



POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN



UNODC
Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Alcaldía de Medellín

Medellín
todos por la vida



Alcaldía de Medellín

ANÍBAL GAVIRIA CORREA

Alcalde de Medellín

LUIS FERNANDO SUAREZ VÉLEZ

Secretario-Vicealcalde de Gobernabilidad y Seguridad

SERGIO ALFONSO VARGAS COLMENARES

Secretario de Seguridad

CLAUDIA PATRICIA WILCHES MESA

Secretaria de Gobierno y Derechos Humanos

Equipo Técnico

SEBASTIÁN LONDOÑO SIERRA

Coordinador Política Pública de Seguridad y Convivencia

ISABEL CRISTINA AGUIRRE CARDONA

Profesional Universitaria

JULIANA PORRAS LEDESMA

Profesional Universitaria

MARÍA JULIANA REY BARRERA

Profesional Temática SISC

SIOLY RODRÍGUEZ SUAREZ

Tecnóloga Política Pública de Seguridad y Convivencia

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

BO MATHIASSEN

Representante

DAVID ÁLAMOS

Jefe del Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia (PROJUST)

DIEGO RICARDO QUINTERO MARTÍNEZ

Coordinador Seguridad Ciudadana

Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia (PROJUST)

Equipo Técnico

CAMILO ARANGO OSORNO

Asesor de Coordinación Territorial

Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia (PROJUST)

YULIANA VÉLEZ GUZMÁN

Asesora en Proyectos de Género y Violencia Sexual

Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia (PROJUST)

ISBN: 978-958-59078-4-3

Agradecimientos

La Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, bajo la coordinación y liderazgo de la Secretaría de Seguridad de Medellín es una realidad gracias a la participación activa, a los aportes y comprensiones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Universidad Eafit, Policía Nacional-EVAL, Ejército Nacional, Fuerza Aérea, Armada Nacional, Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML y CF), Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Observatorio de Seguridad Humana, Instituto de Estudios Regionales (INER), Universidad de Antioquia, Personería de Medellín, Medellín Cómo Vamos, Instituto Popular de Capacitación (IPC)-, Corporación Región, Fundación Ideas para la Paz, Secretarías de Gobierno y Derechos Humanos, de las Mujeres, de Salud y de Juventud de la Alcaldía de Medellín, y a las demás dependencias del orden municipal y nacional que participaron de los procesos investigativos, de concertación y diseño de la Política.

Especial agradecimiento a quienes participaron en la redacción de la versión final de este documento: Oriana Galindo Muñoz, Ana María Jaramillo Silva, Úrsula Baigorria Koeppel, Alexander Velásquez Velásquez, Ana Lucía Daza, María Adelaida Vélez Posada, Daniela Arboleda Acevedo y Andrés Felipe Preciado Restrepo.

Índice de Contenidos

Presentación.....	5
1. Medellín se consolida como referente regional en el diseño e implementación de un modelo integral de gestión para la seguridad y la convivencia	9
2. ACUERDO MUNICIPAL N°021 DE 2015. "Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín"	22
3. "Documento Técnico del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia"	24

Presentación

Como lo he manifestado en muchos escenarios, en múltiples ocasiones, privada y públicamente, hoy, finalizando nuestro Gobierno, insisto en que la aspiración primera y más justa que debemos tener como sociedad es respetar la vida. No se trata de una tarea fácil en el terreno de la política y es particularmente retador proponer el respeto a la vida como prioridad principal y máxima, no negociable, en una sociedad con una historia reciente en la cual la violencia, y en particular la violencia homicida, se han constituido en recursos habituales.

Además de haberse constituido en nuestro principio para gobernar, el respeto a la vida ha irradiado los ejercicios e instrumentos concretos de planeación de nuestra Administración y hemos querido que ello se haga de manera explícita. Ya desde el 2012, cuando se aprobó el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) del Municipio de Medellín, que ha sido reconocido como uno de los ejercicios más rigurosos de todo el país, habíamos afirmado, con la mayor convicción, que "la vida es uno de los valores centrales en el ejercicio de interacción entre el Estado y la sociedad. Es el valor supremo que demanda que todos nuestros esfuerzos se dirijan a protegerla, honrarla y valorarla y que cuando sea vulnerada, todos nos movilizemos a defenderla".

No se trata, por supuesto, de asumir la vida en su concepción más restringida. Se trata de pensar la vida en términos de vida digna, de dotar de humanidad las reflexiones en torno a la planeación de la gestión de los asuntos públicos y que esa dignidad de lo humano efectivamente informe los instrumentos, las herramientas, los procedimientos y las intervenciones por medio de las cuales se concreta aquello que denominamos Gobierno Local. Se trata, en definitiva, de asumir la vida como el bien-estar de los habitantes de Medellín en sus territorios, es repensar la vida en términos de libertad, en titularidad de las personas y que como sociedad no estamos dispuestos a negociar. Es asumir la vida de manera tal, que será plenamente reivindicada y honrada cuando, cada vez más y en la mayor medida de lo posible, generemos condiciones para la realización del Desarrollo Humano Integral, objetivo superior del Plan de Desarrollo Medellín, un hogar para la vida.

Culminando nuestro Gobierno, y aún con una reducción que representa haber alcanzado la tasa de homicidios más baja en los últimos cuarenta años y que lleva a que Medellín sea reconocida dentro y fuera del país, afirmamos con contundencia que no estamos satisfechos. Y no estamos satisfechos porque, aún con logros tan significativos e incuestionables, no vamos renunciar a entender que todo homicidio es una tragedia y un fracaso como sociedad. No estamos satisfechos porque la complejidad de la ciudad hace que persistan grandes retos cuando de gestión de la seguridad y la convivencia se trata y hay hechos victimizantes que persisten y afectan de manera significativa a los habitantes de Medellín. No estamos satisfechos y ante los grandes

retos que enfrenta la ciudad proponemos ejercicios de planeación ambiciosos, rigurosos y sobre todo, pensados para la toma informada de decisiones que mejoren las condiciones para el goce efectivo de derechos y realización de la vida digna.

Es por lo anterior, que hemos propuesto a la ciudad una Política Pública de Seguridad y Convivencia, en la cual, por medio del Acuerdo 21 de 2015, el Concejo de Medellín aprobó la adopción de un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, con un horizonte temporal de diez años. Grandes desafíos, como el que representan las condiciones de seguridad y convivencia de la ciudad, demandan la más fuerte y decidida gestión, liderazgo y fortalecimiento institucional.

Con la confluencia, entre otros, del sector privado, la sociedad civil organizada, la ciudadanía, el sector público del nivel local, departamental y nacional, la academia, los organismos de seguridad y justicia y la cooperación internacional, con el liderazgo de la Alcaldía, la ciudad se enfrenta con ambición, compromiso y rigor técnico, a un contexto adverso para avanzar en el diseño e implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia. El reto es inmenso y en esa medida, la responsabilidad de un Gobierno que ha decidido honrar la vida no puede ser menor. Como lo ha señalado enfáticamente la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, socio incansable que ha acompañado a nuestra Administración en este proceso: "Medellín es una ciudad que ha debido afrontar diversas expresiones de violencia y conflictividad urbana, todas ellas de especial complejidad, no solo en el escenario local, sino con impacto en el escenario nacional y regional. Esas circunstancias, que en otros contextos pudieron haber puesto en juego el sostenimiento de la institucionalidad local, tuvieron como respuesta en la ciudad un mayor interés de parte de las administraciones municipales por consolidar un modelo innovador y eficiente de la gestión de la seguridad en el municipio y una ciudadanía activa que reclama un mayor compromiso de parte de los organismos de seguridad y de justicia como una de sus prioridades".

Porque ante el reto de hacer de Medellín un hogar para la vida podemos celebrar grandes e indiscutibles logros, pero no declararnos del todo satisfechos, esperamos que en la implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de la ciudad se avance con la vehemencia y seriedad que demandan las complejas condiciones de nuestra ciudad.

Aníbal Gaviria Correa
Alcalde de Medellín

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) tiene la labor de custodiar y promover la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos y sin duda, la asistencia técnica a los Estados parte de la convención en materia de seguridad ciudadana, es una agenda central en la lucha contra esos fenómenos en la región de América Latina.

Medellín se ha convertido en la última década en un laboratorio de estudio e implementación de buenas prácticas en materia de seguridad y convivencia, que retan a las autoridades locales a ser cada vez más creativas en las soluciones que proponen, luego de haber probado todo lo que indican los manuales con mayor o menos éxito en cada intervención. El actual gobierno municipal se propuso la formulación de una nueva política pública de seguridad y convivencia de largo alcance, participativa y transversal a su plan de desarrollo, para que la ciudad cuente con un modelo integral de gestión local de la seguridad y la convivencia, como una apuesta dirigida a la toma informada de decisiones.

UNODC ha acompañado a la Alcaldía de Medellín desde el año 2012 en la formulación de esa Política Pública a través de la implementación de la metodología de auditorías de seguridad, una herramienta de trabajo desarrollada por el Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia de nuestra agencia y que encontró en Medellín, un escenario institucional privilegiado para avanzar en la que ha sido la experiencia de mayor desarrollo y alcance en su implementación en el país.

Las Auditorías de Seguridad son una metodología de análisis de los problemas de seguridad en el nivel municipal, regional y departamental y tienen por objetivo gestionar el riesgo de las afectaciones a la seguridad y la convivencia en el nivel territorial. Para ello, se traza como objetivos la definición del contexto a partir de las condiciones de criminalidad y violencia que lo afectan, la profundización en las escalas, tendencias, dispersión e impacto sobre la población, el establecimiento del perfil de las víctimas y victimarios, la definición de factores de riesgo para la ocurrencia de esos fenómenos, la evaluación de la capacidad de respuesta institucional local, y la identificación de oportunidades para el mejoramiento en la gestión de la seguridad y la convivencia. Su implementación en el caso de Medellín, le permitió a la Vicealcaldía de Seguridad y Gobernabilidad, liderar el proceso de formulación de una política pública que le apuesta a la definición de un modelo de gestión integral de la seguridad y la convivencia en el nivel local, para que los tomadores de decisiones cuenten con unos lineamientos estratégicos, unos escenarios de articulación y unos instrumentos de planeación y seguimiento calificados que garanticen una mejor respuesta institucional a los retos que representa la gestión de la seguridad.

El resultado final de la política, tiene varias fortalezas a resaltar, desde la experiencia y conocimiento de UNODC frente a otras experiencias nacionales e internacionales en la materia. La apuesta por la continuidad en el tiempo de las buenas prácticas en el nivel local, definen la

propuesta como una aspiración a ser una política de Estado y no solo del actual gobierno, con una participación plural en su formulación a través de la metodología de consulta de la auditoría de seguridad, y con y con nuevos enfoques de análisis promovidos, en parte desde UNODC.

Esperamos poder seguir contribuyendo desde nuestro mandato a la adecuada toma decisiones en el nivel local para el mejoramiento en la gestión de la seguridad y la convivencia y que el caso de Medellín, sea tenido por otras administraciones locales en Colombia y los demás países de la región, como una buena práctica de gestión de asuntos públicos en la materia.

Bo Mathiasen

Representante UNODC en Colombia

1. Medellín se consolida como referente regional en el diseño e implementación de un modelo integral de gestión para la seguridad y la convivencia

Sebastián Londoño Sierra
Camilo Arango Osorno

Es usual que cuando se hace referencia a las condiciones o al estado de la seguridad y la convivencia en Medellín, las posibles "soluciones" consideren asuntos tan variados como la dotación más sofisticada a organismos especializados para el combate a la criminalidad organizada, campañas comunicativas que motiven la reflexión en torno a la importancia del respeto a los demás; proyectos cuyo propósito sea la formación para el desarrollo de capacidades para la solución pacífica y negociada de controversias, fortalecimiento de la justicia, programas para incentivar investigaciones académicas que vinculen a las universidades en la producción de diagnósticos más técnicos o incluso propuestas de grandes apuestas de ciudad en procura de reducción de la inequidad. Es bastante probable que todos los anteriores, y muchos otros, sean asuntos importantes para considerar en la gestión de la seguridad y la convivencia en una ciudad como Medellín.

Indicativo de esto es que parece haber un acuerdo, al menos entre actores como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), para quien "la inseguridad es el resultado de una gran cantidad de factores. Se pueden enfatizar las condiciones socioeconómicas de la población, la fragilidad de las instituciones y de los mecanismos de control del Estado o el efecto de normas sociales. Todas las explicaciones son, hasta cierto punto, válidas. Sin embargo, frecuentemente se presentan como alternativas contrapuestas que compiten entre sí por el reconocimiento como la verdadera razón de la inseguridad" (CAF, 2015: 38).

Pero, si esto es así, al menos dos "inquietudes" surgen: 1) ¿por qué todo parece estar relacionado entonces con la seguridad y la convivencia? Y, 2) ¿cómo podríamos pensar en algo que nos permita avanzar aún más, de forma coherente y articulada, para tener cada vez mayor incidencia en el direccionamiento del abordaje y la intervención?

