p.45).

- **Familia vínculo de vida.** Con el propósito de restablecer la convivencia pacífica y el respeto por los derechos de la familia, y asimismo reducir los conflictos en el núcleo familiar; este programa está dirigido al otorgamiento de medidas de protección, conciliación, orientación y la implementación de estrategias de formación y sensibilización para los padres, madres, cuidadores de familia y para la comunidad en general que permitan la disminución de la violencia intrafamiliar (Concejo de Medellín, 2012).

Una vez más, a través de este plan de desarrollo y específicamente con este programa, en concordancia con lo señalado por Sampson y Tenorio (2000), se ratifica la importancia que ejerce la familia en el crecimiento individual y colectivo de la sociedad mediante los diferentes patrones de crianza que esta emplea para forjar la personalidad no sólo individual sino también cultural, por lo tanto, se contemplaron en este plan de desarrollo importantes esfuerzos para contrarrestar los actos violentos relacionados con el entorno familiar, ya que si bien el número de víctimas ha disminuido entre el año 2009 y 2014, pasando de 5.223 a 4.536 (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 15) el número de casos identificados; la cifra continúa siendo alta, si se tiene en consideración que los efectos socioeconómicos de la violencia intrafamiliar en el desarrollo personal de sus miembros y en el origen de otras problemáticas que se contraponen con la sana convivencia y la obtención de la seguridad son fuertes, tales como: el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas, conductas delictivas y antisociales, irrespeto por las autoridades competentes, la deserción escolar, entre otras; las cuales pueden surgir cuando los padres carecen del tiempo suficiente y de las condiciones necesarias para asumir dedicadamente el cuidado de sus hijos, dejándolo en manos de otras personas, como los docentes, por ejemplo (Sampson & Tenorio, 2000).

La administración municipal por medio de este programa, le da la relevancia que merece a la familia, particularmente a los padres y a su participación activa, para lograrlo junto con los

organismos institucionales de la ciudad, quienes ponen a su disposición los mecanismos necesarios para efectuar denuncias y hacer un acompañamiento en el proceso de transformación y del mejoramiento de su calidad de vida; reconociendo que a través de las contribuciones de ésta es posible obtener un enfoque en seguridad humana efectiva, lo que a su vez se reflejará en el respeto por los derechos humanos y en la formación de individuos íntegros.

- **Ciudad viva, espacio público para la vida y la convivencia.** Las metas primordiales con este programa, son:
 - Alcanzar condiciones óptimas para el uso, disfrute y aprovechamiento del espacio público, mediante la implementación de una política pública municipal que garantice un espacio público para la vida y la convivencia.
 - Diseñar la política pública, implementar estrategias de regulación y aprovechamiento del espacio público, evaluar el mejoramiento de las condiciones de uso y disfrute del espacio público.
 - Así mismo, diseñar e implementar una política pública para el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de los venteros informales de la ciudad de Medellín (Concejo de Medellín, 2012, p. 47).

Continuando con el enfoque de seguridad ciudadana propuesto en el plan de desarrollo 2012-2015, con éste programa se logra identificar el mismo, ya que teniendo en cuenta la conceptualización de este tipo de seguridad expuesto por la organización ILPES/CEPAL (1998), además de estar orientada a conceder oportunidades a la población para la reducción del desempleo, el hambre, las amenazas internas y externas a la seguridad y la convivencia de la ciudad, fortaleciendo la dignidad humana y su calidad de vida; se integra un componente adicional, el aprovechamiento y la protección del medio ambiente, el cual si bien se ha contemplado desde los años noventa, las acciones y estrategias han carecido de la continuidad y efectividad requerida para subsanar los cambios y deterioros ambientales que se han presentado en la ciudad, muchos de los cuales aún persisten, como la insatisfacción por la contaminación auditiva (19%), del aire (21%) y la congestión vehicular (63%), entre otros (Alcaldía de Medellín, 2014).

Asimismo con la integración al enfoque de seguridad humana el cuidado del medio ambiente, la administración se ha interesado no sólo en el aprovechamiento de los recursos naturales y del espacio público en la actualidad, sino también en que las nuevas generaciones puedan disfrutar de sus beneficios en el futuro; por ello la propuesta de diseñar e implementar una Política Pública al respecto es relevante para conservar el enfoque de seguridad humana definida en este plan de desarrollo y porque presenta las siguientes ventajas: Permite resolver problemas públicos acotados, se requiere la participación de múltiples actores de la sociedad y el gobierno local para enriquecer las estrategias definidas con la misma, contribuir con soluciones adecuadas al contexto de Medellín y para darle la oportunidad a la ciudadanía de hacerle seguimiento durante su ejecución y además, se trata de un proceso que no se desplaza de una administración municipal a otra ya que se legitima, asegurando su continuidad.

- **Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia.** Desde años recientes, a los jóvenes se les ha brindado mejores herramientas de participación y de empoderamiento en la toma de decisiones con respecto a los asuntos que les atañen, lo cual se reafirma con este programa, el cual tiene un enfoque de derechos integral e intersectorial para el desarrollo de procesos y acciones de articulación en diferentes escenarios de la ciudad que incidan en sus propios entornos y que contribuya a promover su acceso a espacios promotores de vida y a proyectos de formación integral, liderazgo, educación superior, iniciativas empresariales juveniles y para la utilización adecuada del tiempo libre; lo que en conjunto permite brindarles más oportunidades para la construcción de sus proyectos de vida (Concejo de Medellín, 2012).

La administración municipal actual ha reconocido a través de su plan de desarrollo que dada la multiplicidad existente en la ciudad de Medellín, cada grupo poblacional de la misma, presenta necesidades y expectativas específicas con lo que respecta al orden público, social e individual; por ello, mediante acciones de seguridad con enfoque humano, reconoce la influencia positiva que han estado ejerciendo los jóvenes en el desarrollo local, como gestores de diversas iniciativas con las cuales pueden acceder a mejores oportunidades de crecimiento personal y comunitario y la apremiante necesidad de apoyarlos e incentivar su participación activa en las decisiones que se toman desde el gobierno local y para darle ejecución a las mismas. Adicionalmente, se hace relevante este programa para encauzar esfuerzos para fortalecer los derechos de los jóvenes desde

los diferentes ámbitos a los que pertenecen, tales como: educación, recreación, bienestar social, convivencia, participación política, etc., para convertirse en promotores de la vida y de la seguridad en la ciudad.

- **Medellín vive en paz.** En concordancia con el proceso de paz que se viene adelantado por parte del gobierno colombiano y las FARC, en la Habana, Cuba, el Plan de Desarrollo de la actual administración municipal también pretende hacer su aporte al logro de tan anhelada paz, y por ello a través de este programa busca implementar estrategias de cultura ciudadana adaptadas a los diferentes grupos con mayor vulnerabilidad, con el fin de fortalecer en la ciudadanía el respeto por los derechos y la institucionalidad, así como el cumplimiento de los deberes.

Además de las actuaciones delictivas y criminales en algunos sectores de Medellín, se ha identificado que en la ciudad continúan presentándose casos de intolerancia frente a algunos grupos poblacionales, haciéndolos más vulnerables (LGBTI, afrodescendientes, indígenas en situación de discapacidad, entre otros), quienes son víctimas de prácticas discriminatorias y tienen acceso a muy pocas oportunidades para salir adelante. Según cifras de la Personería de Medellín (citada por Cardona Zuluaga, 2012), entre el 2007 y 2011, se registraron en la ciudad 121 asesinatos a personas homosexuales, lesbianas y transgeneristas por su condición sexual. Entre noviembre de 2011 y marzo de 2012 se asesinaron 5 mujeres trans por la misma causa y solo en el mes de abril de 2012 hubo 5 homicidios de hombres homosexuales. Cabe mencionar, acorde con lo planteado por Álvarez Ossa (2013) que la discriminación hacia estos grupos poblacionales se incrementa cuando se trata de mujeres, pobres y afrodescendientes, por lo cual son relegadas a las peores ocupaciones en relación con otras mujeres y deben enfrentar más obstáculos para salir de la pobreza

En este sentido, la administración municipal, en consonancia con las estrategias y los programas implementados en períodos anteriores, estaba orientada a la protección y el restablecimiento de los derechos de la población, ejemplo de ello, es la Política Pública establecida para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género de la población LGBTI, formulada en el año 2011; con la cual se ha dispuesto de un Centro para la diversidad con la finalidad de darle acompañamiento legal, psicológico y social, entre otras a estas personas, contribuyendo así al cumplimiento de su proyecto de vida, sumado a su mejoramiento. Con este

programa de seguridad con enfoque humano se ratifica y reconoce que todas las personas independientemente, de sus preferencias sexuales, etnia, color de piel, etc., gozan de los mismos derechos emanados por la Constitución Política y la normatividad vigente, en el ámbito nacional e internacional, donde el respeto es fundamental para lograr buenos resultados en seguridad. Además, a la luz de los aportes señalados por el Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo de Costa Rica – PNUD (2006), el reconocimiento de los derechos humanos de los grupos poblacionales más vulnerables de la ciudad permite que ellos puedan construir su propio futuro, mediante la obtención de un trabajo digno, el acceso a la educación y los servicios de salud, disfrutando de un ambiente sano y en paz.