Para responder a lo primero, quizás sea de utilidad sostener, explícitamente, que la seguridad y la convivencia no son asuntos exclusivamente de delincuencia y criminalidad y que se trata

de fenómenos a los cuales subyacen relaciones de causalidad muy complejas, que demandan intervenciones integrales, que implementen medidas concebidas en un espectro amplio que va desde la prevención temprana de la violencia, hasta el restablecimiento de derechos.

Para responder a lo segundo, con el apoyo expreso de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y considerando, entre otros, los siempre valiosos aportes de la academia (en particular el acompañamiento de la Universidad EAFIT en el diseño de esta Política Pública), de diversos actores con conocimiento profundo de los temas relacionados con la seguridad y la convivencia, y valiéndose del diálogo franco con organismos de seguridad y justicia y autoridades competentes, la Alcaldía de Medellín propone una Política Pública de Seguridad y Convivencia, a la manera de un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia liderado por el gobierno local, que reconoce la mencionada necesidad de integralidad en el abordaje.

Esta Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín, adoptada mediante el Acuerdo 21 del 2015 del Concejo de Medellín y por medio de la cual se asume con rigor técnico una de las prioridades de la Administración del Alcalde Aníbal Gaviria Correa, se erige en el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, a través del cual, el Gobierno Local logra mayores niveles de incidencia y liderazgo, en un contexto de gobernanza, que obliga a reconocer que si bien la Alcaldía de Medellín debe intervenir en un contexto sumamente complejo y es uno de los múltiples actores que intervienen en la gestión de las problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia, por sus capacidades y fortalezas institucionales está llamada a posicionarse como el agente direccionador de esa gestión.

Esto lo ha evidenciado la implementación de la Metodología de Auditorías de Seguridad, que ha vinculado a UNODC con la Alcaldía de Medellín desde el año 2012. Como lo señala enfáticamente UNODC: "Medellín es una ciudad que ha debido afrontar diversas expresiones de violencia y conflictividad urbana, todas ellas de especial complejidad no solo en el escenario local sino con impacto en el escenario nacional y regional. Esas circunstancias que en otros contextos pudieron haber puesto en juego el sostenimiento de la institucionalidad local, tuvieron como respuesta en la ciudad un mayor interés de parte de las administraciones municipales por consolidar un modelo innovador y eficiente de la gestión de la seguridad en el municipio, y una ciudadanía activa que reclama un mayor compromiso de parte de los organismos de seguridad y de justicia como una de sus prioridades" (UNODC, 2015: 5).

Así, de la mano de UNODC, la Alcaldía de Medellín, con el liderazgo de su Vicealcaldía de Gobernabilidad y Seguridad y las Secretarías de Seguridad y de Gobierno y Derechos Humanos, ha propuesto a la ciudad un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, que por medio de lineamientos estratégicos, instrumentos que los desarrollan a través de programas y proyectos, y escenarios para la toma informada de decisiones y evaluación permiten que, con el liderazgo del Gobierno Local, se implementen medidas de forma inmediata, en el corto, mediano y largo plazo, para generar condiciones cada vez más favorables a la realización del Desarrollo Humano Integral.

Gráfico 1. Horizonte estratégico del Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia



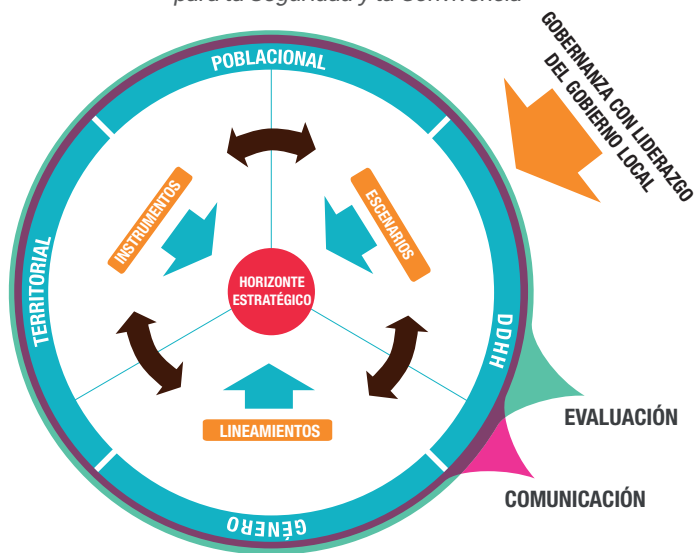
Se trata, en definitiva, de un Modelo de Gestión para la toma informada de decisiones que, en un contexto de gobernanza en el cual la Alcaldía es uno de los actores, con un conocimiento profundo de las problemáticas, permite priorización y genera condiciones apropiadas para intervenirlas con respuestas pertinentes y una oferta integral y oportuna. Todo lo anterior con el objetivo de “aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro, de relaciones armónicas convivientes, que garantice la libertad a los ciudadanos, que les permita proyectar y gobernar sus destinos personales y su destino colectivo como sociedad”.

Si bien la Política Pública que aquí se presenta es posible en gran medida por la decisión de una Administración que asume la gestión de la seguridad y la convivencia como una de sus prioridades, y para ello fortalece decididamente las capacidades institucionales de la Alcaldía de Medellín por la vía (entre otras medidas), de la creación de una Secretaría de Seguridad, no puede dejar de reconocerse que se trata de un ejercicio de planeación técnico que recoge, de manera ordenada, coherente y clara, elementos y aprendizajes de varios buenos gobiernos que construyen sobre lo construido. Es por esto que se puede decir que este Modelo Integral de Gestión Local de la

Seguridad y la Convivencia es, en parte, un “punto de llegada”, cuidadosamente compuesto por una selección de los elementos constitutivos que resultan al sistematizar los aprendizajes de la ciudad, tanto en lo que hace referencia a aquello que debe fortalecerse como a lo que no se debe repetir. En este sentido es que se ha manifestado públicamente, en los escenarios liderados por la Alcaldía de Medellín, desde el despacho del Alcalde y la Vicealcaldía de Gobernabilidad y Seguridad, hasta los equipos técnicos que han soportado el diseño y construcción de esta Política Pública, que se trata de un legado significativo para que la ciudad continúe por la senda del desarrollo y la proyección que actualmente se verifican.

Sin embargo, la Política Pública de Seguridad y Convivencia se erige también, necesariamente, en un “punto de partida”, porque incluso allí donde la gestión de ciertas problemáticas pueda predicarse que ha sido exitosa, habrá siempre oportunidades de mejora, estará siempre presente una realidad compleja que obligará atender nuevas demandas ciudadanas o porque, siguiendo un mandato de progresividad, en la gestión de la seguridad y la convivencia, debemos estar siempre avocados a generar cada vez más y mejores condiciones que garanticen el goce efectivo de derechos en la mayor medida de lo posible. Además, se trata de un “punto de partida”, de las condiciones actuales hacia condiciones mejores porque, en adelante, gran parte del desarrollo de la Política Pública depende de la implementación de los programas y proyectos que propongan las administraciones siguientes.

Gráfico 2. Componentes del Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia



En este sentido, la Política Pública es, al mismo tiempo, un "punto de llegada" y un "punto de partida", que en un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia propone: cuatro enfoques, siete lineamientos estratégicos como unidades temáticas que orientan la toma informada de decisiones y establecen las posibles vías para el logro del objetivo de la política, cuatro instrumentos que se erigen en las herramientas por medio de las cuales, a través de programas y proyectos, se hacen operativos los lineamientos estratégicos, y seis escenarios a la manera espacios formales, establecidos y reglamentados jurídicamente para la toma informada de decisiones y evaluación, donde confluyen los actores públicos y privados corresponsables en la gestión local de la seguridad y la convivencia.

Lineamientos estratégicos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia

Los lineamientos estratégicos están formulados en la Política Pública como unidades temáticas que orientan la toma informada de decisiones y establecen las posibles vías para el logro del objetivo de la política. Son siete declaraciones de intención de obligatoria consideración para gestionar integralmente la seguridad y la convivencia en el Municipio de Medellín y por esta vía, contribuir a aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia.

El primero de ellos reivindica el empoderamiento, la rendición de cuentas y el control social como expresiones democráticas que favorecen la construcción de capital social y que, en consecuencia, contribuyen a la mejoría de las condiciones de seguridad y convivencia. Como reconocimiento de la importancia del papel de diversos actores, y en especial de las comunidades en la gestión de la seguridad y la convivencia, la Política Pública buscará la expansión de los recursos y capacidades de los individuos, las organizaciones y las comunidades para influir, controlar y exigir que las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica rindan cuentas.

En materia de gestión del conocimiento, el modelo de gestión propone avanzar en el fortalecimiento del proceso que provea datos confiables, técnica y científicamente fundamentados, para la toma informada de decisiones, que posibilitan el diseño e implementación de programas, proyectos y acciones que respondan, de manera certera, a las problemáticas para las cuales fueron diseñados, reduciendo así las incertidumbres e incoherencias asociadas a una mala planificación estatal. El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) es la principal herramienta para la planeación estatal en el proceso de identificación y de reconocimiento público de situaciones percibidas socialmente como problemáticas en relación con la seguridad y la convivencia que requieren la atención gubernamental.

En relación con la apuesta por la transformación social para la construcción de paz, la Política Pública parte del reconocimiento de la complejidad de la historia de Medellín y el ejercicio de diversas violencias que han afectado a sus habitantes, como factores que obligan a pensar como una prioridad, la construcción de una paz sostenible desde los territorios, como expresión de la integralidad prescrita por esta política pública.

Para avanzar en la construcción de paz, y como reivindicación de la importancia de las medidas de reparación pertinentes en el marco de la justicia transicional, la Alcaldía de Medellín avanzará en la consolidación de una Estrategia de Garantías de No Repetición, cuyo objetivo principal sea fomentar el respeto por la vida y la transformación sociocultural a través de una cultura de paz que facilite la resolución pacífica de conflictos.

La mencionada estrategia tendrá una dimensión preventiva y reparadora, para lo cual se avanzará en la implementación de programas y proyectos que la nutran y desarrollen desde una Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas fortalecida y la participación activa de la academia, el sector privado y las comunidades, buscando esclarecer los daños colectivos causados por las violencias y en entender las causas de las mismas, para diseñar e implementar medidas específicas que anulen esas violencias.

El cuarto lineamiento se refiere a la generación de competencias y formación para la gestión de la seguridad y la convivencia. La gestión de la seguridad y la convivencia, demanda que todos los actores corresponsables en ella cuenten con las competencias, y estén formados y capacitados para hacer frente a la complejidad de los problemas de seguridad y convivencia, y la multicausalidad que los caracteriza, para comprenderlos y resolverlos en el nivel técnico propio de la administración pública y en el nivel social de las comunidades afectadas. Para ello, la Alcaldía de Medellín y los demás actores corresponsables se han propuesto la implementación de acciones para la capacitación a la ciudadanía en la atención y resolución pacífica de conflictos, la capacitación y formación a organismos de seguridad y justicia y a los servidores del Gobierno Municipal, para el uso de herramientas y metodologías que permitan un mejor cumplimiento de las funciones que les han sido legal y constitucionalmente atribuidas, en un contexto de conflictividad y violencia urbana que afectan la seguridad ciudadana.

En cuanto al lineamiento de justicia, las especiales condiciones institucionales de Medellín, permiten abordar los retos que supone la efectiva administración de justicia en el territorio desde dos niveles. La Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín se propone direccionar la creación de una política criminal local, coherente con las problemáticas priorizadas en los instrumentos de planeación de la seguridad y la convivencia, para garantizar un mayor grado de articulación, eficacia y eficiencia en la relación con los organismos de justicia del nivel nacional que tienen asiento en la ciudad, su interlocución con los organismos de seguridad y su vínculo con los ciudadanos que demandan sus servicios.

Así mismo, avanzar en el fortalecimiento del Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano, como su calificada obligación normativa en relación con resolución oportuna de conflictos y controversias que no deban escalar a la jurisdicción, con una adecuada y técnica presencia en el territorio.

El Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia promueve el diseño e implementación de nuevas metodologías de intervención para problemas priorizados en los instrumentos de planeación, y que requieren del concurso de los organismos de justicia en el nivel local y nacional para su solución adecuada y oportuna. La desconcentración de los servicios de justicia, y el uso de herramientas tecnológicas, son algunas de las estrategias que pueden facilitar la respuesta del Estado en la tarea de administración de justicia.

La cooperación, incidencia y transversalización, también son asuntos consagrados como un lineamiento. La Política Pública de Seguridad y Convivencia resalta el valor de que el sector privado tenga incidencia en la toma de decisiones e influencia en los diversos momentos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, desde los procesos de formulación hasta la evaluación y seguimiento. En este sentido, deberá promoverse una amplia convergencia de diversos actores de manera tal que se avance hacia mayores niveles de sostenibilidad de las acciones emprendidas, de los acuerdos trazados y un impacto más claramente reconocible en las condiciones de seguridad y convivencia, resultado de acuerdos que nutran el diseño de las medidas a implementar y genere una mayor aceptación al momento de su implementación.

De esta forma, se fortalecerá la cooperación y emprenderán las acciones conducentes a garantizar la incidencia para fijar los temas en la agenda pública, de manera tal que a través de las acciones desarrolladas en el marco de la política pública, se generen sinergias entre diversos actores que pongan a disposición su conocimiento, recursos y capacidades de gestión, para contribuir al fortalecimiento de los lazos entre la sociedad civil y el Estado, y asegurar una cooperación eficiente con organismos internacionales, actores del nivel local, departamental y nacional.