- **Seguridad Pública para las Mujeres.** Ante una cruda realidad como la actual, en la que cada vez se presentan más casos de maltratos, abusos y violencia contra las mujeres, dicho programa es una solución adecuada para promover el respeto por los derechos de las mujeres, mediante la prestación de servicios de:

Atención psicosocial, medidas de protección transitoria y representación legal de mujeres víctimas de violencias que residan en Medellín y formulen la denuncia legal ante la entidad competente. También incluye [...] el restablecimiento socioeconómico de estas víctimas, acciones de sensibilización y educación para prevenir la violencia basada en el género[...] y un enfoque diferencial de atención a mujeres indígenas, afrocolombianas en pobreza extrema y mujeres con discapacidad que sean víctimas de violencia por razón de género (Concejo de Medellín, 2012, p. 50, 51).

Como se pudo observar en los programas antes mencionados con relación a la seguridad en la ciudad de Medellín, los planes planteados para los períodos 2004-2007 y 2012-2015, están basados en el enfoque de seguridad ciudadana y el plan de desarrollo 2008-2011, en el enfoque de seguridad humana; fundamentado lo anterior en la atención y el acompañamiento integral de la población para salvaguardar no sólo su integridad física sino también para disponer de nuevas y mejores oportunidades con las cuales, logre mejorar su calidad y proyecto de vida, tanto en lo económico como en lo individual, social, ambiental; aunque propendiendo y enfatizando dicho enfoque hacia lo humano, mediante el respeto de los derechos propios y de los demás y asumiendo los deberes que como ciudadano de Medellín se han de cumplir para alcanzar una convivencia pacífica en el

ámbito familiar, comunitario, etc. Es pertinente mencionar además, que el rol de la ciudadanía en el presente Plan de Desarrollo, conserva el enfoque determinado en los anteriores, es decir Republicano, mediante el cual la administración municipal facilita los medios y conocimientos requeridos para ejecutar acciones en beneficio de la comunidad, para lo cual se necesita una participación activa de la ciudadanía con el objeto de identificar las problemáticas y necesidades de esta, frente a las cuales la población pueda plantear propuestas de solución a las mismas; con este plan se busca es una corresponsabilidad de parte de la ciudadanía como de las institucionales gubernamentales para lograr su implementación. Además, a la luz de los planteamientos de Rivero (2001), el rol de la ciudadanía fue de carácter republicano porque estuvo orientado a reconocer los derechos humanos de la población y su libertad individual pero con la responsabilidad de contribuir con sus actuaciones a lograr un bienestar de carácter común.

5. Conclusiones

5.1. Conclusiones generales.

- El concepto de seguridad, en términos generales hace referencia a la protección y al respeto efectivo de los derechos fundamentales y a la garantía de que quienes los transgredan, se hagan merecedores de una sanción, impartida por las autoridades competentes (militar, policial y/o aparato judicial), mediante el control y la prevención del delito y la violencia, el desarrollo sostenible de los ciudadanos, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y la activación de mecanismos de participación política. Dada la importancia que suscita para el desarrollo integral de los territorios ha trascendido con respecto a sus enfoques, los cuales van desde el tradicionalista o realista hasta el enfoque ciudadano, pasando por el estructuralista, humano, etc.
- La seguridad, en los años 2003, 2007 y 2011, antes de la formulación de los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín estudiados con la presente investigación (2004-2015), se caracterizó por plantearla en los mismos con un enfoque en seguridad, en algunos casos ciudadana y en otros humana; sin embargo, en realidad durante los períodos de implementación se presentaba un viraje hacia el enfoque de la seguridad Tradicionalista o Realista, por lo cual era de mayor relevancia la represión de los actos delictivos y criminales en la ciudad, restándole importancia a las acciones de prevención, de respeto por los derechos humanos de la población y el acceso nuevas oportunidades para el mejoramiento de su calidad de vida; ocasionando aumentos considerables en los índices de homicidios y de otros actos criminales de la ciudad, pero que están siendo contrarrestados paulatinamente desde el año 2004 mediante las estrategias planteadas en cada plan de desarrollo.
- Los programas y proyectos en materia de seguridad de los planes analizados y expuestos en la presente investigación, tenían algo en común, estuvieron orientados no sólo a contener la violencia y el conflicto armado interno sino también a potencializar los conocimientos y las cualidades de su población, brindándole oportunidades en educación, salud, recreación y deporte, entre otros; por ello, el enfoque en seguridad propuesto y que se ha mantenido durante el período 2004-2015, presentó dos perspectivas fundamentales: Humana (2008-2011) y

Ciudadana (períodos 2004-2007 y 2012-2015); dirigidas a satisfacer las necesidades y expectativas de todos sus habitantes en general y de cada grupo poblacional que se pueden identificar en la ciudad, dándole mayor relevancia a los sectores más vulnerables de la ciudad, logrando de este modo la reivindicación de sus derechos humanos y una perspectiva en seguridad adicional, denominada “seguridad humana desde abajo”.

- En los Planes de Desarrollo analizados, se encontró que el papel de la ciudadanía en estos ha sido de corresponsabilidad ya que de su participación depende la identificación de las necesidades a suplir mediante el trabajo mancomunado entre esta y la administración municipal y también para que los habitantes de la ciudad se conviertan en gestores comprometidos con la ejecución de las estrategias formuladas; por ello mismo, desde los gobiernos locales analizados, se han brindado los mecanismos requeridos para el empoderamiento y la participación de los ciudadanos, como es el caso de los Consejos Consultivos para la Planeación y Presupuestos Participativos, para establecer las inversiones a realizarse en cada mandato con los recursos asignados por la administración municipal.
- En términos generales, con la ejecución de los Planes de Desarrollo durante el período 2004-2015, se obtuvieron indicadores y resultados positivos en lo concerniente con la seguridad en la ciudad de Medellín al darle un enfoque hacia la ciudadanía y su carácter humano y debido a que dichos planes se apoyaron en el Desarrollo Humano Integral, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Calidad de Vida (ICV), como indicadores destacados en la medición de los programas y proyectos planteados con los mismos. Al respecto, al finalizar el año 2007, Medellín pasó de un IDH de 79,3 en 2001 a 80,4 en 2006 (Fajardo, 2007 citado por Mejía Restrepo, 2013) y en lo correspondiente con el ICV, según la Encuesta de Calidad de Vida, Medellín pasó de un índice promedio de 68,1 en el 2001 a 83,8 en el 2006 (Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, 2006 citado por Mejía Restrepo, 2013). De igual forma, gracias a los programas implementados a través de estos planes, se redujo considerablemente la tasa de homicidios, en un 8,5%, pasando de 94,4 a 86,3 por cien mil habitantes para el año 2010 y también, la tasa de muertes violentas disminuyó en un 7,6% en ese mismo período y otros delitos más, experimentaron reducciones, las más altas se dieron en el hurto a entidades financieras (-66,7%), el hurto a comercio (-42,5%) y el hurto a residencias

(-41,8%) (Alcaldía de Medellín, 2010). Ya que la seguridad de la ciudad se encontraba durante este período enfocada al Desarrollo Humano Integral, la de carácter ciudadana y humana son las que más relación tienen con la población objeto de estudio, sus derechos humanos y sus intereses colectivos y cuya percepción positiva para el año 2013, había disminuido, a raíz del incremento en el número de delitos ocurridos en este año.

5.2. Análisis comparativo de los planes de desarrollo de la ciudad de Medellín en el periodo 2004-2015; y el rol de la ciudadanía en los mismos

De acuerdo con la información expuesta en acápites previos, se ha evidenciado que la Seguridad es uno de los factores fundamentales en el proceso de formulación de los Planes de Desarrollo para Medellín, debido a que la misma, desde de la década de los ochenta ha carecido de ese significado que la Real Academia Española (2012) expresa como “estar seguro” para darle un definición más precisa a este término. Además, la ausencia de seguridad se ha relacionado estrechamente con los acontecimientos más cruentos de la historia moderna de la ciudad, tales como: narcotráfico, bandas criminales, jóvenes pandilleros, corrupción, secuestro, sicariato, carros bombas, la urgente necesidad de los jóvenes por conseguir dinero “fácil” asesinando a sueldo, entre otros; los cuales en la década de los ochenta y noventa, produjeron que la ciudad de Medellín fuera considerado como uno de los lugares más violentos del mundo (Betancourt, 2008).

Sin embargo, a partir del año 2000, la ciudad de Medellín comenzó uno de los procesos de transformación más positivos e importantes del país, gracias al compromiso de sus dirigentes y al trabajo mancomunado entre estos y la población. Con la desarticulación de los Carteles de Drogas que tenían un control paralelo al Estado por aquella época, se comenzaron a gestar cambios drásticos pero efectivos en el desarrollo físico, social y económico de la ciudad, con los cuales se logró mejorar la calidad de vida de sus habitantes y la imagen de Medellín, tanto en el ámbito nacional como internacional. Adicionalmente, de acuerdo con la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia (2015) y haciendo énfasis en el período comprendido entre los años 2004 y 2015, algunos de estos cambios positivos, fueron:

La lucha contra la corrupción y la apuesta por la transparencia, los avances en los procesos de gestión y planeación, el aumento de los índices de cobertura en educación y salud, el mejoramiento

de los índices de calidad de vida y reducción de la pobreza, el desarrollo de una política orientada al urbanismo social, y la inversión en biblioteca, colegios de calidad y parques (p. 37).

Frente a esta situación, los esfuerzos de las administraciones municipales han estado orientados no sólo a la represión de los actos delictivos, violentos y criminales en la ciudad sino también al urbanismo de carácter social, es decir a la construcción y mejoramiento de la infraestructura de la ciudad para obtener equidad territorial, integrando los asentamientos informales y aislados del centro Medellín y con intervenciones urbanas en las cuales la participación de la ciudadanía ha sido vital para el diseño de las mismas y la toma de decisiones; fomentando la participación política, como un derecho inherente y fundamental de sus habitantes (Bela, 2014). Al respecto, es pertinente mencionar obras, como: El Sistema Metro (Metro, Metroplús, Metrocable, rutas de buses alimentadoras), los Parques Biblioteca (las cuales integran prácticas artísticas, culturales y educativas) y más recientemente, las escaleras eléctricas al aire libre ubicadas en el barrio San Javier, que contribuyeron a su reconocimiento como la ciudad más innovadora en el año 2013, la adecuación y construcción de nuevas estaciones de policía, como la de Buenos Aires entregada en el 2013 para fortalecer la convivencia y la seguridad de la población, la ejecución del Plan de Vigilancia por Cuadrantes, el Sistema de Información para la Seguridad y la Supervivencia, entre otras.

Lo anterior, se ha podido confirmar con el estudio de los Planes de Desarrollo de la ciudad en el período 2004-2015, llevado a cabo durante la presente investigación, con la cual se pudo identificar que los buenos resultados de los mismos radican en el hecho de que los tres planes analizados, conservaron a lo largo de esos años, un enfoque en seguridad de carácter humana y ciudadana, basado en el Desarrollo Humano Integral; lo que significa que las estrategias y acciones propuestas al respecto han estado dirigidas, según lo estipulado por Bonett Locarno (2008), a garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de la población, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas. Lo anterior se puede demostrar con el comportamiento evolutivo que han tenido los indicadores de seguridad y convivencia utilizados por la Alcaldía de Medellín (2015) para evaluar ambos conceptos, los cuales indican una inversión pública del 5,1% del presupuesto total aprobado en

justicia y seguridad, equivalente a \$242.109 millones; una reducción del 28% entre el año 2011 y 2015 en la tasa de homicidios; una tendencia decreciente en la tasa de muertes violentas desde el año 2009, pasando de 51 por cien mil habitantes a 41 por cien mil habitantes en el año 2013; disminución en el número de personas afectadas por desplazamiento forzado intraurbano pasando de 6.004 en 2013 a 5.395 en el año 2014; una reducción de 14,1% entre el año 2013 y 2014 con respecto al número de casos reportados de violencia intrafamiliar, etc. Ahondando un poco más sobre dicho enfoque en seguridad y teniendo en cuenta que presenta diversas perspectivas, a continuación se analizan cada una de ellas, para una mayor comprensión sobre el tema en cuestión.

Desde el enfoque humanista, esto se presentó, según lo expuesto por el Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo de Costa Rica – PNUD (2006) porque las estrategias propuestas en dichos planes estuvieron orientadas a alcanzar las condiciones básicas y las garantías mínimas para que los habitantes de la ciudad pudieran vivir sin temor y lograrán la tan anhelada libertad; lo que en conjunto se relaciona con los derechos humanos, concebidos estos como los bienes que los seres humanos consideran necesarios para construir su propio futuro. Y con respecto al enfoque hacia la ciudadanía, es posible indicar, teniendo en cuenta lo señalado por Gutiérrez Gutiérrez (1989 citado por Casas Zamora, 2012) que se originó gracias a la vinculación irremediable que tuvo con la vigencia de ciertos derechos fundamentales y tutelados por el ordenamiento jurídico y estrechamente relacionados con los derechos implicados por la seguridad humana y el ejercicio de la democracia. De igual forma, se presentó una perspectiva de integralidad, ya que en un sólo sistema se propusieron e implementaron estrategias y acciones para todas y cada una de las esferas que conforman la seguridad, como lo son: La seguridad internacional, la seguridad interna, la Defensa Nacional, la seguridad económica, la soberanía alimentaria, la seguridad ambiental, entre otras (Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe mencionar que debido al enfoque en seguridad propuesto en los Planes de Desarrollo analizados y sus diferentes perspectivas, las estrategias formuladas en los mismos, confirman el planteamiento de Arriagada y Godoy (1999), quienes indicaron que la mejor respuesta a las problemáticas de violencia y delincuencia en América Latina era dejar de lado la tendencia a implementar medidas estrictamente represivas y en cambio, era necesario fortalecer las acciones de prevención, protección y promoción de los derechos humanos; sumado a

la formulación de una Política Pública, como lo plantea Jiménez Benítez (2007), para racionalizar los recursos disponibles, en un marco de permanente participación de los actores sociales involucrados. En este párrafo se puede evidenciar que el éxito de Medellín, en su proceso de transformación está relacionado con las estrategias llevadas a cabo durante el período 2004-2015, ya que la apuesta de las administraciones municipales fue contrarrestar el conflicto armado en la ciudad con diversas operaciones militares y policiales para brindarle a la comunidad nuevas oportunidades para mejorar las precarias situaciones en las que vivían muchos de sus habitantes y promoviendo en todo momento, el respeto de los derechos humanos; concretando dichas acciones con la actual “Política Pública de Seguridad Ciudadana y Convivencia en Medellín”, con la cual se ha dispuesto de un marco detallado sobre la forma adecuada de actuar ante los brotes de inseguridad que se presentan en determinados tiempos.

No obstante, al respecto, es preciso mencionar también que según los contextos en materia de seguridad existentes en la ciudad de Medellín, en sus planes de desarrollo antes del año 2004, primaba la formulación e implementación, según Bonett Locarno (2008), de una seguridad con Enfoque Tradicional o Realista, ya que sus principales objetivos era neutralizar las amenazas internas y externas de su territorio, garantizar la existencia del Estado, por lo cual el gasto militar y policial era alto y no se contemplaba ni lo social, ambiental o humano como ejes centrales del desarrollo ya que sólo interesaba la supervivencia a costa de la seguridad de los otros. Muestras tangibles de dicho enfoque fueron las operaciones militares y policiales: Mariscal (mayo de 2002) y Orión (octubre de 2002), con las cuales si bien se pudo controlar las acciones delictivas y criminales que flagelaban la seguridad de los habitantes de la Comuna 13 San Javier de la ciudad de Medellín, también se evidenció, con investigaciones posteriores, un atropellamiento por parte de las autoridades al momento de su incursión, al arremeter sin tener en cuenta hacia quienes estaban dirigidos dicho ataques y si con los mismos, estaban afectando o no a la población civil; situaciones que las administraciones municipales, a partir del año 2004, han tratado de evitar al máximo mediante un enfoque de seguridad humana, ciudadana e integral, como se ha podido comprobar con el presente análisis (Reyes Morris, 2011; Barajas V, Osorio Correa, & Hernández Cifuentes, 2012).

De igual forma, este enfoque en seguridad también coincide con los planteamientos de Hopenhayn (2000) y Angarita Cañas (2013) con respecto a la reciente perspectiva denominada “Seguridad humana desde abajo”, ya que programas propuestos como “Medellín ciudad multicultural” (2004-2007), “Medellín, solidaria y equitativa” (2008-2011) y “Medellín vive en paz” (2012-2015) (Concejo de Medellín, 2004, 2008, 2012); se ha concentrado en reivindicar los derechos de los sectores poblacionales más vulnerables de la ciudad, como los afrodescendientes, las mujeres, las personas con diversidad sexual LGBTI, indígenas, personas en situación de discapacidad, entre otros; a quienes tradicionalmente se les ha estigmatizado, indicando que ellos no pueden acceder a las oportunidades de desarrollo ofrecidas por los gobiernos estatales y locales; sin embargo con dichos programas, las administraciones municipales han comprendido y reconocido que es una obligación con la comunidad que la seguridad humana llegue a todos y cada uno de los habitantes, sin importar la etnia, las preferencias sexuales, las capacidades físicas y personales, la diversidad cultural, etc.