Finalmente se consagró un lineamiento estratégico de tecnología para la gestión de la seguridad y la convivencia. En el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, la tecnología se entiende como herramienta indispensable de un proceso de gestión de conocimiento liderado por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), que permitirá una toma de decisiones cada vez más informada, en procura de garantizar condiciones de seguridad y convivencia para el goce efectivo de derechos de los habitantes del Municipio de Medellín.

Para esto, se implementarán soluciones tecnológicas que garanticen la confluencia de información proveniente de las diversas bases de datos, aplicativos y sistemas de información que se considere pertinentes para la gestión de las problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia. Con el adecuado manejo y el cumplimiento de los protocolos necesarios para

garantizar la reserva en relación con información personal, la información estará al servicio de las dependencias corresponsables en el proceso de gestión de la seguridad y la convivencia.

Será prioritario el fortalecimiento del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad de Medellín (SIES-M), como proyecto de integración tecnológica con escalabilidad, integridad y gobernabilidad tecnológica, con una articulada operación, en un marco interagencial que encabeza la Alcaldía de Medellín y consolidando el diálogo entre los subsistemas para la generación de información para la toma de decisiones con base en evidencia.

Gráfico 3. Lineamientos del Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia



Instrumentos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia

Se entiende por instrumentos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, las herramientas por medio de las cuales se hacen operativos los lineamientos

estratégicos de la Política Pública. Los instrumentos, por su parte, deberán concretarse a través de la elaboración y efectiva implementación de programas, proyectos y planes de acción para la intervención de problemáticas priorizadas.

El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento privilegiado del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia en procura de asegurar condiciones para alcanzar mayores niveles de seguridad humana y contribuir, en consecuencia, al Desarrollo Humano Integral. El Plan de Desarrollo consagrará programas y proyectos específicos enfocados en la prevención, la atención y la intervención integral, que desarrollen los lineamientos estratégicos de la Política Pública.

Por medio del Plan de Desarrollo, como instrumento a través del cual se articula y delimita la acción del Estado en el nivel local, se garantizará la continuidad de la Política Pública en el mediano y largo plazo, así como la asignación de recursos ordinarios para la financiación de programas y proyectos que concreten el Modelo Integral de Gestión de la Seguridad y la Convivencia, de modo que el mismo no dependa tan marcadamente de los recursos provenientes del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET).

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC), es el principal instrumento de planificación a partir del cual se implementa la Política Pública de Seguridad y Convivencia, en términos de la priorización de problemáticas, estrategias, programas, proyectos y acciones específicas a desarrollarse dentro del periodo de cada Administración Municipal, y en seguimiento riguroso a los lineamientos estratégicos de la Política Pública.

Es aprobado por el Comité Territorial de Orden Público (CTOP) y se financia principalmente a partir de los recursos del Fondo Territorial de Convivencia y Seguridad Ciudadana (FONSET). Tiene como principios fundamentales para su desarrollo la articulación interinstitucional, la corresponsabilidad de las instituciones y la corresponsabilidad de la ciudadanía frente a las condiciones de seguridad y convivencia de sus territorios y de la ciudad en general.

Se ha propuesto igualmente la formulación de un Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal, como el instrumento a partir del cual la Política Pública de Seguridad y Convivencia, se ha propuesto prevenir, en un marco de coordinación interinstitucional, las violaciones de los derechos a la vida, integridad y libertad, que pudieran resultar de la ocurrencia de hechos victimizantes como el desplazamiento forzado intraurbano, el reclutamiento forzado y uso de niños, niñas y adolescentes para la comisión de delitos, la desaparición forzada, los delitos contra la integridad y libertad sexual, la tortura o tratos inhumanos o degradantes y el despojo.

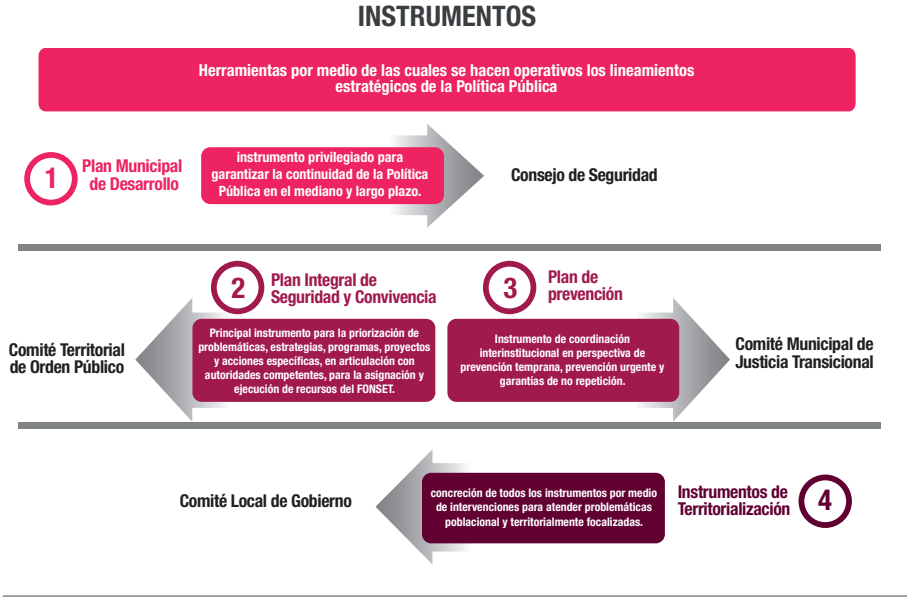
Reconociendo que son múltiples y diversas las formas de hacer prevención, el Plan de Prevención se erige como instrumento de coordinación y facilita la labor de los actores corresponsables en

la prevención de vulneración de los mencionados derechos, en una red en la cual cada institución ejerce sus competencias, capacidades e implementa su oferta.

Finalmente, se reconoce la necesidad de avanzar en la formulación de Instrumentos de territorialización que permitan la concreción del Plan de Desarrollo, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) y el Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal, por medio de intervenciones que busquen atender problemáticas poblacional y territorialmente focalizadas.

Además, podrán ser considerados como dispositivos de intervención rápida para responder a una alteración coyuntural de las condiciones de seguridad y convivencia, donde será prioridad la consolidación del proceso de planeación que garantice la toma de decisiones operativas que los activa y pone en marcha, de manera ágil y efectiva.

Gráfico 4. Instrumentos del Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia



Escenarios del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia

Se entiende por escenarios del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia los espacios formales, establecidos y reglamentados jurídicamente para la toma informada de decisiones y evaluación, donde confluyen los actores públicos y privados corresponsables en la gestión local de la seguridad y la convivencia. Seis escenarios fueron priorizados desde la Política Pública para garantizar diferentes niveles de participación en la gestión de la seguridad.

El primero, y de mayor importancia para la gestión de la seguridad, es el Consejo Municipal de Seguridad. Presidido por el Alcalde de Medellín, y en virtud de las funciones que le son atribuidas y por las competencias de los organismos que lo componen, es el escenario privilegiado para la implementación del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia. Conforme a las disposiciones jurídicas vigentes, el Consejo Municipal de Seguridad se reunirá ordinariamente una vez al mes, y se erige como el escenario de evaluación y toma de decisiones estratégicas basada en evidencia, que darán un enfoque y direccionamiento a la gestión de la seguridad y convivencia.

El Comité Territorial de Orden Público, igualmente presidido por el Alcalde de Medellín, conforme a las normas jurídicas vigentes, es fundamental para la presente política pública de seguridad y convivencia, por ser el escenario en el marco del cual, en cumplimiento de las normas jurídicas que lo regulan, se diseña, aprueba, hace seguimiento y evalúa el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) y se planea la inversión de los recursos del Fondo de Seguridad Territorial (FONSET).

Para el adecuado desarrollo de las funciones que le son propias en relación con el PISC, y en particular las relacionadas con la priorización de programas y proyectos, y la evaluación y asignación de recursos para la financiación de los mismos, será indispensable el papel de la Alcaldía de Medellín quien liderará la implementación de un modelo de seguimiento y evaluación al PISC, en desarrollo de lo dispuesto en el protocolo interno de funcionamiento del CTOP, y liderará la formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

Se priorizó el Comité Municipal de Justicia Transicional, igualmente presidido por el Alcalde, conforme al mandato de la Ley 1448 de 2011 y el desarrollo que se hace por medio del Decreto Municipal 317 de 2012, es el escenario que en el marco de esta Política Pública avanzará en garantizar la prevención de ocurrencia de hechos victimizantes, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el Municipio, con lo cual el cabal cumplimiento de las funciones que le son atribuidas resulta determinante para la construcción de una cultura de paz.

Por su naturaleza y los actores que hacen parte del Comité Municipal de Justicia Transicional, este se instituye como el escenario preferente para hacer seguimiento y evaluación al Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal.

Para garantizar la materialización del enfoque de género se priorizó el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres. Liderado por la Secretaría de las Mujeres, de acuerdo con las normas que lo reglamentan, es el escenario que tiene por objeto coordinar el diseño e implementación del Programa de Protección Integral y apoyo para las Mujeres víctimas de violencia, así como las demás acciones y estrategias tendientes a promover una vida más segura para las mujeres de Medellín, en los espacios públicos y privados, con el desarrollo de medidas que les permita el efectivo acceso y garantía de sus derechos.

En el marco del Modelo de Gestión Local Integral de la Seguridad y la Convivencia, el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres procurará la ampliación de violencias consideradas como una amenaza para la seguridad de las mujeres, así como la desagregación por sexo en los procesos de medición, cuantificación y análisis de las violencias e inseguridades, reconociendo expresamente que la violencia contra las mujeres es un problema central de seguridad, además de una violación a los derechos humanos.

El Comité Local de Gobierno, es el escenario priorizado para la territorialización de la Política Pública. Liderado por el Inspector de Policía de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y conformado por representantes de los diferentes despachos de la administración municipal de acuerdo con las normas que lo reglamentan; es el escenario local de coordinación para la construcción de diagnósticos, priorización de problemáticas e implementación de acciones para cada comuna y corregimiento del Municipio, en materia de seguridad y convivencia.

El Comité Local de Gobierno, ejercerá un papel activo y de liderazgo en la implementación de los instrumentos de la política pública de seguridad y convivencia, con especial énfasis en los instrumentos de territorialización.

Finalmente se priorizó el Consejo de Convivencia y Seguridad creado como un escenario de participación comunitaria en la toma de decisiones. Conforme a las normas jurídicas que lo regulan, es un escenario de consulta, seguimiento y apoyo a las estrategias, programas y acciones diseñadas para mejorar la convivencia y la seguridad, en un marco participativo en el que confluyan la academia, organizaciones sociales, organismos de seguridad y de justicia, sector privado y demás actores con competencias e interés en participar en el diseño e implementación de políticas en materia de seguridad y convivencia. El Consejo de Convivencia y Seguridad, es un escenario de gobernanza a través del cual se construye un diálogo entre los diferentes actores que influyen en el diseño de políticas públicas de seguridad y convivencia, facilitando la participación ciudadana y facilitando el debate para la identificación, caracterización y análisis de las problemáticas que deben ser objeto de atención de los instrumentos de la política pública de seguridad y convivencia, así como las vías adecuadas para su intervención.

Gráfico 5. Escenarios del Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia

ESCENARIOS

Espacios formales, establecidos y reglamentados jurídicamente para la toma informada de decisiones y evaluación, donde confluyen los actores públicos y privados corresponsables en la gestión local de la seguridad y la convivencia

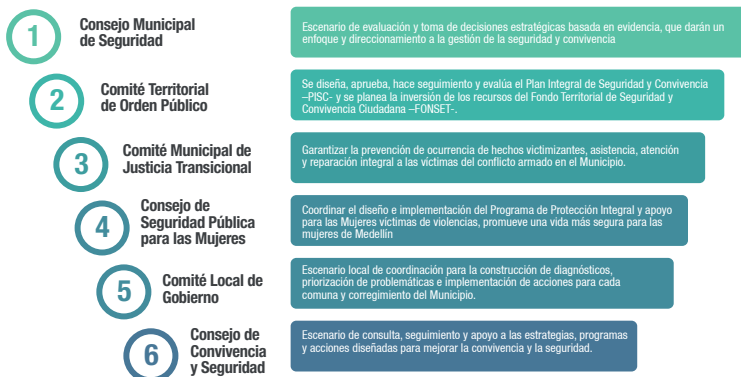
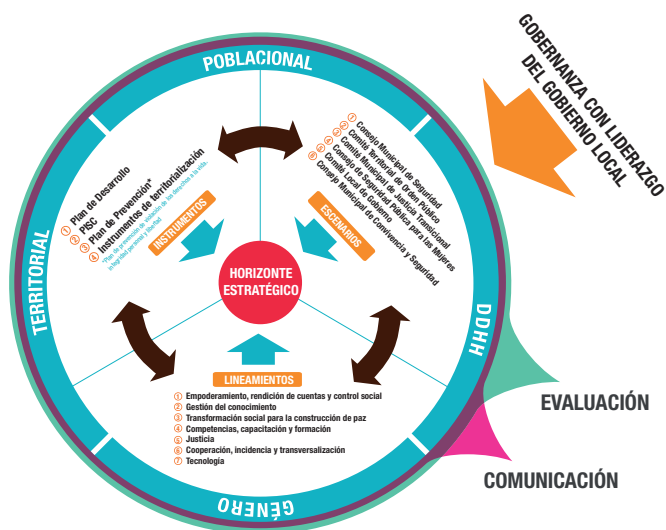


Gráfico 6. Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia



2. ACUERDO MUNICIPAL N.º 021 DE 2015

“Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín”

El Concejo de Medellín

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial de las conferidas por el Artículo 313, numeral 2 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012.