Continuando con el análisis comparativo de dichos Planes de Desarrollo, desde el contexto de la ciudadanía, también se mantuvo en los tres aquí estudiados, un rol de corresponsabilidad frente a los programas y proyectos propuestos en materia de seguridad. En este sentido, se ha identificado que la participación de la ciudadanía dentro de estos, se relaciona con lo planteado por Ruiz y Vanderschueren (2007), quienes indicaron que gracias a la incorporación de los ciudadanos en la seguridad, como actores fundamentales en su diseño, implementación y desarrollo, junto con las instituciones nacionales, estatales y locales; se ha fomentado su participación responsable en la construcción de ciudades más seguras y en el enfrentamiento eficaz y coordinado de los problemas de inseguridad que se presentan en las mismas; lo cual coincide con lo sucedido en la ciudad de Medellín durante el período estudiado ya que además de tener un carácter continuo en cada mandato local, también se promovió el empoderamiento de la ciudadanía en la toma decisiones y la presentación de propuestas para darle solución a las problemáticas de la ciudad, entonces al ser tenidos en cuenta en el futuro de su territorio, asumieron el compromiso de unir sus esfuerzos para salir adelante todos juntos. Además, es posible indicar que de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009), la continuidad que presentaron los programas entre 2004 y 2015, fue fundamental para que el enfoque en seguridad en realidad estuviera orientado hacia el desarrollo humano ya que dicha organización plantea que una condición primordial para

disfrutar de esta seguridad, es lograr que las oportunidades u opciones se mantengan vigentes de un mandato a otro, para que de este modo, puedan ser seguras para la población y se obtengan mayores posibilidades de disfrutar de una vida larga, saludable y plena. En este sentido, es pertinente mencionar incluso, que ciertas estrategias y programas propuestos e implementados a través de los planes de desarrollo analizados, se han conservado durante este período de análisis, como es el caso de los créditos condonables que concede el Fondo EPM para el acceso a la educación superior de los estudiantes que recién terminan sus estudios de secundaria y los Consejos Consultivos de Planeación y Presupuesto Participativo, los cuales se convocan período tras período para que la administración local y municipal en unión con la ciudadanía determine la forma adecuada para utilizar los recursos públicos asignados, teniendo en cuenta particularmente, las necesidades y requerimientos de cada zona de la ciudad; entre otras iniciativas.

A modo de síntesis, es posible decir que los enfoques de seguridad propuestos (humana y ciudadana) en los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín durante el período 2004-2015 se conservaron durante el mismo, dándole así continuidad a las acciones emprendidas, las cuales en numerosos casos requieren de esta cualidad para poder lograr los resultados esperados, ya que con algunos asuntos no es suficiente un solo período de mandato, más aún cuando se trata de cambiar aspectos muy arraigados en determinados territorios, como sucedía con Medellín. Adicionalmente, desde el contexto de la ciudadanía, esta también mantuvo un rol de corresponsabilidad a lo largo de los tres planes analizados, caracterizado por su participación activa y por el compromiso con el desarrollo de la ciudad y al trabajo mancomunado con las instituciones políticas y sociales por el bienestar integral de la población.

Referencias

- Abello Colak, A., & Pearce, J. (2007). *De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Lecciones del intercambio entre las policías comunitarias de Bradford en el reino unido y de Medellín en Colombia*. Bradford: [Documento de investigación No. 9]. International Centre for Participation Studies. University of Bradford.
- Acero, H. (2005). La seguridad ciudadana una responsabilidad de los Gobiernos Locales en Colombia. En L. Dammert, & G. Paulsen, *Ciudad y Seguridad en América Latina* (págs. 133-149). Santiago de Chile: FLACSO.
- Agencia de Noticias UN. (4 de Octubre de 2012). *Medellín afronta saturación de ventas ambulantes*. Obtenido de [agenciadenoticias.unal.edu: http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/ndetalle/article/medellin-afronta-saturacion-de-ventas-ambulantes.html](http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/ndetalle/article/medellin-afronta-saturacion-de-ventas-ambulantes.html)
- Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia. (Abril de 2015). *Reclutamiento, vinculación y utilización de niños, niñas y adolescentes en Medellín*. Obtenido de [issuu: http://issuu.com/medellinjoven/docs/investigaci__n_reclutamiento](http://issuu.com/medellinjoven/docs/investigaci__n_reclutamiento)
- Alcaldía de Medellín. (2015). *¿Cómo vamos en seguridad ciudadana y convivencia?* Obtenido de [medellincomovamos: http://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia](http://www.medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia)
- Alcaldía de Medellín. (2007). *Cómo vamos en seguridad*. Obtenido de [medellin como vamos: http://www.medellincomovamos.org/file/294/download/294](http://www.medellincomovamos.org/file/294/download/294)
- Alcaldía de Medellín. (2012b). *La seguridad ciudadana en el Plan de Desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida” - seguridad ciudadana 2012*. Obtenido de [medellin como vamos: http://www.medellincomovamos.org/plan-de-desarrollo-2012-2015-medellin-un-hogar-para-la-vida-seguridad-ciudadana-2012](http://www.medellincomovamos.org/plan-de-desarrollo-2012-2015-medellin-un-hogar-para-la-vida-seguridad-ciudadana-2012)
- Alcaldía de Medellín. (2010a). *Medellín Cómo Vamos: Informe de Indicadores objetivos sobre la Calidad de Vida de Medellín*. Medellín: Pregón Ltda.
- Alcaldía de Medellín. (2010b). *Medellín más Segura: Juntos sí podemos. Estrategia de Territorialización de Seguridad*. Medellín: Secretaría de Gobierno.
- Alcaldía de Medellín. (2012a). *Plan de Desarrollo de Medellín 2012-2015*. Obtenido de [concejodemedellin:](http://concejodemedellin.org)

http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=6389#.VUAyP9J_Oko

Alcaldía de Medellín. (2004). *Plan de Desarrollo Medellín Antioquia 2004-2007*. Obtenido de cdim.esap: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/M/medellin_-_antioquia_-_pd_-_2004_%E2%80%932007/medellin_-_antioquia_-_pd_-_2004_%E2%80%932007.asp

Alcaldía de Medellín. (2012c). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia*. Obtenido de medellin.gov:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Convivencia%20y%20seguridad/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Contenidos/2013/PISC/Documentos/Plan%20Integral%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia/Plan%20Integral%20>

Alcaldía de Medellín. (2015). Seguridad Ciudadana. En A. d. Medellín, *Medellín cómo vamos: Informe de calidad de vida de Medellín 2014* (págs. 64-80). Medellín: Pregón S.A.S.

Alda, E., & Beliz, G. (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York: IDB Book Store.

Aldana, S., & Ramírez, G. (2012). Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas. En B. I. Desarrollo, *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (págs. 87-114). Washington: Fondo de Cultura Económica.

Alonso-Espinal, M. A., Giraldo Ramírez, J., & Sierra, D. J. (2006). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En C. De Gamboa Tapias, *Justicia transicional: Teoría y praxis* (págs. 435-465). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Alonso-Espinal, M. A., Giraldo Ramírez, J., & Sierra, J. D. (2012). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En M. A. Alonso-Espinal, W. F. Pérez Toro, & J. C. Vélez Rendón, *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (págs. 153-192). Medellín: Universidad de Antioquia.

Alonso-Espinal, M. A., Pérez Toro, W. F., & Vélez Rendón, J. C. (2012). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Álvarez Ossa, L. (2013). *Mujeres, pobres y negras, triple discriminación: una mirada a las acciones afirmativas para el acceso al mercado laboral en condiciones de trabajo decente*

- en Medellín (2001- 2011)*. Medellín: [Maestría en Desarrollo]. Universidad Pontificia Bolivariana - UPB. Escuela de Ciencias Sociales.
- Angarita Cañas, P. E. (2013). Propuestas de seguridad desde organizaciones de base en contextos violentos. En A. Abello Colak, & P. E. Angarita Cañas, *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad como un valor democrático* (págs. 109-130). Medellín: Clacso.
- Arditi, B. (2007). Ciudadanía de geometría variable y empoderamiento social: una propuesta. En P. d. Unidas, *Ciudadanía y Desarrollo Humano: Cuaderno de gobernabilidad democrática I* (págs. 123-148). Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Aristizábal Uribe, A. C. (2013). Cómo nos empezó la violencia. *Contexto* (37), 2.
- Arnaudo, R. (2007). Guía para la capacitación en seguridad ciudadana. En U. &. Red 14, *Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas* (págs. 46-57). Toscana.
- Arriagada, I., & Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL.
- Assies, W., Calderón, M. A., & Salman, T. (2002). Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. (E. U. Salamanca, Ed.) *América Latina Hoy*, 32, 55-90.
- Ávila Baray, H. L. (2006). *Introducción a la metodología de la investigación*. México: Recuperado de eumed: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006c/203/>.
- Baldwin, D. A. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 19, 5-26.
- Barajas V, D., Osorio Correa, Y., & Hernández Cifuentes, Y. C. (13 de Diciembre de 2012). El mito de la pacificación en la comuna 13, tras 10 años de la Operación Orión. *Agencia de Prensa IPC*, págs. Recuperado de: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=654:el-mito-de-la-pacificacion-en-la-comuna-13-tras-10-anos-de-la-operacion-orion&catid=98:general&Itemid=457.
- Bela, J. (6 de Marzo de 2014). *El urbanismo y la transformación de Medellín*. Obtenido de quepenaconusted: <http://www.quepenaconusted.com/2014/03/el-urbanismo-en-colombia-y-la.html>
- Betancourt, A. (2008). Combatiendo el sicariato en “la ciudad más violenta del mundo”1. *Ciudad Segura* 24, 3.

- Blair, E., Grisales Hernández, M., & Muñoz Guzmán, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. «guerra» urbana: otra «clave» para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanística* (67), 29-54.
- Bobes, V. C. (2000). Ciudadanía. En L. Baca Olamendi, J. Bokser-Liwerant, & F. Castañeda, *Léxico de la política* (págs. 50-53). México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonett Locarno, M. J. (2008). *Seguridades en construcción en América Latina: Dimensiones y enfoques de seguridad en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Camacho, Á., Guzmán, Á., & Ramírez, M. C. (1997). *Nuevas visiones de la violencia en Colombia*. Bogotá: Fescol-IEPRI.
- Cardona Zuluaga, C. (28 de Mayo de 2012). *Discriminación LGTBI en Medellín, de la palabra al hecho*. Recuperado el 9 de Agosto de 2015, de medellincultura: http://www.medellincultura.gov.co/ciudadania/Paginas/C_discriminacion_lgtbi.aspx
- Cartagena, A., Orozco, A., & Lara, C. (2010). Caracterización psicológica de menores condenados por homicidio doloso en Medellín y el Valle del Aburrá durante 2003 – 2007. *Revista CES Psicología*, 3 (1), 64-82.
- Casas Dupuy, P., & González Cepero, P. (2004). Políticas de seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: Mito y realidad. En P. Casas Dupuy, Á. Rivas Gamboa, P. González Cepero, & H. Acero Velásquez, *Seguridad urbana y policía en Colombia* (págs. 236-289). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Casas Zamora, K. (2012). *La Polis Amenazada: (In)Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Departamento de Seguridad Pública. Secretaría de Seguridad Multidimensional. Organización de Estados Americanos.
- Castro, M. F., & Salazar Ferro, M. (s.f.). *La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: Acciones del Estado para Promover la Convivencia y la Seguridad en las Ciudades*. Obtenido de fuac: <http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/7vc.pdf>
- Chalom, M., Léonard, L., Vanderschueren, F., & Vézina, C. (2001). *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Comisión de Seguridad Humana - CSH. (2003). *Human Security Now, Final Report*. New York.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington: Organización de Estados Americanos - OEA.

- Concejo de Medellín. (30 de Abril de 2012). *Acuerdo 007 del 30 de abril de 2012: Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012 - 2015 "Medellín un hogar para la vida"*. Obtenido de concejo de medellin: http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=6389#.VWddkNJ_Oko
- Concejo de Medellín. (2004). Acuerdo del 31 de mayo de 2004. Por medio el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía. Obtenido de http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf.
- Concejo de Medellín. (2008). Acuerdo Municipal No. 16 de 2008, Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011. "Medellín es Solidaria y Competitiva". *Gaceta Oficial No. 3.261*, Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>.
- Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito, Ecuador: Flacso.
- Daza, A. (2006). Extorsión: Lo que sospechamos, lo que sabemos, lo que tenemos. *La Gaceta caese* (19), 3-8.
- Demers, B., & Sagant, V. (2007). Desarrollo "paso a paso" de una metodología para el diseño, ejecución y evaluación de planes locales de seguridad ciudadana. En L. Zuñiga, & L. Dammert, *Seguridad y violencia: Desafíos para la ciudadanía* (págs. 213-224). Santiago, Chile: Flacso.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2012). *Pobreza y condiciones de vida de los habitantes de Medellín, 2011*. Medellín: Observatorio de Políticas Públicas de Medellín.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Guía para la Evaluación de Políticas Públicas Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Bogotá, Colombia: Editorial Kimpres Ltda.
- Dulzaides Iglesias, M. E., & Molina Gómez, A. M. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED*, 12 (2), 1-4.

- Embajada de Estados Unidos de América. (14 de Diciembre de 2012). *Desmovilizados de Medellín finalizan exitosamente la Ruta de la Reintegración*. Obtenido de spanish.bogota.usembassy: <http://spanish.bogota.usembassy.gov/noticias2012/desmovilizados-de-medelln-finalizan-exitosamente-la-ruta-de-la-reintegracin.html>
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2012). *Informe de Gestión y Responsabilidad Social Empresarial 2012*. Obtenido de edu.gov: http://issuu.com/edu-medellin/docs/informe_final_de_gesti_n_2012_baja
- Espín M., J. (2010). Seguridad ciudadana y procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países andinos. *Temas* (64), 11-18.
- Fernández Correa, P. (s.f.). *Violencia en Medellín: una montaña rusa que no para*. Obtenido de viva.org: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0174/articulo0008.pdf>
- Flanagan Bórquez, A., Cerda González, G., Lagos González, D., & Riquelme Torrijos, S. (2010). Tensiones y distensiones en torno a la ciudadanía y formación ciudadana: comparación de los significados de profesores y estudiantes secundarios en la región de Valparaíso. *Última Década* (33), 115-137.
- Franco Restrepo, V. L. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Bogotá: Instituto Popular de Capacitación-Siglo del Hombre.
- Frühling, H., & Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista Invi*, 26 (74), 149-185.
- Fukuda-Parr, S. (2003). The human development paradigm: Operationalizing sen's ideas on capabilities. *Feminist Economics*, 9 (2-3), 301-317.
- García, A. (22 de Diciembre de 2014). *Fondo de Seguridad de Medellín invertirá 35 mil millones de pesos en 2015*. Obtenido de minuto30: <http://www.minuto30.com/fondo-de-seguridad-de-medellin-invertira-35-mil-millones-de-pesos-en-2015/297633/>
- Gil Ramírez, M. Y. (2013). Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto. *Seminario: ¿Que pasa cuando el Estado negocia con redes criminales?* (págs. 1-15). Washington: Wilson Center.
- Giraldo Ramírez, J. (2008a). Conflicto armado urbano y violencia homicida: El caso de Medellín. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (5), 99-113.
- Giraldo Ramírez, J. (2008b). Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades. *Presentación en el Wilson Center*, (págs. 1-31). Washington, Estados Unidos.

- Giraldo, M. P. (9 de Junio de 2009). "Un arma menos, son muchas vidas más" . *El Mundo.com* , págs. Recuperado el 26 de Junio de 2015, del sitio web: <http://www.elmundo.com/portal/pagina.general.impresion.php?id=118667>.
- Gobernación de Antioquia. (7 de Octubre de 2013). *La Alianza Medellín Antioquia sigue dando buenos resultados*. Obtenido de [antioquia.gov.co](http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/17228-la-alianza-medellin-antioquia-sigue-dando-buenos-resultados): <http://antioquia.gov.co/index.php/prensa/historico/17228-la-alianza-medellin-antioquia-sigue-dando-buenos-resultados>
- Gobernación de Antioquia. (2009). *Seguridad Ciudadana en pequeñas ciudades de Antioquia*. Medellín: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-HABITAT.
- González de la Vega, R. (1988). La justicia y la seguridad pública. En P. G. República, *Obra jurídica mexicana*. México D.F.
- González Ruiz, S., López Portillo V, E., & Yáñez, J. A. (1994). *Seguridad pública en México: Problemas, perspectivas y propuestas*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Serie Justicia.
- Gualdrón, Y. (15 de Enero de 2015). Funcionarios corruptos de Espacio Público de Medellín cobran 'vacunas'. *El Tiempo*, págs. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/corrupcion-en-subsecretaria-de-espacio-publico-de-medellin/15098958>.
- Gutiérrez Sanín, F., & Sánchez, G. (2006). *Nuestra Guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Guzmán Barney, Á. (2013). Seguridad ciudadana y seguridad del Estado. En A. Abello Colak, & P. E. Angarita Cañas, *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad como un valor democrático* (págs. 19-41). Medellín: Clacso.
- Habermas, J. (1993). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (Quinta edición ed.). México D.F.: McGraw Hill.
- Hopenhayn, M. (2000). Nuevas formas de ser ciudadano: ¿La diferencia hace la diferencia? *Revista Relea*, 11, 109-122.