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: adoptar la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín como un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, contenida en el “Documento Técnico del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia”, que hace parte integral del presente acuerdo.

ARTÍCULO SEGUNDO: el objetivo de ésta Política Pública es aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro, de relaciones armónicas convivientes, que garantice la libertad a los ciudadanos, que les permita proyectar y gobernar sus destinos personales y su destino colectivo como sociedad.

ARTÍCULO TERCERO: los programas, proyectos y planes de acción que se formulen como desarrollo del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, se financiarán principalmente con recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) del Municipio de Medellín, de acuerdo con lo establecido en la Ley 418 de 1994, el Decreto 399 de 2011, el Acuerdo 63 de 2012 y las demás normas concordantes y complementarias. La Alcaldía de Medellín se encuentra igualmente facultada para asignar recursos ordinarios de inversión de

acuerdo con las normas y procedimientos establecidos para ello.

En caso de resultar insuficientes los recursos del FONSET, cualquier partida adicional que se requiera, estará sujeta al análisis del impacto fiscal y validación de los indicadores de Ley establecidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Se avanzará en la consecución de recursos adicionales para la implementación del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia.

ARTÍCULO CUARTO: la Secretaría Vicealcaldía de Gobernabilidad y Seguridad, con la concurrencia de las Secretarías de Seguridad y de Gobierno y Derechos Humanos, o la instancia responsable de la gestión de seguridad y convivencia de la Alcaldía de Medellín, será la instancia de coordinación de la implementación de la presente política de seguridad y convivencia de Medellín.

ARTÍCULO QUINTO: el presente Acuerdo rige a partir de su publicación.

Dado en Medellín a los 4 días del mes de septiembre de dos mil quince (2015).

Presidente
FABIO HUMBERTO RIVERA RIVERA

Secretaria
DIANA CRISTINA TOBÓN LÓPEZ

3. “Documento Técnico del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia”

1. Justificación

En su artículo segundo, la Constitución Política declara que “las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades”. El adecuado cumplimiento de este mandato constitucional demanda el compromiso de las administraciones municipales, quienes deberán contribuir a la generación de condiciones aceptables de seguridad y convivencia ciudadana, por la vía del ejercicio de las competencias jurídicamente atribuidas para tal efecto. Respetuosa del mandato constitucional, por medio del Plan de Desarrollo 2012-2015 *Medellín, un hogar para la vida*, la Alcaldía de Medellín asumió como una de sus prioridades la formulación de la Política Pública Municipal de Seguridad y Convivencia.

Asumir la gestión de la seguridad y convivencia impone el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública que aborde la problemática en un escenario participativo e interinstitucional y reconozca la complejidad de un contexto con las dinámicas de violencia que se verifican en el Municipio de Medellín. Así, se propone este Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia atendiendo a una necesidad de la ciudad, asumiendo con compromiso el nivel de prioridad que la actual Administración Municipal ha asignado al tema de la seguridad y la convivencia y sobre todo, dando cumplimiento al Plan de Desarrollo que entiende que “la formulación de la política pública municipal de seguridad y convivencia será la prioridad. Esta construcción será un trabajo participativo con la comunidad, entidades del sector público, privado y la academia, que fomentará la concertación de planes zonales de seguridad, trabajo profundo con la comunidad, en el que se establezcan criterios asociados a la necesidad específica de cada territorio” (2012: 349).

2. La complejidad de Medellín en seguridad y convivencia

En relación con los temas de seguridad y convivencia, América Latina representa un muy interesante objeto de estudio y, sobre todo, impone un inmenso reto para la gestión de las problemáticas que afectan a sus habitantes. Se trata de un reto de todo el subcontinente ya que la inseguridad, como sostiene Fröling, es una preocupación de los habitantes de la región: “datos provenientes de la encuesta 2011 realizada por Latinobarómetro, indican que

para los ciudadanos de doce países de América Latina, el problema principal lo constituye la delincuencia, la violencia y las pandillas; mientras que en seis de ellos el problema más significativo corresponde a la insatisfacción de otras necesidades públicas (Lagos y Dammert, 2012)" (BID, 2012: 3)¹.

Si bien el tema de la seguridad en la ciudad de Medellín parece ocupar parte importante de la agenda de los medios de comunicación, como lo indica Medellín Cómo Vamos (MCV) en la presentación de los resultados de la encuesta de percepción ciudadana 2014, "la seguridad, que el año inmediatamente anterior había ocupado el cuarto lugar con un 35% de ciudadanos que la mencionaron, baja catorce puntos porcentuales y se ubica en el sexto lugar. Esto podría explicarse por un ambiente percibido en materia de seguridad más favorable durante el último año, que no lleva a priorizarlo en el mismo grado que en 2013" (MCV, 2014: 9)². Sin embargo, y a pesar de que desde el año 2006 y hasta el 2014 el tema de seguridad ha quedado sólo dos veces dentro de los tres primeros lugares en los temas prioritarios a los que según los encuestados debería prestar mayor atención la Administración Municipal³, la actual administración ha decidido ubicar la gestión de la seguridad y la convivencia como una de sus principales prioridades⁴, para lo cual, entre muchas otras medidas, modificó incluso la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno (que ve fortalecido todo el componente de Derechos Humanos y de Gobierno cercano al ciudadano) y creó la Secretaría de Seguridad⁵.

1 En similar sentido se manifiesta Carlos Basombrío en el libro *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina* al indicar que, como tema, la realidad latinoamericana en seguridad ciudadana "se ha convertido en central en todos los países de la región, notoriamente donde el problema es más agudo, pero también en aquellos donde la población percibe preocupada que la situación se deteriora" (Basombrío, 2013: 13).

2 Además, cuando a los encuestados se les pregunta por los temas prioritarios para la calidad de vida del ciudadano, los resultados muestran que "la seguridad (18%), la alimentación (12%) y el ingreso (10%)" están por debajo de salud, empleo, educación, vivienda, familia y otros (MCV, 2014: 11).

3 En las nueve mediciones que MCV ha realizado ininterrumpidamente desde el año 2006, sólo en los años 2009 y 2010 la seguridad se ubica, respectivamente, en el tercero y segundo lugar.

4 Prueba de ello es que, como lo reconoce Medellín Cómo Vamos en *Desafíos de la Política Pública de Seguridad y Convivencia*, "el año 2014 constituyó para Medellín un record en la inversión pública municipal en seguridad y justicia con un 5,1% de los recursos de inversión pública total (\$242 mil millones de \$4,8 billones) destinados a seguridad y con \$100 694 de inversión *per cápita*. Estos datos le permitieron a Medellín seguir ocupando el primer lugar en la destinación de recursos para este fin entre las principales ciudades del país, como lo ha hecho desde el 2008, específicamente para 2014, invirtiendo 2,5 veces más que Bogotá, 2,6 veces más que Barranquilla, y 4,2 veces más que Cali, en términos porcentuales" (MCV, 2015).

5 La creación de la Secretaría de Seguridad tiene lugar con el Decreto 0495 de 2012.

Que los avances trascendentales que ha tenido la ciudad en diversas dimensiones de su desarrollo se puedan ver opacados por problemáticas de seguridad, aun frente a logros históricos e inéditos en la materia⁶, puede ser la expresión de una paradoja verificable en parte de América Latina donde, “con todo, pese al repunte en los indicadores de bienestar, continúa siendo el continente donde germina una variada gama de agentes violentos entregados a imponer la ley de su voluntad arbitraria y déspota. No de modo gratuito es hoy el continente donde muere la mayor cantidad de gente a manos de otro que asesina” (Jaramillo y Gil, 2014: 9).

Esa mencionada paradoja se expresa de manera particular y significativa en Medellín, donde, en medio de importantes avances en materia de reducción de pobreza y desempleo⁷, parece configurarse un contexto en el cual el recurso a la violencia es usual, resultado de una historia determinada, en gran parte, por las dinámicas de criminalidad que han tenido lugar en la ciudad. A propósito, Gerard Martin afirma que “entre las grandes ciudades colombianas y de la región, la tragedia de Medellín ha sido la más extrema y compleja”, en donde “la degradación institucional y de la sociedad hizo posible los niveles extremos y las formas brutales de violencia y criminalidad observadas” (Martin, 2012: 18).

Se trata de una complejidad a la que contribuyen muy diversas formas de ejercicio de la violencia, en una amalgama de prácticas ligadas al trámite violento de diferencias, dinámicas de delincuencia común, cuestionada legitimidad de las autoridades y, de manera significativa, ejercicio de poder ilegal propio de la delincuencia y criminalidad organizada. En relación con la importancia de la criminalidad para el entendimiento de los fenómenos de violencia de Medellín, en el *Informe técnico, IV edición: violencia homicida en Colombia*, el Observatorio Nacional de Salud (ONS) insiste al sostener que “el Valle de Aburrá y Antioquia han sido el epicentro del enfrentamiento violento de diferentes bandas que se reemplazan entre ellas con el fin de obtener control territorial de una de las zonas estratégicas el país” (ONS, 2015: 122).

En una línea que resalta la preponderancia de la criminalidad también se manifiesta la Corporación Región en *Medellín en su laberinto. Criminalidad y violencia en los comienzos del siglo XXI*, al afirmar de manera enfática que “en la última década se ha puesto en evidencia la pervivencia de una criminalidad que ha adquirido un carácter mafioso, fundado en su capacidad para el ejercicio de la violencia o la amenaza de ejercerla, su inserción social, la diversificación de sus fuentes de obtención de rentas ilegales, los nexos que ha logrado establecer con la economía legal, con la institucionalidad y con sectores sociales y políticos que avalan sus prácticas” (Jaramillo y Gil, 2014: 119-120).

6 Reducción histórica de homicidios que se traduce en la tasa más baja de homicidios en los últimos 35 años, con una tasa de 659 homicidios por cada cien mil habitantes, con corte a 2014.

7 Reducción del 60% en los últimos 12 años, reducción de la tasa de desempleo de 50,5% en los últimos 12 años y reducción del 65% de la pobreza extrema en los últimos doce años.

3. Diagnóstico

Considerando, de manera irrenunciable, que un diagnóstico basado en evidencia cuantitativa, cualitativa y geográfica debe ser el punto de partida de un ejercicio riguroso de la planeación de la gestión de la seguridad y convivencia⁸, a continuación se mencionan algunas de las principales conclusiones que dan cuenta de esas dinámicas de violencia mencionadas como expresión de la complejidad de Medellín y que surgieron de los ejercicios que vincularon a la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (en adelante UNODC) y a la Universidad EAFIT con la Alcaldía de Medellín, y la interlocución técnica del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), a manera de acompañamiento técnico en el diseño de la Política Pública de Seguridad y Convivencia.

Resultado de un ejercicio por medio del cual se implementó la metodología de *Auditoría de Seguridad para la ciudad de Medellín* (2013)⁹ y posteriormente con el resultado del trabajo de *Sistematización del acompañamiento para el diseño y desarrollo de la Política Pública* que vinculó a la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) con la Alcaldía de Medellín para continuar con el ejercicio de planeación y gestión de la seguridad y convivencia con el liderazgo del Gobierno Local (2014-2015), se evidenció la importancia de identificar continuidades y "patrones" que se mantienen, independientemente de que las cifras de hechos victimizantes incrementen o disminuyan. Es decir, se asume que es esencial la gestión de la seguridad y la convivencia para reducir el número de hechos que afectan la calidad de vida de los habitantes y que impiden el goce efectivo de sus derechos; sin embargo es fundamental, además, procurar identificar las condiciones que históricamente caracterizan las víctimas y victimarios y progresivamente, sus entornos.

De esta manera, es posible proponer un diagnóstico que trasciende los picos y descensos más pronunciados y resalte "la persistencia de patrones al observar en el largo plazo los comportamientos y la tendencia de los eventos delictivos y contravencionales", y cuya persistencia puede explicarse

8 Cfr. de manera particular los lineamientos estratégicos Gestión del conocimiento y Tecnología, y el papel del Sistema de Información Para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad.