- Hopenhayn, M. (2001). Viejas y nuevas formas de la ciudadanía. *Revista de la Cepal* (73), 117-128. Recuperado de: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10722/073117128_es.pdf?sequence=1.
- Horrach Miralles, J. A. (2009). Sobre el concepto de ciudadanía. *Factótum: Revista de filosofía* (6), 1-22.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2011). *Modulo instruccional: Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - ILPES/CEPAL. (1998). *Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad ciudadana (con énfasis en vigilancia policial)*. Obtenido de repositorio.cepal: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31053/S9870578_es.pdf?sequence=1
- Jiménez Benítez, W. G. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. *Universidad Sergio Arboleda*, 7 (12), 31-46.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano: Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *La Política: Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad* (3), 5-40.
- Lewin, J. E. (20 de Diciembre de 2011). *Entre 2007 y 2011, mientras Bogotá retrocedió, Medellín avanzó*. Obtenido de La silla vacía: <http://lasillavacia.com/historia/entre-2007-y-2011-mientras-bogota-retrocedio-medellin-avanzo-30374>
- Lizcano Fernández, F. (2012). Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. *Revista Latinoamericana Polis*, 32, Recuperado de: <http://polis.revues.org/6581>.
- Marshall, T. H. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Matul, D., & Dinarte, G. (2005). *Enfoques Políticos vigentes sobre Seguridad Ciudadana en Costa Rica*. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Medina, C. (2013). El Crimen en Medellín y Antioquia: La Importancia de Priorizar la Infraestructura Carcelaria. *Revista Peso.com*, Recuperado de: <http://revistapeso.com/el-crimen-en-medellin-y-antioquia-la-importancia-de-priorizar-la-infraestructura-carcelaria/>.
- Mejía Restrepo, B. E. (Noviembre de 2013). *Estudio de caso: Modelo de Gestión de Seguridad Ciudadana en Medellín*. Obtenido de capsinitiative: <http://www.capsinitiative.net/wp->

content/uploads/2014/07/Caso-Modelo-de-Seguridad-Ciudadana-en-Medell%C3%ADn-Version-final-Beatriz-Mejia.pdf

Meyenberg Leycegui, Y. (1999). Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. *Perfiles Latinoamericanos*, 9-26.

Miller, D. (1997). Ciudadanía y Pluralismo. *Ágora* (7), 73-98.

Ministerio de Coordinación de Seguridad. (2011). *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Obtenido de seguridad.gob: http://www.seguridad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf

Mockus, A., Murraín, H., & Villa, M. (2012). *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in) seguridad en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.

Naciones Unidas Cepal-Eclac. López Regonesi, Eduardo. (2000). *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Naciones Unidas. (Septiembre de 2005). *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*. Obtenido de un: http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet4.pdf

Nullvalue. (18 de Julio de 1993). Cartel de Medellín fue desarticulado. *El Tiempo*, págs. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-173956>.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. (2012). *Control territorial y resistencias: Una lectura desde la Seguridad Humana*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Ochman, M. (s.f.). *Modelos teóricos de la ciudadanía*. Obtenido de cca: http://www.cca.org.mx/apoyos/formacion_c/02_profesores/info_esp/02_Ciudadania/modelos_teoricos_ochman.ppt.

ONU-HABITAT & Universidad Eafit. (2011). *Libro Blanco de la Seguridad y la convivencia de Medellín*. Medellín: Pregón Ltda.

Organización Noche y Niebla. (2003). *Caso Tipo No. 2: Comuna 13, la otra versión*. Obtenido de nocheyniebla: <http://www.nocheyniebla.org/files/u1/casotipo/Comuna13/03Capitulos.pdf>

Peña, J. (2003). Ciudadanía republicana y cosmopolitismo. *Revista de Filosofía* (29), 17-33.

Pérez Salazar, B., & Montoya Cely, C. (Diciembre de 2013). *Las BACRIM después de 2013: ¿próximo reservado?* Obtenido de pares: <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2013/12/INFORME-BACRIM-2013.pdf>

- Personería de Medellín. (2013). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2012*. Obtenido de personeriamedellin: http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/INFORME_D1.pdf
- Prensa del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (11 de Abril de 2007). *Los presos VIP que ahora hacen política*. Obtenido de colectivo de abogados: <http://www.colectivodeabogados.org/nuestro-trabajo/noticias-cajar/LOS-PRESOS-VIP-QUE-AHORA-HACEN>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2009). *Informe sobre desarrollo humano para América Central, IDHAC, 2009-2010: Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. New York: Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (Noviembre de 2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Obtenido de latinamerica.undp: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Programa de Naciones para el Desarrollo en Colombia - PNUD. (1998). *Desarrollo humano en Chile: Las paradojas de la modernización*. Santiago de Chile: Cepal.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (1990). *Desarrollo Humano Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (1994). *Human Development Report*. New York: Fondo de Cultura Económico.
- Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo de Costa Rica - PNUD. (2006). *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005*. San José: Editorama S.A.
- Real Academia Española. (2012). *Seguridad*. Obtenido de rae: <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=wwcs1Hw7LDXX28FVsWTI>
- Red 14 del Programa Urb Al y Regione Toscana. (2006). *Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Santiago de Chile: G. Canale & C. S.P.A.
- Restrepo Medina, M. A. (2006). *Impacto social de los planes de desarrollo: Análisis de la inversión social en Bogotá 1995-2004*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.

- Reyes Morris, V. (2011). Un espacio Anómico: La Comuna 13 de Medellín como conflicto normativo. *Herencia y ruptura en la sociología colombiana contemporánea* (págs. 2045-2074). Cali: Universidad ICESI.
- Rivero, Á. (2001). Tres espacios de la ciudadanía. *Isegoría* (24), 51-76.
- Rueda, M. H. (2008). Nación y narración de la violencia en Colombia (de la historia a la sociología). *Revista Iberoamericana*, 74 (223), 345-359.
- Ruiz, J. C. (2013). Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno. En A. Abello Colak, & P. E. Angarita Cañas, *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad como un valor democrático* (págs. 43-70). Medellín: Clacso.
- Ruiz, J. C., & Vanderschueren, F. (2007). Base conceptual de la seguridad. En U. & Red 14, *Consolidación de los Gobiernos Locales en Seguridad Ciudadana: formación y prácticas* (págs. 10-21).
- Salazar Jaramillo, A. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011: Medellín es solidaria y competitiva*. Recuperado el 3 de Marzo de 2015, de medellin.gov: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Periodico%20Compromiso/compromiso33lowres.pdf>
- Salking, N. J. (1999). *Métodos de investigación*. México D.F.: Prentice Hall México.
- Sampson, A., & Tenorio, M. C. (2000). Cultura e Infancia. *Recurso del grupo de Investigación Cultura y Desarrollo Humano, del Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados en psicología, Cognición y Cultura de la Universidad del Valle*, Recuperado de: <http://psicologiacultural.org/Pdfs/Sampson/Pdf%20Sampson%20capitulos/Cultura%20e%20infancia.pdf>.
- Sanabria, A. M., & Uribe, A. F. (2007). Prevalencia de la delincuencia juvenil en Santiago de Cali. *Pensamiento Psicológico*, 3 (9), 111-122.
- Sanchez Gómez, G. (20 de Febrero de 2004). *La Violencia y la Supresión de la Política*. Obtenido de banrepcultural: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/ensayo/violen.htm>
- Santiago Juárez, R. (2010). El concepto de ciudadanía en el comunitarismo. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (23), 153-174.

- Silva Jaramillo, S. (19 de Marzo de 2015). Una urgencia para Medellín: la población carcelaria. *El Colombiano*, págs. Recuperado de: <http://www.elcolombiano.com/una-urgencia-para-medellin-la-poblacion-carcelaria-AE1530893>.
- Sojo, C. (2002). La noción de la ciudadanía en el debate latinoamericano. *Revista de la Cepal* (76), 25-38.
- Universidad de Antioquia. (2013). *Política Pública para la Promoción de la Convivencia y la Prevención de la Violencia en el Valle de Aburrá, 2007-2015*. Obtenido de udea: <http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/SedesDependencias/SaludPublica/programas/previva/B.planesPoliticPublicas>
- Valencia, O. A. (24 de Mayo de 2012). *Operación Mariscal: Operación terror*. Obtenido de Corporación Jurídica Libertad: http://www.cjlibertad.org/index.php?option=com_content&view=article&id=594:operacion-mariscal%20operacion-terror&catid=70:soy-comuna-13&Itemid=103
- Vanderschueren, F., & Lunecke, A. (2004). La prevención del delito en América Latina: Hacia una evaluación de las experiencias prometedoras. En B. I. Ministerio del Interior de Chile, *Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos* (págs. 86-132). Santiago de Chile: ArteCrea Comunicaciones.
- Vargas Velandia, C. (16 de Febrero de 2011). *Cuatro claves sobre el fenómeno de las Bacrim*. Obtenido de lasillavacia: <http://lasillavacia.com/historia-invitado/21738/cvargasvelandia/cuatro-claves-sobre-el-fenomeno-de-las-bacrim>
- Vargas Velásquez, A., & García Pinzón, V. (2008a). Seguridad Ciudadana y Gasto Público: Reflexiones sobre el Caso Colombiano. *América Latina Hoy*, 50, 37-51.
- Vargas Velásquez, A., & García Pinzón, V. (2008b). Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín. *Pensamiento Iberoamericano* (2), 249-270.
- Verdugo Terminel, M. J. (2009). *Seguridad Pública Municipal, 2006-2009*. Hermosillo.
- Zapata-Barrero, R. (2001). *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*. Barcelona: Anthropos Editorial.

Anexos

Anexo A. Ficha de recolección de datos utilizados durante la investigación.

Autor	
Título del documento	
Año	
Tipo de referencia	
URL	
Alcalde electo	
Título del Plan de Desarrollo	
Objetivos del Plan de Desarrollo	
Líneas de acción estratégicas del plan de desarrollo	
Estrategias y programas en materia de seguridad propuestas	
Enfoque de seguridad propuesto	
Rol de la ciudadanía dentro del Plan	
Observación	

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a los requerimientos de la investigación.

Anexo B. Datos obtenidos durante la investigación.

Autor	Concejo de Medellín
Título del documento	Acuerdo del 31 de mayo de 2004. Por medio el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía
Año	2004
Tipo de referencia	Documento de sitio web
URL	http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf
Alcalde electo	Sergio Fajardo Valderrama
Título del Plan de Desarrollo	“Medellín compromiso con toda la ciudadanía”
Objetivos del Plan de Desarrollo	Promover el Desarrollo Humano Integral para el conjunto de las personas de Medellín, lo que significa la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de esos ciudadanos y ciudadanas
Líneas de acción estratégicas del plan de desarrollo	Cinco líneas estratégicas, a saber: 1) Medellín Gobernable y Participativa, 2) Medellín Social e Incluyente, 3) Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano, 4) Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria y 5) Medellín Integrada con la Región y con el Mundo.
Estrategias y programas en materia de seguridad propuestas	Cultura ciudadana, organización y participación ciudadana, transparencia y desarrollo institucional y seguridad y convivencia; siendo esta última en la cual se profundiza a continuación, para dar respuesta a los objetivos propuestos en la presente investigación.
Enfoque de seguridad propuesto	Enfoque de Seguridad Ciudadana
Rol de la ciudadanía dentro del Plan	Se impulsa una nueva cultura de la civilidad y una revaloración de lo público en la que la corresponsabilidad constituye una forma de gobernar y de integrar a los actores en torno al Plan de Desarrollo
Observación	

Autor	Concejo de Medellín
Título del documento	Acuerdo Municipal No. 16 de 2008, Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011. “ Medellín es Solidaria y Competitiva”
Año	2008
Tipo de referencia	Documento de sitio web
URL	https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf
Alcalde electo	Alonso Salazar Jaramillo
Título del Plan de Desarrollo	“Medellín es Solidaria y Competitiva”
Objetivos del Plan de Desarrollo	Centrar la acción gubernamental en la superación de la pobreza y la inequidad, con el propósito de saldar la deuda social histórica, superar la exclusión, y sentar las bases para hacer de Medellín una ciudad que garantiza, promueve y satisface los derechos ciudadanos.
Líneas de acción estratégicas del plan de desarrollo	Línea 1 - Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa, Línea 2 - Desarrollo y Bienestar para toda la Población, Línea 3 - Desarrollo Económico e Innovación, Línea 4 - Hábitat y Medio Ambiente para la Gente, Línea 5 - Ciudad con Proyección Regional y Global y Línea 6 - Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana; siendo la Línea 2, la que agrupa los programas y proyectos en materia de seguridad y convivencia
Estrategias y programas en materia de seguridad propuestas	El Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano, Política Municipal de Gestión y Administración del Espacio Público y la Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana
Enfoque de seguridad propuesto	Seguridad Humana
Rol de la ciudadanía dentro del Plan	El rol de la ciudadanía es de corresponsabilidad ya que constituye una forma de gobernar y de integrar a los actores en torno al Plan de Desarrollo.
Observación	

Autor	Concejo de Medellín
Título del documento	Acuerdo 007 del 30 de abril de 2012: Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012 - 2015 “Medellín un hogar para la vida”
Año	2012
Tipo de referencia	Documento de sitio web
URL	http://www.concejodemedellin.gov.co/concejo/concejo/index.php?sub_cat=6389#.VWddkNJ_Oko
Alcalde electo	Aníbal Gaviria Correa
Título del Plan de Desarrollo	“Medellín un hogar para la vida”
Objetivos del Plan de Desarrollo	El Desarrollo Humano Integral de los y las habitantes de Medellín desde la prevalencia del bien general, la justicia y la solidaridad, las condiciones de vida digna y la convivencia social, la promoción del equilibrado desarrollo territorial y la inserción competitiva de Medellín en los ámbitos subregional, regional, departamental, nacional e internacional. Este Desarrollo Humano Integral será el vehículo para alcanzar un modelo de ciudad equitativa: incluyente en lo social, distributiva en lo económico, democrática en lo político y sostenible en lo ambiental.
Líneas de acción estratégicas del plan de desarrollo	Línea 1. Ciudad que respeta, valora y protege la Vida, Línea 2. Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno, Línea 3. Competitividad para el Desarrollo Económico con Equidad, Línea 4. Territorio Sostenible: ordenado, equitativo e incluyente y Línea 5. Legalidad, Legitimidad e Institucionalidad para la Vida y la Equidad
Estrategias y programas en materia de seguridad propuestas	<ul style="list-style-type: none"> – Medellín: Más seguridad, más vida. – Medellín, protege los derechos humanos. – Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano. – Familia vínculo de vida. – Ciudad viva, espacio público para la vida y la convivencia. – Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia. – Medellín vive en paz. – Seguridad Pública para las Mujeres.
Enfoque de seguridad propuesto	Seguridad ciudadana
Rol de la ciudadanía dentro del Plan	Participación activa en la identificación problemáticas de la ciudad y la toma de decisiones al respecto, basada en la corresponsabilidad, entre la comunidad y las instituciones pertinentes.

Anexo C. La seguridad ciudadana en América Latina.

Al concebir la seguridad ciudadana como la posibilidad que tienen todos los individuos de hacer valer sus derechos humanos y los de los demás, de reconocer las normas que regulan un país o comunidad y asimismo, de cumplir con sus deberes; comprometiéndose en todo momento con lo público y el bien común y frente a los altos índices de inseguridad, violencia y criminalidad que han caracterizado a los países de América Latina; estos, hasta cierto punto, han pretendido diseñar e implementar una serie de acciones encaminadas no sólo a la represión del delito sino también a fortalecer la calidad de vida, reducir la vulnerabilidad ante la violencia y fomentar oportunidades para su población, que conlleven a la protección en todo momento de sus derechos. Es preciso mencionar que dichas acciones se han formulado de acuerdo con las particularidades de cada nación, debido a que el panorama en materia de seguridad ciudadana y el modelo de gobernabilidad de cada una de estas difiere de forma significativa entre ellas; y con las mismas de cierta forma se ha logrado este objetivo, como lo señala el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013): “América Latina muestra hoy en día economías más fuertes e integradas, menos pobreza, democracias más consolidadas, así como Estados que han asumido mayores responsabilidades en la protección social” (p. 5), aunque la inseguridad sigue siendo su mayor debilidad.

A grandes rasgos, la situación en seguridad ciudadana en los países latinoamericanos ha mantenido una tendencia ascendente en lo concerniente con las tasas de homicidios, reflejado en un aumento del 11% en el período 2000-2010, con los robos, la violencia sexual y la pérdida de representatividad de algunos vínculos sociales como la familia, la escuela y la comunidad como tensores sociales que permiten cooperación y convivencia positiva (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013); lo anterior como consecuencia del deterioro del tejido social y de las instituciones gubernamentales, que se presenta en la actualidad. Estas últimas, han efectuado reformas y políticas para obtener la seguridad ciudadana en sus territorios, atendiendo a sus propias capacidades estatales y evidenciándose con modificaciones en diversas entidades, las cuales se detallan a continuación.