9 UNODC señala que "las Auditorías de Seguridad son una metodología de análisis de los problemas de seguridad en el nivel municipal, regional y departamental y tienen por objetivo gestionar el riesgo de las afectaciones a la seguridad y la convivencia en el nivel territorial. Para ello, se traza como objetivos la definición del contexto a partir de las condiciones de criminalidad y violencia que lo afectan, la profundización en las escalas, tendencias, dispersión e impacto sobre la población, el establecimiento del perfil de las víctimas y victimarios, la definición de factores de riesgo para la ocurrencia de esos fenómenos, la evaluación de la capacidad de respuesta institucional local, y la identificación de oportunidades para el mejoramiento en la gestión de la seguridad y la convivencia" (UNODC, 2015: 25). Para mayor información en torno a las Auditorías de Seguridad como metodología, consultar la *Sistematización del acompañamiento para el diseño y desarrollo de un modelo metodológico de grupos de seguimiento a la formulación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín* "que es la experiencia más avanzada liderada UNODC en Colombia, y ha permitido la implementación de las cuatro fases previstas para las auditorías de seguridad con resultados muy positivos" (UNODC, 2015: 25).

porque "se controla el aspecto visible del fenómeno, pero no se diseñan e implementan acciones dirigidas a las causas reales; existe interés de parte de algunos actores en mantener estos patrones; hay condiciones favorables a la existencia de los fenómenos, que operan como un entorno o medio ambiente que los nutre; o finalmente una combinación de las anteriores" (UNODC, 2015: 27).

Aproximándose a algunos de esos elementos que tienen incidencia el mantenimiento de los "patrones", el Centro de Análisis Político (en adelante CAP) de la Universidad EAFIT, indica que "desde la década de los ochenta, algunos de los factores que propiciaron los altos índices de violencia en Medellín fueron el fortalecimiento del narcotráfico, la presencia de grupos armados y el cambio de control territorial entre ellos (cfr. Bernal y Navas, 2013; Uribe, 1997). Así mismo, Giraldo (2008) señala que existe una estrecha relación entre la violencia homicida y las dinámicas del conflicto urbano en Medellín" (CAP-EAFIT, 2014: 146).

Cuando se hace referencia a las acciones de estos grupos ilegales, debe tenerse en cuenta que son resultado de un proceso particular, ya que lo que se evidencia en Medellín "no es la desaparición de organizaciones criminales, hay permanentes reestructuraciones de intereses, actores y formas de actuación en el territorio; algunas coincidentes, otras nuevas y la mayoría resultado de los aprendizajes a lo largo de la historia de violencia de la ciudad" (UNODC, 2015: 77). Ello explica que en cuanto a sus prácticas y al ejercicio del poder que imponen, como lo sostiene el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OSHM) en *Control territorial y resistencias. Una lectura desde la Seguridad Humana*, "las acciones de estos grupos abarcan las típicas de la delincuencia común, las de la delincuencia organizada y las propias de ejércitos en un conflicto armado interno, tales como acciones de control poblacional, político, económico y territorial. Son pues actores híbridos y complejos, constitutivos del principal problema de la ciudad en materia de seguridad ciudadana durante los últimos 25 años" (OSHM, 2012: 45).

En el caso de Medellín, por lo que sugiere el comportamiento espacial del homicidio y algunas de sus características y dinámicas que parecen gravitar en torno a esa violencia homicida, el análisis del homicidio, si bien no de manera exclusiva, demanda su vinculación con actores armados con control territorial.

3.1 Violencia homicida y control territorial

Recurrir al análisis del homicidio para examinar la seguridad y la convivencia ha sido una constante en la mayoría de contextos, especialmente en un país como el nuestro donde la violencia letal no es precisamente un asunto esporádico y "la dinámica temporal de los homicidios se encuentra muy asociada con el desarrollo de la guerra" (CAP-EAFIT, 2014: 143); sin embargo, vale la pena anotar que "si bien la tasa de homicidios constituye un indicador frecuentemente utilizado para estudiar la seguridad, su uso debe hacerse bajo el entendimiento de que la seguridad no se agota en los homicidios" (CAP-EAFIT, 2014: 143).

Aun cuando se coincide en que el homicidio (tanto en número como en tasa) no debe acaparar todo el debate cuando de seguridad se trata, teniendo en cuenta que no es suficiente para comprender totalmente nuevas dinámicas de violencia¹⁰ y llamando la atención sobre la necesidad de avanzar cada vez más en la generación de indicadores para medir la seguridad de manera más holística¹¹, no puede desconocerse que, como lo resaltan Jorge Giraldo y José Fortou, “en las últimas dos décadas, la violencia homicida ha sido el principal problema de seguridad de Medellín” (Giraldo y Fortou, 2014: 65), a pesar de grandes éxitos en la disminución de la violencia urbana y mejoramiento de la seguridad ciudadana, razón por la cual es fundamental insistir en la protección a la vida como uno de los asuntos prioritarios en la gestión de la Administración Municipal y el liderazgo que la misma está llamada a ejercer en relación con la labor que desempeñan los organismos corresponsables en el Municipio de Medellín.

Con base en información consolidada, depurada y presentada por el SISC, la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) es enfática en señalar que “el perfil de las víctimas y victimarios de homicidios no cambia en el tiempo. En los últimos 10 años, en promedio, en Medellín es asesinada una persona cada 6 horas y 20 minutos, generalmente un hombre, con edades entre los 14 y 26 años, perteneciente a los estratos socioeconómicos bajos (2 y 3), asesinada en un lugar público cercano a su lugar de residencia, mediante el uso de armas de fuego y, generalmente, esta víctima pertenece a 28 de los 249 barrios de la ciudad” (UNODC, 2015: 27). Esta caracterización es coincidente con el diagnóstico que ofrece la Universidad EAFIT en el marco del *Acompañamiento en el diseño de la política pública de seguridad y convivencia para Medellín*, en el cual se corrió un modelo de regresión para tener una mirada más concreta, con robustez estadística para encontrar los determinantes del homicidio en Medellín en la última década: “Se encontró que la tasa de homicidios de la ciudad está relacionada con la población joven, especialmente entre 15 y 30 años, mayores niveles de analfabetismo y menores ingresos permanentes” y que, espacialmente, “los homicidios en Medellín han ocurrido principalmente en comunas periféricas y con una presencia baja de las

10 A propósito de esta relación y de las notables reducciones en homicidios comparadas con las tasas de los primeros años de los 90, en el artículo *Seguridad y violencia homicida en Medellín 2003-2012*, Giraldo y Fortou afirman: “No obstante, aun cuando esa tasa se ha reducido, tanto en relación con la década antepasada como con el lustro anterior, una nueva violencia se resiste, alimentada por el crimen organizado, las pandillas juveniles y la intolerancia ciudadana, en un contexto de alta inmigración, pobreza, fragmentación social y conductas políticas de un clientelismo semilegal” (2014: 65).

11 Este será un asunto de especial consideración en el lineamiento estratégico 7.1.1 Gestión del conocimiento y su particular interés surge, entre muchas otras consideraciones que tienen lugar en el ejercicio de diseño de la Política Pública, por el convencimiento de que “es necesario fortalecer necesario fortalecer los sistemas de información, permitiendo tener no solo un dato juicioso y ordenado de las tasas de homicidio, si no de aquellas conductas que posibilitan dimensionar el fenómeno en su complejidad y dinámica real”, como lo recoge UNODC y que reivindica también el OSHM cuando, en relación con los actores armados con control territorial en la ciudad afirma que el “impacto en la seguridad personal no se puede medir ni dimensionar, fundamental ni exclusivamente, en cifras de la violencia homicida” (OSHM, 2012: 45).

instituciones estatales, así como en la zona central de la ciudad, donde han confluído varios grupos armados y mercados legales e ilegales" (CAP-EAFIT, 2014: 205).

A manera de conclusión y luego de un análisis de la información cuantitativa que emplea el SISC para estudiar el homicidio, la Universidad EAFIT concluye que "los datos sugieren que los actores involucrados en los homicidios en Medellín poseen un perfil de organización y experticia en la producción de la violencia. No solamente un abrumador porcentaje de los homicidios se han cometido con armas de fuego¹², sino que la gran mayoría tienen como trasfondo las amenazas delincuenciales y el enfrentamiento por razones de narcotráfico. Sin duda, este escenario dista mucho de ser el de una violencia espontánea y totalmente desorganizada" (CAP-EAFIT, 2014: 154).

Haciendo referencia a los actores que agencian este tipo de violencia, UNODC sostiene que se trata de actores enfocados al poder (UNODC, 2013) que por sus pretensiones y formas de ejercicio del mismo y la pretensión de imposición de normas con carácter más o menos general, representan una amenaza al Estado Social de Derecho, y "frente a esta amenaza los gobiernos presentan desconexión temática, desconexión institucional y no realizan labores de "inteligencia" social" (UNODC, 2014:35). Como lo sostiene Claudia López, es menester, en consecuencia, "identificar una por una las actividades que realizan las pandillas, los combos y las bandas en los barrios, en la obligación de saber cómo estas organizaciones sustituyen al Estado y cómo regulan el comercio y las actividades"¹³. Por lo anterior, concluye León Valencia, "en el corazón de una nueva política pública de seguridad y convivencia tendrá que estar presente el proyecto de construir una institucionalidad cercana y participativa¹⁴, y ofrecer desde ella también puerta a puerta los servicios que la comunidad exige" (Valencia, 2014: 17).

Es indispensable anotar que el denominado control territorial de actores armados ilegales no es absolutamente incompatible con la presencia del Estado (particularmente Gobierno Local). Ahora no se trata de territorios en los que de manera definitiva la institucionalidad no pueda hacer presencia, como ocurrió en algunos periodos de décadas anteriores; no obstante, no debe

12 Deberá considerarse la consolidación y profundización de programas y proyectos por medio de los cuales se avance en las estrategias de desarme en todas sus dimensiones.

13 Claudia López es citada por León Valencia en *¿Cómo enfrentar la inseguridad urbana y las bandas criminales en el posconflicto?* (Valencia, 2014: 11).

14 Por esta razón, se consagran los lineamientos estratégicos 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social, 7.1.2 Gestión del conocimiento y 7.1.5 Justicia. Se reconoce además la importancia de construcción de una institucionalidad cercana y pertinente por medio de la inclusión de los enfoques poblacional (6.3) y territorial (6.4), que deberán orientar los Instrumentos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, y en particular los instrumentos de territorialización, hacia la microgestión que considere las particularidades poblacionales y territoriales que explican las diferencias (o continuidades) de las manifestaciones de las problemáticas en los diversos lugares de la ciudad.

pensarse que necesariamente ello facilite la gestión de la seguridad y la convivencia en los territorios, pues se configuran cruces y tránsitos entre la legalidad, la informalidad y la ilegalidad en medio de relaciones sociales y comunitarias complejas. Parte de esa complejidad se explica por el hecho de que el control territorial no se limita al control del espacio físico, sino que este se concibe como un medio para procurar, a su vez, un control económico y un control social y político, así, "el territorio controlado por estas estructuras no es solo un espacio físico, con sus hombres y su geografía, sino también espacios inmateriales, sectores económicos y sociales completos que han quedado bajo su dominio" (OSHM, 2012: 47).

Las referencias hechas a propósito de la delincuencia y criminalidad ligada al control territorial en el sentido expuesto, pueden sintetizarse de manera adecuada citando el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) que lideró la Alcaldía de Medellín con la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, en el cual, a propósito del "afianzamiento y sostenibilidad en el tiempo de las estructuras criminales y persistencia en la ciudad de la violencia criminal", afirma: "En términos generales esta es la problemática más compleja que atraviesa en la actualidad la ciudad de Medellín, en la medida en que es alrededor de las estructuras criminales que, directa o indirectamente, se articulan las prácticas delictivas de mayor impacto en el municipio, incidiendo fuertemente en los indicadores de seguridad. Adicionalmente, la manera en que estas estructuras se articulan con la economía que se genera en torno a las rentas criminales potencia la problemática, haciéndola aún más compleja. (...) Enfrentar esta problemática es una obligación ineludible para la Administración Municipal y las autoridades de seguridad y justicia corresponsables, pues es una de las problemáticas en torno a la cual (en el tema de seguridad) confluyen o gravitan las demás. Asimismo, genera dinámicas sociales que favorecen la solución de conflictos por vías armadas y violentas (con implicaciones graves en el tema de convivencia), propicia entornos de legitimidad de las estructuras criminales en detrimento de la legitimidad estatal, crea un sistema de incentivos perversos de gran poder corruptor, garantiza procesos de aprendizaje de prácticas delictuales en niños, niñas, adolescentes y jóvenes que eventualmente nutren la criminalidad organizada, facilita procesos de apropiación de rentas por parte de las organizaciones delictuales y, entre otros asuntos, afecta la operatividad de las autoridades, rompiendo así el vínculo entre el Estado y la población, destruyendo el capital social en las comunidades, fomentando la desconfianza en la ciudadanía y generando temor" (Alcaldía de Medellín, 2012: 80-82).¹⁵

Adicional a todo lo que se ha mencionado en relación con el impacto de las prácticas implementadas para el ejercicio del control ilegal de los territorios y las poblaciones, y la consecuente afectación en el goce efectivo de derechos de los habitantes, no puede pasarse por

15 Consecuente con la premisa fundamental de que para poder abordar las problemáticas es indispensable su reconocimiento y caracterización, la Alcaldía de Medellín ha considerado el "Afianzamiento y sostenibilidad en el tiempo de estructuras criminales y persistencia en la ciudad de la violencia criminal" como una de las nueve problemáticas priorizadas en el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) que aprobó el Comité Territorial de Orden Público (CTOP) en el año 2012.

alto el hecho de su impacto en la percepción de inseguridad. Como lo evidencia la encuesta de percepción y victimización que realizó la Alcaldía de Medellín con la Universidad EAFIT y la firma encuestadora Invamer¹⁶, el tema de presencia de grupos delincuenciales es determinante.