Con respecto a las reformas en materia policial en América Latina, estas se han orientado hacia el modelo de Policía Comunitaria, como en el caso de la policía de Sao Paulo y Belo Horizonte en

Brasil (Vanderschueren & Lunecke, 2004), con el cual la ciudadanía y la policía unen esfuerzos por conseguir una mejor convivencia, sin embargo no ha generado los resultados esperados debido a los reducidos recursos destinados para ello, a la concepción escéptica de la policía frente a la efectividad de la misma y a la carencia de fundamentos concretos para adoptar esta opción, como es el caso en Guatemala, Honduras y El Salvador. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) destaca la gestión de países como Colombia, Nicaragua y Chile, el primero por la reducción de las tasas criminales en las zonas donde se ha desarrollado la propuesta. En lo correspondiente a Nicaragua, ha tenido buenos resultados y legitimidad. Y en el caso del tercer país, “este programa ha estado acompañado por la creación del Sistema Táctico de Análisis del Delito (STAD), el cual busca responder ante manifestaciones específicas del delito” (p. 114). Como consecuencia de lo anterior y con la finalidad de fortalecer la gestión policial y enfrentar apropiadamente las amenazas internas y externas que han surgido en estas naciones, se ha recurrido a emplear las Fuerzas Armadas para participar en tareas de seguridad ciudadana, lo que en realidad ha sido contraproducente para ello, ya que: 1) La relación con los gobernantes se supedita al poder civil, 2) Postpone la adopción de medidas para fortalecerlas, 3) Constituye una amenaza frente a los derechos humanos y la rendición de cuentas y 4) El entrenamiento militar está basado en vencer al enemigo sin tener en cuenta el grado de violencia que utilice contrario a lo que sucede con la población civil, con la cual dicho grado debe ser mínimo (Cruz y Santamaría, 2013; Isacson, 2013 citados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

De igual forma otro factor importante de la seguridad ciudadana en Latinoamérica está representado por el Sistema de Justicia, frente al cual países como Chile han tenido la concepción y así lo han implementado, de que el éxito en las reformas judiciales no necesariamente se debe al número de jueces que se dispongan ya que lo relevante son los contextos institucionales locales; lo que llevo al país a una reconocida renovación desde el año de 1998 con la creación del Ministerio Público, el establecimiento de nuevos organismos y la reestructuración de algunos ya existentes, el reemplazo del sistema escrito por uno oral y la colaboración público-privada antes, durante y después de este proceso (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013).

Las reformas al respecto se han centrado en la introducción del modelo acusatorio de origen anglosajón lo que significa que en el Ministerio de Público recae la responsabilidad de perseguir los delitos y de decidir sobre la condena o no de los individuos procesados, función que cumplía

anteriormente en todos los países latinoamericanos, a excepción de México y Panamá, el Juez de Instrucción; además, evidencia que hay cumplimiento y reducción de los plazos legales, la introducción de sanciones alternativas y el rescate de la víctima en el proceso penal (Vanderschueren & Lunecke, 2004), no obstante todo ello no ha sido suficiente para cambiar la percepción negativa que tiene la mayoría de personas de la región sobre la verdadera efectividad para resolver los procesos con las garantías requeridas. De igual forma, los países de América Latina han tenido importantes avances en cuanto a la reivindicación de los derechos de cara a la violencia de género, por ello, según la organización PNUD-ONU Mujeres (2013 citado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013), “el 97% de los países han aprobado leyes contra la violencia doméstica [...] 8 países cuentan con leyes o reformas en sus códigos [...] y 10 de ellos han aprobado legislaciones de segunda generación que han logrado incorporar directamente el concepto de violencia contra las mujeres” (p. 121, 122).

Adicional a los factores mencionados previamente, existen otras acciones y estrategias que evidencia la seguridad ciudadana en los países de América Latina, sobresalen aquellos enfocados a la prevención del delito y de conductas de riesgo de los niños y niñas, destacándose la labor realizada por Colombia, Chile y Brasil (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013). Por un lado, en Colombia, específicamente en Bogotá, se combinó la recuperación de espacios críticos, con iniciativas de desarme y de limitación del horario de venta de licor, apoyo a la Policía Metropolitana y el fortalecimiento de la Cultura Ciudadana (Mockus, Murraín, & Villa, 2012). En el caso de Brasil se ha ampliado la oferta de actividades extracurriculares a través del programa Escuelas Abiertas con el cual se ofrece deportes, cultura, artes y actividades de ocio y trabajo inicial de formación para los jóvenes durante los fines de semana y que ha sido útil para disminuir los niveles de violencia en el país, particularmente en Sao Paulo entre 2003 y 2006 los actos delictivos se redujeron en un 45% (Banco Mundial, 2011 citado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013, p. 132) y también se destacan el Programa Social de Mangueira en Río de Janeiro con tres acciones primordiales:

El “Círculo de Amigos del Niño Pandillero” por medio del cual se capacitó a adolescentes en ciertas ocupaciones laborales, que luego fueron ubicados en puestos de trabajo generados a partir de convenios con 170 empresas de la ciudad de Río [...] el programa “Rescate de

la Ciudadanía”, que consistió en la implementación de asistencia jurídica, orientación psicológica y actividades de fortalecimiento de las organizaciones sociales en la comunidad, para ayudar a la reinserción de los jóvenes de pandillas y niños de la calle. Por último, con la cooperación de la organización Golden Cross y el trabajo voluntario de profesionales, se instaló un consultorio de salud para atender a toda la comunidad (Vanderschueren & Lunecke, 2004, p. 116).

Y en lo que respecta a Chile, los proyectos de prevención se han efectuado mediante las intervenciones de áreas urbanas de alta peligrosidad, bajo la denominación de “Barrio Seguro”, el cual consistió en la movilización comunitaria fomentando el liderazgo en el sector intervenido, la prevención dirigida a grupos de riesgo (niños y jóvenes), la reinserción social de personas en conflicto con la ley y la reducción de los niveles de impunidad existentes en los barrios intervenidos (Frühling & Gallardo, 2012; Ruiz, 2013).

Algunos países también han optado por la ejecución de proyectos dirigidos a mejorar las condiciones de seguridad de áreas urbanas determinadas donde predominan desventajas sociales que estimulan los actos delictivos mediante el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de oportunidades para la población, como es el caso de la intervención de urbanismo social basado en un proceso de gestión social integrado efectuado en la ciudad de Medellín (Vanderschueren & Lunecke, 2004). Otras acciones con las cuales se manifiesta la seguridad ciudadana en Latinoamérica, de acuerdo con Vanderschueren & Lunecke (2004), son:

- **Las medidas para reforzar la socialización familiar**, como aquellas que apuntan a eliminar la violencia intrafamiliar; a apoyar las familias monoparentales pobres o en crisis [...]
- **Medidas a favor de la seguridad de las mujeres**, como la asistencia a víctimas de violencia doméstica e inserción de los hombres en las campañas contra dicha violencia [...]
- **Medidas para reforzar la socialización y la escolarización** en las escuelas, como la introducción de formas de mediación de conflictos en éstas [...]

- **Medidas que conciernen la percepción de la inseguridad** y que implican campañas de información regular, objetiva y en concertación, sobre bases éticas, con los medios de comunicación [...]
- **Medidas para acercar la policía a la población**, que favorecen formas de “policiamiento comunitario” (p. 153-155).

Y más aún, la Red 14 del Programa Urb Al y Regione Toscana (2006), expone las siguientes, estrategias y acciones en el marco de la seguridad ciudadana de los países latinoamericanos: Prevención ciudadana, trasmisión de conocimientos y recursos, incidencia y auditoría ciudadana, cooperación internacional, integración subregional y alineación de esfuerzos, entre otros.

A modo de conclusión, es posible indicar que si bien en la actualidad la seguridad ciudadana en América Latina se evidencia mediante el fortalecimiento de diversas instituciones estatales y la ejecución de una serie de estrategias y acciones enfocadas a prevenir los factores de riesgo asociados a los actos delictivos, al mejoramiento de las condiciones sociales, individuales, políticas y económicas de la población y al esfuerzo en común de todos los involucrados; no se han alcanzado los resultados esperados como por ejemplo la disminución sostenida de las tasas de homicidios y el fortalecimiento de las instituciones que controlan la violencia, debido a la reducida asignación de recursos para su implementación y la continuidad en su ejecución en el tiempo. En este sentido, se ha destacado la labor de países como Chile y Brasil, donde se han optado por apostarle contundentemente a la intervención de las zonas inseguras y en conflicto desde sus aspectos físicos hasta el desarrollo de oportunidades de educativas y laborales, pasando por la ejecución de programas con lo que se motiva el aprovechamiento del tiempo libre principalmente de los niños y jóvenes quienes son los más propensos a caer, no sólo en las trampas de la violencia sino también en las de las drogas y el alcohol.