Cuando a los encuestados que afirman sentirse inseguros se les pregunta "¿por cuáles de los siguientes aspectos usted no se siente seguro?", la relevancia de grupos delincuenciales es significativa. En la dimensión del barrio y la comuna/corregimiento, la existencia de grupos delincuenciales es, en ambos casos, el segundo aspecto para no sentirse seguro con un 34% y un 43% respectivamente. En la dimensión de ciudad, la presencia de grupos delincuenciales tiene mayor peso porcentual, con 56%, con lo cual se erige como el principal asunto por el cual las personas afirman no sentirse seguras en Medellín.

3.2 Rentas criminales (extorsión y tráfico de estupefacientes en pequeñas cantidades)

Como se ha mencionado, las prácticas que implementan estructuras criminales y el ejercicio de control que por medio de las mismas ejercen, están dirigidas, entre otras, a garantizar la apropiación de rentas y, así mismo, consolidar ese mismo control territorial. El PISC aprobado en 2012 establece una relación entre el ejercicio de la violencia y las rentas criminales al indicar que gran parte del deterioro de las condiciones de seguridad y convivencia "se relaciona causalmente con la criminalidad organizada y las violencias que esta agencia y, a la vez, la activación de esas violencias se genera en torno a disputas por la apropiación ilegítima de las rentas criminales o más exactamente, por el control territorial que garantiza la mencionada apropiación" (Alcaldía de Medellín, 2012: 86). En otros términos, "si el subsistema del crimen organizado es el factor determinante de los problemas de inseguridad que vive Medellín, hay que señalar que el potencial de este para influir sobre la ciudad y sobrevivir en el tiempo está asociado a su capacidad para explotar una amplia economía ilegal" (Ortiz, 2010: 22).

Es por esta razón que debe considerarse que cuando se hace referencia a rentas criminales no se limita el espectro a las transacciones de bienes y servicios considerados ilegales, sino que se trata de comprender el tema en términos de economía criminal, entendiendo por la misma "aquellas actividades económicas que se desarrollan por fuera de los marcos legales propios del mercado y que configuran acuerdos o transacciones económicas de tipo ilegal entre agentes criminales, esto es, aquellos que mediante la violencia aseguran la consecución de los fines propuestos por dichas actividades (Silva de Sousa, 2004) (Giraldo y Naranjo, 2011)" (Giraldo,

16 Cuyo objeto contractual es: "desarrollo, aplicación y sistematización de una encuesta de percepción y victimización en la ciudad de Medellín". Este tipo de mediciones y estudios han demostrado ser herramientas adecuadas, científicamente válidas y actualmente necesarias para la toma de decisiones de política pública en contextos de conflictividad urbana como el de Medellín.

Rendón y Duncan, 2014: 41). Es entonces que como economía criminal debe dimensionarse la trascendencia de la problemática en la ciudad de Medellín, insistiendo en resaltar el papel de la violencia y considerando que las rentas que son apropiadas por actores ilegales pueden comprometer cualquier bien de los habitantes o cualquier actividad económica ejercida en los territorios en los cuales aquellos actores ilegales ejercen su poder.

En el contexto actual de la ciudad, y que razonablemente hace pensar que seguirá siendo un gran reto para la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín en los años por venir, la extorsión y el tráfico de estupefacientes en pequeñas cantidades deben ser considerados prioritariamente. La Corporación Región resalta estos asuntos al sostener que “la extorsión y el microtráfico, aunque no son los únicos negocios, son los que copan la atención de las autoridades y de la ciudadanía por sus montos y su impacto en la condiciones de los habitantes de la ciudad” (Jaramillo y Gil, 2014: 119-120).

En el caso de la extorsión, su importancia es mayúscula, no sólo por la dimensión de los recursos financieros que se estima puede generar¹⁷, sino además, y sobre todo, porque en el intercambio que tiene lugar en la extorsión está en juego el control de los territorios y las poblaciones y el ejercicio del poder ilegal que por diversas razones (en especial la oferta de protección) puede legitimarse. En *Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia*, Ciro Krauthausen da cuenta de ello al recalcar que “en todo caso, es dudoso que los mafiosos renuncien por completo a mantener las riendas de esta actividad: las extorsiones son importantes no sólo como fuente de ingresos sino también como afirmación de la soberanía territorial mafiosa y su reconocimiento de parte de la población” (Krauthausen, 1998: 51). Para el caso de Medellín, el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OSHM) indica que desde mediados de la década de los ochenta la ciudad “experimentó la conformación de grupos armados ilegales, generalmente con una fuerte identidad y adscripción territorial, por cuadras y barrios, denominados «combos» y «bandas» (...) que en su mayoría utilizaron la oferta del servicio ilegal de «protección violenta» (Bedoya, 2010: 15) del territorio como una de las formas para legitimarse y realizar el cobro de una tributación extorsiva a habitantes y comerciantes” (OSHM, 2012: 44).

17 Es importante señalar que una de las mayores complejidades en relación con la intervención de fenómenos ligados a las rentas criminales y en particular con la extorsión, es precisamente la falta de información en relación con su dimensión, además del significativo subregistro que indica el número de denuncias realizadas por víctimas de extorsión, hace más compleja aún su intervención. Por este motivo el SISC de la Alcaldía de Medellín, de la mano del Grupo de Microeconomía Aplicada de la Facultad de Economía de la Universidad de Antioquia, como parte del desarrollo de proyectos que concretan el lineamiento estratégico 7.1.2 Gestión del conocimiento, ha avanzado en la investigación que, a través del uso de métodos cuantitativos, pretende identificar la magnitud y los mecanismos de apropiación de rentas criminales en Medellín. Este estudio tiene como objetivo el análisis de los efectos que se generan en variables sociales asociadas a las rentas criminales y la continuidad del crimen que estas generan, y a su vez, definir recomendaciones de política pública que apunten a la reducción del fenómeno y el aumento de la calidad de vida en la ciudad de Medellín

Dentro de las múltiples complejidades que rodean el problema de la extorsión, adicional al papel que juega en la consolidación del control sobre los habitantes y sus territorios, se encuentra el muy bajo nivel de denuncia y la probable naturalización de la conducta en la cotidianidad de las comunidades, de lo cual se deriva, a su vez, la complejidad adicional de avanzar en la dimensión de la renta en términos de los recursos financieros que genera. Indicativo de lo primero es que para el período comprendido entre el primero de enero del 2003 y 31 de diciembre de 2014, el SISC registra un promedio de 153 casos anuales¹⁸. Dato sugerente de lo segundo puede ser que, como lo señala la encuesta de percepción y victimización realizada en el 2014, a la pregunta "durante los últimos 12 meses, ¿cuáles de los siguientes problemas de inseguridad, convivencia y violencia se le han presentado a usted?", sólo el 1% del total de los encuestados eligió "extorsiones (cobro de cuotas o vacunas)".

En este sentido se deberá avanzar en la promoción de investigaciones que permitan caracterizar la práctica y dimensionar el tamaño de la renta, para lo cual deberá insistirse en la fijación de estos temas en la agenda investigativa del SISC, además de garantizar la continuidad y periodicidad en la implementación de encuestas de percepción y victimización, en el marco del lineamiento estratégico 7.1.2 Gestión del conocimiento. Resulta indispensable también, el diseño e implementación de campañas para brindar conocimientos para identificación del fenómeno, "desnaturalizar" la extorsión y, como desarrollo del lineamiento estratégico 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social, contribuir y fomentar la movilización ciudadana en contra de la extorsión, aumentando la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia.

Cuando se hace referencia al tráfico de estupefacientes en pequeñas cantidades o narcomenudeo, es difícil no pensar en que se trata de una de las principales fuentes de ingresos de las organizaciones criminales, a pesar de que para dimensionar el tamaño de la renta, la información es dispersa y de difícil acceso, como es natural que ocurra con este tipo de rentas que involucran niveles de sofisticación importantes en términos de la operación de negocios de control de delincuencia y criminalidad organizada. Lo que no parece estar en duda es que, entre otras cosas, por el aumento del consumo de sustancias psicoactivas y el consecuente incremento de la demanda, el mercado interno de drogas representa una gran fuente de ingresos de las organizaciones criminales.

El tema de rentas criminales explica gran parte de la violencia de la ciudad. En el *Acompañamiento en el diseño de la política pública de seguridad y convivencia*, la Universidad EAFIT afirma que "la violencia reciente en Medellín representa un caso de criminalidad organizada. Según Giraldo (2009) y Giraldo y Fortou (2013), dicho cuadro de criminalidad organizada (i) está estrechamente vinculado al negocio del tráfico de drogas y economías ilícitas, y (ii) es protagonizado por combos y pandillas juveniles con diferentes grados de disciplina interna" (CAP-EAFIT, 2014: 149).

18 Fuente: SIJIN de la Policía Nacional. Sistema SIEDCO, consultado el 02 de julio de 2015.

Adicional a la violencia que se agencia en torno al tráfico de drogas, no debe pasarse por alto el impacto que el tráfico y consumo de drogas tiene sobre la concepción de las personas en relación con su entorno. Según la encuesta de percepción y victimización implementada en 2014, a la pregunta "durante los últimos 12 meses, ¿cuáles de los siguientes problemas de inseguridad, convivencia y violencia se le han presentado a usted?", la respuesta más frecuente fue "consumo de drogas en los lugares que frecuenta" con 7% y la tercera más frecuente fue "expendio o distribución de drogas en los lugares que frecuenta" con 3%. Para dimensionar la importancia de estas repuestas vale la pena señalar que la segunda respuesta más frecuente fue "hurto a personas" con 6% y recordar, como se mencionó ya, que "extorsiones (cobro de cuotas o vacunas)" ocupa el sexto lugar con un 1%.

Aquí hay que señalar que se evidencia que en una pregunta concebida para acercarse a la victimización, por la vía de inclusión de opciones que dan cuenta de la dimensión de la convivencia, el tema que encabeza la lista es precisamente un tema que convencionalmente se asume como de afectación a la convivencia y que, de paso, se ha erigido en uno de los principales problemas de salud pública: consumo de drogas, por lo cual deberán fortalecerse las estrategias para la prevención del primer consumo y consumo de sustancias psicoactivas tanto legales como ilegales, concentrando y focalizando gran parte de los esfuerzos en la población joven.

Por otra parte, desde una mirada a la oferta, vale la pena resaltar no sólo que el "expendio y distribución de drogas en lugares que frecuenta" representa tres veces el valor de respuestas como hurto a vehículos o alguna de sus partes, hurto a residencias, extorsión, vandalismo y riñas y golpes, sino que su relación con delincuencia con presencia en los territorios genera un fuerte impacto en la percepción de seguridad, de lo cual puede ser indicio, como ya se mencionó, que a nivel de ciudad el 56% las personas entrevistadas sostengan que el aspecto por el cual no se sienten seguras en Medellín sea que "existen grupos de delincuentes", ubicándose en el primer lugar de la lista.

3.3 Derechos Humanos

En Medellín, los Derechos Humanos se han tornado en derroteros para la actuación de las diversas instituciones que representan el Estado, en tanto son garantías inherentes a los seres humanos que les permite vivir en condiciones de dignidad. Es por ello que son de obligatoria observancia y se constituyen en un eje transversal para la actuación administrativa en contextos locales.

Tratándose de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Medellín ha sido reconocida por la formulación e implementación de Políticas Públicas sustentadas en el principio de progresividad, buscando con ello una cobertura universal a todos sus habitantes, y posicionando los derechos a la educación, salud, recreación, cultura, entre otros como pilares fundamentales de la

Administración Municipal. La situación varía frente a los conocidos derechos Civiles y Políticos, en donde las autoridades locales han tenido que sortear sus violaciones en diferentes momentos históricos por la presencia de actores armados en un contexto de conflictividad urbana, el accionar de estructuras criminales, la existencia de grupos, bandas y combos que pretenden tener el control territorial de diferentes zonas de Medellín, entre otras realidades. En palabras del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, se observa actualmente que las violaciones a los Derechos humanos no son producto exclusivo de la confrontación bélica en el marco del conflicto armado, "si bien Medellín ha sido escenario del conflicto armado interno (...) a su vez, en la ciudad se imbrica una conflictividad armada de carácter ilegal y territorial local protagonizada por grupos armados ilegales locales, llamados "Combos" o "Bandas"" (OSHM, 2012: 18), cuyo accionar "hace de los espacios urbanos lugares en donde se desenvuelven sus contradicciones y disputas" (CCEEU, 2013: 25).

Es así como en Medellín los Derechos Humanos toman un matiz particular debido al contexto complejo de violencias que se han presentado históricamente, aunado a un panorama de conflicto armado de larga duración en el país, que ha tenido serias implicaciones en diversos territorios de la ciudad. Las circunstancias de seguridad en la ciudad han tenido enormes impactos en la violación de los Derechos Humanos de los residentes, quienes ven vulnerados sus derechos a la vida, integridad personal, libertad de pensamiento, libertad sexual, libre circulación por el territorio, debido proceso, entre otros, que en muchas circunstancias específicas tienen relación con la inobservancia de otros derechos sociales, económicos y culturales. Delitos como el desplazamiento forzado, desaparición forzada, tortura, violencia sexual, reclutamiento y vinculación de niños, niñas y adolescentes y secuestro, han tenido ocurrencia en la ciudad.

El Municipio ha sido además, uno de los centros urbanos más receptores de víctimas del conflicto armado. Específicamente el desplazamiento forzado ha sido el hecho victimizante más notorio en la actualidad por el número de personas afectadas, la multiplicidad de derechos que vulnera y la intensidad con que lo hace. Así, conforme con la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), la ciudad ha recibido 389 212 personas víctimas de desplazamiento forzado que han arribado huyendo del conflicto presente en otros escenarios de Colombia y buscando nuevas oportunidades en la ciudad. Como Municipio expulsor, se tienen datos de 96 779 personas desplazadas de la ciudad (Red Nacional de Información, 2015), algunas que se trasladan a otros municipios y departamentos y otras que cambian de barrios y comunas pero permanecen en la ciudad, circunstancia que ha constituido la modalidad de desplazamiento forzado intraurbano.

En conclusión, la complejidad del contexto de la ciudad, ha obligado que los Derechos Humanos sean un punto de partida para la comprensión de los fenómenos y de las problemáticas que aquejan el Municipio, y por tanto, se tornen en eje estructural de las políticas públicas formuladas en la ciudad para la prevención de la ocurrencia de fenómenos y para la atención y reparación de sus víctimas.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y como expresión del aprendizaje que varias décadas de violencia ha generado en la ciudad, la Política Pública de Seguridad y Convivencia asume como uno de sus enfoques el 6.1 Enfoque de Derechos Humanos, que deberá irradiar todo el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia y que se complementa, entre otros, con la inclusión de un lineamiento estratégico como 7.1.3 Transformación social para la construcción de paz, un instrumento fundamental como lo es el 7.2.3 Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad y un escenario para la toma informada de decisiones y evaluación como el 7.3.2.3 Comité Municipal de Justicia Transicional.

3.4 Violencia y convivencia

Aun cuando el tema del ejercicio de la violencia en Medellín se encuentre ligado significativamente a un contexto de criminalidad como el mencionado, si bien es también un tema de comisión de delitos, no puede reducirse únicamente a la mirada jurídico penal, pues se trata de actores armados que disputan el orden al Estado en los territorios. En el reporte *Arquitecturas institucionales y mecanismos informales para la transformación de la seguridad y la convivencia en Medellín*, que hace parte de los insumos producidos en el marco del acompañamiento al diseño de esta Política Pública, el CAP de la Universidad EAFIT verifica que “las reglas de juego del Estado, la ley y la democracia no son las únicas ni las preferidas por las personas, al parecer los ciudadanos perciben que los criminales construyen instituciones más eficientes en el corto plazo, generando órdenes simultáneos que distorsionan los valores y mercados privados en la provisión de servicios de seguridad, justicia y resolución de conflictos locales” (CAP-EAFIT, 2015: 32).

Es indispensable reivindicar la política criminal como herramienta para la gestión de la delincuencia –de manera que será fundamental el fortalecimiento de la Dirección Técnica de Política Criminal de la Alcaldía de Medellín–, particularmente aquella que impone ordenes anti democráticos y arbitrarios a los habitantes, para lo cual, en términos de las nuevas dinámicas y actores, como lo manifiesta Garzón en *Las bandas criminales. ¿Qué son y cómo debe responder el Estado?*, “se necesita una estrategia que cambie las reglas de juego, que altere los incentivos y que haga una apuesta por construir Estado. Hace falta una nueva doctrina basada en la protección de los ciudadanos y encaminada a evitar que haya más víctimas. El centro de la acción estatal no deben ser los delincuentes, sino los ciudadanos y la capacidad de las instituciones para hacer presencia efectiva en el territorio. Ciñéndose a este objetivo, la prioridad debe ser reducir los delitos y en especial el homicidio. Esto implica necesariamente bajar los índices de impunidad” (Garzón, 2015)¹⁹.

19 Confrontar con el lineamiento estratégico 7.1.5 Justicia, en particular con la figura de la Dirección Técnica de Política Criminal. A su vez, Cfr. la figura de Dirección Técnica de Política Criminal con el lineamiento estratégico 7.1.6. Cooperación, incidencia y transversalización para efectos de interlocución con organismos a nivel nacional

El papel de la política criminal es indispensable, y en su concepción y ajuste no debe perderse de vista que en juego está la disputa por la legitimidad del Estado y la lealtad de las poblaciones y la confianza frente a este, de lo cual depende en gran medida que los conflictos no se tramiten preferentemente de manera violenta, bien sea porque se trate de un ejercicio de violencia directa entre los involucrados o por el ejercicio efectivo o amenaza de uso de la fuerza por parte de actores armados ilegales. Esto evidencia la necesaria concepción de la seguridad y la convivencia como asuntos inescindibles, como problemas gemelos del orden social, que demanda considerar que “Medellín necesita una política de seguridad y convivencia orientada a los y las ciudadanas, y no exclusivamente a los pillos, (que) la ciudad se beneficia de poner a los ciudadanos y las comunidades en el centro de la política” (CAP-EAFIT, 2014: 37).

Una de las más significativas conclusiones de la Universidad EAFIT en relación con el proceso de *Acompañamiento en el diseño de la política pública de seguridad y convivencia para Medellín* da cuenta de esto: “En suma, el aprendizaje central de este proceso de acompañamiento tiene que ver con que la seguridad y la convivencia no se pueden ver como fenómenos aislados, pues son, entre otros aspectos, indicadores del grado de desarrollo institucional de una sociedad. Dicho desarrollo se expresa en los procesos de aprendizaje social y las formas de resolución compartida (modelos mentales) de los dos problemas gemelos del orden social (Mantzavinos, 2001 y Mantzavinos, *et. ál*, 2004)” (CAP-EAFIT, 2014: 11). Teniendo esto en consideración, se avanzará en generar condiciones y dotar de los instrumentos y competencias pertinentes a los actores corresponsables para lograr una policía cercana a los habitantes, cada vez más comunitaria y con capacidad de gestión orientada a la solución de problemas, y una justicia cercana a la ciudadanía, lo que requiere desarrollo de programas y proyectos en el marco del lineamiento estratégico 7.1.4 Competencias, capacitación y formación para la gestión de la seguridad y la convivencia.

El tema de la convivencia surge entonces como un elemento indispensable que no debe ser desligado de la seguridad, y que se vincula con la violencia en al menos dos aspectos: como ya se notó, la violencia ejercida por actores armados o amenaza del uso de la misma como alternativa no estatal e ilegal para tramitar conflictos de las comunidades y, por otra parte, la violencia ejercida directamente por las partes en conflicto.

En el primer escenario, en el caso de Medellín, la atención se vuelve sobre agentes ilegales que se especializan en ofrecer lo que erróneamente denominan “protección” y resolución de disputas, con la intermediación del ejercicio de la violencia ilegal o la amenaza del uso de la misma.

En el segundo escenario lo que se evidencia es el usual y cotidiano recurso a la violencia para dar trámite a las diferencias y conflictos usuales, en lo que se erige como un gran reto para la ciudad a propósito de la denominada violencia incidental o cotidiana, que evidencia, de paso, falta de competencias ciudadanas para la auto regulación y mutua regulación, es decir, competencias para resolución pacífica de controversias, y desconfianza en las instituciones estatales, por lo

cual será necesario el fortalecimiento de la Unidad de Convivencia de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, para que se erija técnica y efectivamente como una dependencia con vocación de dirección de la oferta de la Alcaldía de Medellín en materia de prevención de la violencia y promoción de la convivencia.

Cuando se analizan los datos asociados a estas problemáticas, se evidencia que también hay continuidades, más allá de que los indicadores empleados para hacerles seguimiento aumenten o disminuyan. Con base en información suministrada por el SISC, UNODC concluye que "en general tras el delito de violencia intrafamiliar aparece como víctima 'la ciudad de las mujeres', victimizadas especialmente en las zonas de alta densidad de población". También se verifica que "el perfil de las víctimas de riñas no cambia en el tiempo. Ocurre principalmente en lugares y momentos de aglomeración, con mayor frecuencia asociado al consumo de alcohol" (UNODC, 2015: 27-28). En el caso de la violencia intrafamiliar y violencia sexual hay evidencia de que se trata de vulnerabilidades que perduran ya que es constante que "los principales factores de riesgo que tienen las personas para ser víctimas de violencia intrafamiliar y sexual son la edad y el género, en términos de que son los niños, niñas y adolescentes y las mujeres en general quienes sufren con mayor frecuencia e intensidad estas violencias por causa de las inequidades asociadas al género y a la edad, es así como para la violencia intrafamiliar la edad es factor de vulnerabilidad hasta los 14 años y para las violencias sexuales hasta los 9 años, pero luego de estas edades se empieza a formar una brecha donde las mujeres son las principales víctimas" (UNODC, 2015: 56).

Conclusiones en igual sentido, propone la Universidad EAFIT: "al identificar las víctimas de ciertos delitos asociados con la convivencia ciudadana, se observa una tendencia opuesta a la de los homicidios, en donde los hombres son los afectados principales. Por el contrario, las mujeres son las principales víctimas de las contravenciones, la violencia intrafamiliar, y la violencia sexual. Al mismo tiempo, los principales victimarios son los hombres" (CAP-EAFIT, 2014: 2006).

Dicho lo anterior, es explícito el llamado para que se fortalezca el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres como uno de los escenarios propuestos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, de manera tal que logre incidencia real en la labor de priorización de violencias contra las mujeres y basadas en género como problemáticas de seguridad y convivencia que deberán ser abordadas concretamente por medio de los programas y proyectos que se implementen en el marco de los instrumentos propuestos.

3.5 Delitos contra el patrimonio e inseguridad: hurto

La situación de seguridad en la ciudad de Medellín ha tenido recientemente mejoras notables que se ven reflejadas, entre otros elementos y como ya se mencionó, en la histórica disminución de la

tasa de homicidios²⁰. Si bien esto resulta ser un asunto de la mayor trascendencia e importancia y deberá ocupar además los esfuerzos de los siguientes Gobiernos, hay otras problemáticas que opacan avances de la ciudad en seguridad y convivencia, como ocurre con el hurto, y en particular el hurto a personas que, así como en otras ciudades de América Latina y del país, afecta sensiblemente la seguridad de los habitantes de Medellín²¹.

Este delito tiene una caracterización especial, ya que en el hurto no se verifica un perfil de víctimas ligado tan significativamente a la edad o al género como ocurre con el homicidio, la violencia sexual o la violencia intrafamiliar. Esto, unido al hecho de que los bienes más hurtados son dinero en efectivo y teléfonos celulares, y que mayoritariamente el valor de lo hurtado no supera el millón de pesos²², explica que sea una de las conductas delictivas que con más frecuencia afecta los derechos de las personas y, a su vez, impacta de manera más contundente y negativa la percepción de seguridad, con lo cual es incuestionable la importancia del hurto al momento de hacer análisis en torno a la seguridad ciudadana.

Asimismo, el hurto –y de manera particular, el hurto a personas– tiene características complejas, debido a que hay un número variado de factores que influyen en su comportamiento, que no solo tienen que ver con las acciones de las autoridades o mayor nivel de denuncia por parte de la ciudadanía. Los indicadores de hurto a personas podrían tener, entre otras cosas, relación con las condiciones socioeconómicas y el acceso equitativo a oportunidades (PNUD, 2013), que explicarían algunas de las manifestaciones del fenómeno, pero que también puede vincularse de manera directa con prácticas ligadas a procesos de aprendizaje de actores que actúan racionalmente y hacen de esta práctica delictiva su actividad económica principal.

En el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, titulado *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, el PNUD identifica seis amenazas específicas para la seguridad ciudadana en la región²³, dentro de las cuales se encuentran el

20 69,6 en 2011; 52,3 en 2012; 38,3 en 2013, 27 en 2014 y 17,26 proyectada a diciembre de 2015, según comportamiento del homicidio entre enero y mayo de 2015.

21 Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2014). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Disponible en <http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-gobierno-alias/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc/93-sociales/seguridad-y-justicia/5748-encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-2013-2014?lang=es>

22 Según la encuesta de percepción y victimización que contrató la Alcaldía de Medellín con la Universidad EAFIT y la firma encuestadora Invamer, "Las pertenencias más hurtadas fueron teléfonos celulares y dinero en efectivo. Respectivamente el 57 y el 52% de las víctimas, señaló que le habían hurtado estas pertenencias. Lo más común fue que el valor de las pertenencias hurtadas tuvieran un valor inferior a 1 millón de pesos. Casi cuatro quintas partes (77%) de las víctimas señalaron que el valor hurtado estaba por debajo de la cifra señalada" (EAFIT, 2015).

23 (1) el delito callejero, (2) el delito y la violencia ejercidos en contra y por los jóvenes, (3) la violencia de género, (4) la corrupción, (5) la violencia ilegal por parte de actores estatales, y (6) la delincuencia organizada (PNUD, 2013: 7).

delito callejero y la delincuencia organizada. El informe señala que si bien en algunos países del continente se ha observado un aumento de la violencia homicida, en otros, que presentan una disminución en las tasas de homicidio, se han presentado incrementos importantes en otros indicadores delictivos, especialmente el hurto. Argumentando que a pesar de que el crimen organizado –vinculado al narcotráfico– ha sido identificado como el común denominador del deterioro de la seguridad ciudadana en América Latina, existen otras dinámicas regionales, nacionales y locales de seguridad igualmente complejas y que demandan explicaciones más exhaustivas. De este modo, el PNUD afirma que el deterioro de la situación de seguridad en América Latina no debe vincularse únicamente al crimen organizado y al narcotráfico, sino a una interacción de las seis amenazas identificadas, mencionadas algunos renglones más arriba²⁴.

Lo que debe resaltarse en este punto es que según los datos recogidos por el PNUD, los hurtos a personas, automotores y residencias son los hechos victimizantes con más incidencia en los países de América Latina. Los latinoamericanos consideran que la principal amenaza para su seguridad son los delitos menores, atribuibles a dinámicas principalmente de delincuencia común, con la excepción de México y Brasil que señalan a las organizaciones narcotraficantes y sus propias dinámicas como culpables de la situación de inseguridad en sus ciudades.

La realidad de Medellín no es ajena a la del resto del continente, elemento que se corrobora al observar el comportamiento del hurto general en lo que va corrido del año 2015. Entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2015 se registró un incremento del 20% en los casos de hurto general respecto al comportamiento en el mismo periodo de 2014, debido a que se denunciaron 6309 casos, 1063 casos más que los 5246 denunciados entre el enero y mayo de 2014.

En lo relacionado con la distribución espacial de los hechos, se observa que el incremento general registrado entre enero y mayo de 2015, se reportó en 15 de las 21 comunas y corregimientos de la ciudad. Las variaciones más importantes se registraron en las comunas Manrique (con un incremento del 51%, pasando de 124 a 187 casos), Castilla (con un incremento del 11%, pasando de 412 a 459 casos), Doce de Octubre (con un incremento del 40%, pasando de 114 a 160), Villa Hermosa (con un incremento del 42%, pasando de 149 a 211 casos), San Javier (con un incremento del 60%, pasando de 91 a 146 casos) y La Candelaria (con un incremento del 51%, pasando de 1282 a 1933 casos). No obstante, es la Comuna 10: La Candelaria, el sector de la ciudad más afectado por el hurto general con un 31% de participación en el total de los hechos registrados en la ciudad.

24 Esta interacción, por ejemplo, tiene que ver con lo que “algunos estudios han demostrado, [en cuanto a] que una persona que ha sufrido o presenciado violencia intrafamiliar durante su niñez tiene un mayor riesgo de convertirse en víctima o victimario de esta forma de violencia en su edad adulta” (PNUD, 2013: 7). Asimismo, otros “estudios cualitativos sobre violencia juvenil han demostrado consistentemente la presencia de antecedentes de violencia intrafamiliar en jóvenes que participan en pandillas” (PNUD, 2013: 7).

El incremento del 20% en el hurto general entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2015 se explica por el aumento en los casos de hurto a residencias, hurto a personas y hurto a establecimientos comerciales, que registraron incrementos del 104%, 44% y 14%, respectivamente. Por el contrario, el hurto de carros registró una reducción del 25% y el hurto a motocicletas no reportó variaciones importantes pues apenas se presentaron 4 casos más de los 1840 denunciados entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2014.

En este sentido, se observa que los hurtos con mayor nivel de afectación sobre la ciudadanía, es el hurto a residencias y el hurto a personas. El incremento del 104% en el primer caso hace que sea el indicador de seguridad con mayor variación negativa en Medellín, y que se explica por el aumento en los hurtos de este tipo en todas las comunas y corregimientos en comparación a la dinámica de este delito en los cinco primeros meses de 2014. Si bien el aumento se verifica en toda la ciudad, hay cinco comunas que concentran un poco más de la mitad (52,7%) de los hechos reportados de hurto a residencias durante 2015, verificándose los mayores incrementos en Belén, El Poblado, La América, Villa Hermosa y La Candelaria.

En esta misma línea, las comunas con mayor número de hechos en 2015 son Belén con 56 casos y El Poblado con 47 casos, comunas que reúnen el 14,4% y el 12,1% del total de hurtos de este tipo presentados en Medellín. Le siguen en participación Laureles-Estadio con 31 casos, La América con 30 casos y Robledo con 26 casos. Estas cinco comunas concentran casi la mitad (49%) del total de casos registrados.

En el caso del hurto a personas, se observa que es La Candelaria la comuna de la ciudad que concentra el mayor número de hechos reportados en Medellín, en lo que va corrido del año (entre el 1 de enero y el 31 de mayo), con un 43% de participación. Le siguen las comunas Laureles-Estadio, Castilla y El Poblado, que concentraron el 22% de los hurtos a personas denunciados durante el mismo periodo, con el 8%, el 8% y el 6% de los hechos, respectivamente.

Existen dos elementos sobresalientes en la caracterización del hurto a personas, a saber: el fleteo y el hurto de celulares. En el primer caso, donde la caracterización hace referencia a una modalidad de hurto, entre enero y mayo de 2015 se registró un incremento del 130%, es decir, se denunciaron 129 casos de fleteo, 73 más que los 56 denunciados en el mismo periodo de 2014. En el segundo caso, en el cual la caracterización hace énfasis en el bien hurtado, se observa que entre el enero y mayo de 2015 el hurto de celulares registró un incremento del 26% al haberse denunciado 932 casos, 191 más que los 740 denunciados en el mismo periodo de 2014.

Si bien contrastan los incrementos en el hurto con las reducciones históricas en la tasa de homicidios en Medellín, no quiere decir que ambos fenómenos no tengan algún punto de confluencia o que necesariamente obedezcan a dinámicas de delincuencia común los hurtos y de la delincuencia organizada los homicidios. Si bien los homicidios en la ciudad han tenido una

estrecha relación histórica con la existencia del conflicto armado y del crimen organizado, las prácticas ligadas al hurto a personas, usualmente relacionadas a la delincuencia común, también pueden tener un punto de encuentro con el crimen organizado que opera y controla el mercado ilegal en el cual son comercializados los bienes hurtados.

De cualquier manera, lo cierto es que esta situación ha impuesto grandes retos en el pasado y supone importantes desafíos para el futuro de la ciudad.

3.6 La seguridad también es percepción

Adicional a lo mencionado hasta este punto, en el análisis de la seguridad y la convivencia, es indispensable la consideración de un asunto que incluye una complejidad adicional a la gestión de estos temas: la percepción de seguridad. En términos de la gestión de la seguridad, sería un error otorgar un lugar secundario a los estudios, análisis y diagnósticos que se aproximen o pretendan medir la sensación de seguridad ya que, entre otras cosas, las personas actúan y modifican sus comportamientos con base en la lectura que hacen del contexto lo cual, en última instancia, es el resultado de un proceso de interpretación guiado por la percepción. Las implicaciones no son menores y, "en efecto, una persona modifica su comportamiento y hábitos según su percepción sobre el riesgo de ser victimizado, y no en función de la tasa mensual de criminalidad de su barrio. A nivel agregado esto se expresa en una sociedad presa del miedo, que no es otra cosa que una sociedad incapaz de vivir en libertad, dado que se pierde el espacio público donde esa libertad debe ejercerse y todo extraño es considerado un sospechoso." (Gorgal y Labaqui, 2002: 5).

Insistir en la importancia de la dimensión subjetiva de la seguridad es, por decir lo menos prudente. Como lo sostiene el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) "los individuos más temerosos no son necesariamente aquellos que han sido afectados en mayor medida por la criminalidad o que están en mayor riesgo de victimización. En sentido similar, las comunidades más temerosas no son necesariamente aquellas con mayor criminalidad" (BID, 2012). La dirección en la que se pronuncia el BID está soportada, entre otros, por autores como Cordner, para quien "el miedo al crimen no necesariamente se incrementa o disminuye en correlación con el nivel actual de crimen. Dado que el miedo al crimen no se encuentra altamente correlacionado con los niveles de criminalidad actual, no se puede asumir que las políticas públicas para reducir la criminalidad reducirá el miedo al crimen" (BID, 2012).

Es por lo anterior que en la gestión de la seguridad y la convivencia deben ser consideradas estrategias que analicen tanto las expresiones de violencia y las maneras diversas en que las mismas se manifiestan en los territorios y afectan las comunidades, como estrategias que tengan en consideración las percepciones de la población, es decir, la forma en que las personas asumen y conciben aquellas circunstancias que consideran fuente de inseguridad

y que, en consecuencia, les hace sentir más o menos seguras. Por lo anterior, la Alcaldía de Medellín, a través de la Secretaría de Seguridad, implementó con la Universidad EAFIT y la firma encuestadora Invamer el diseño, aplicación y sistematización de una encuesta de percepción y victimización en la ciudad de Medellín, con representatividad estadística por Comuna, con el fin de lograr una aproximación a la percepción de seguridad por la vía de implementación de instrumentos de recolección de datos estadísticamente validados y métodos científicos de análisis para el procesamiento de la información.

Una de las más significativas conclusiones del estudio, y que es prueba de la no necesaria correlación entre victimización y percepción de seguridad, es que “la victimización en la ciudad es significativamente menor que la percepción de inseguridad”. Casi el 60% de las personas encuestadas afirman sentirse seguras en Medellín (sumando relativamente seguras y seguras), frente a un 44% que afirma sentirse insegura (sumando inseguras y muy inseguras), lo cual contrasta de manera llamativa con que en términos de victimización, a la pregunta “durante los últimos 12 meses, ¿cuáles de los siguientes problemas de inseguridad, convivencia y violencia se le han presentado a usted?”, el 85% de los encuestados afirmó que “ninguno”. Es decir, un poco menos de la mitad de la población de Medellín se siente insegura, aun cuando el 85% por ciento manifiesta que no se le han presentado problemas de inseguridad, convivencia y violencia, a lo que habría que adicionar que el mayor problema reportado es el “consumo de drogas en los lugares que frecuenta”, lo cual, en estricto sentido, no es una victimización.

Hechas estas consideraciones, a propósito de las relaciones entre la percepción de seguridad y la victimización, es deseable la implementación de encuestas de percepción y victimización de manera periódica, idealmente una vez por año y garantizando en la mayor medida de lo posible comparabilidad ya que con ello:

- Se logra una aproximación a la percepción de seguridad por la vía de implementación de instrumentos de recolección de datos estadísticamente validados y métodos científicos de análisis para el procesamiento de la información.
- Resultado de implementación de ese tipo de instrumentos se produce útil para la implementación de medidas focalizadas y además, diferenciadas para territorios con características diversas.
- Se cuenta con un diagnóstico que ofrece una mejor aproximación a los niveles de victimización real, los cuales no son satisfactoriamente indicados en la mayoría de las veces por la “mediación” de las denuncias o reportes como indicativos del fenómeno “real”, salvo en temas como el homicidio donde la divergencia entre los reportes de hechos y la dimensión del fenómeno es más que significativamente coincidente.

4. Por qué una Política Pública

Como se puede observar al considerar las breves menciones que se hacen en relación con algunos asuntos que llevan a pensar en la seguridad y convivencia en Medellín, la confluencia de variables en la historia reciente de la ciudad, hacen de la misma una ciudad particularmente compleja. Por recordar algunos de los mencionados aspectos con incidencia más directa, esta complejidad está determinada por el ejercicio de la violencia por grupos armados ilegales que ejercen control territorial, se apropian de rentas y regulan parte importante de la vida de los habitantes (entre otros, vulnerando DDHH), por el recurso a la violencia por habitantes para tramitar sus conflictos, por la importancia que tiene el hurto en la inseguridad y por la relevancia de la percepción en el análisis de la seguridad y convivencia. Adicional a ello, debe insistirse en que la complejidad se nutre, además, porque las dinámicas que tienen lugar en Medellín están relacionadas con los fenómenos de carácter metropolitano y estos, a su vez, con los regionales, nacionales y, en algunos temas, con algunos internacionales.

También debe tenerse en cuenta que, así puedan identificarse algunas continuidades, las expresiones de aquellas problemáticas pueden ser diferenciadas en algunos de los territorios, con afectaciones variadas sobre derechos de los habitantes, en contextos que son resultado de procesos históricos y sociales diversos, que imponen la necesidad de considerar que la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín, además de un nivel de planeación a nivel de ciudad, deberá considerar la problemáticas a niveles "microterritoriales", es decir, concibiendo diagnósticos e intervenciones diferenciadas al interior de las Comunas, e incluso, al interior de los barrios cuando se considere pertinente.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 *Medellín, un hogar para la vida* es ya enfático en señalar la particularidad del contexto referida al reconocer que "por décadas, el proceso de desarrollo de la ciudad se ha visto afectado por la existencia de estructuras delincuenciales financiadas con actividades ilegales (contrabando, conformación de carteles de tráfico de drogas, redes y bandas criminales, entre otras), y factores socioculturales que derivan en el irrespeto por la vida humana tales como la falta de oportunidades y ausencia de mecanismos consensuales de solución de conflictos. Todo ello ocasiona contextos de violencia y dificulta el desarrollo, la convivencia y la participación ciudadana en condiciones de institucionalidad" (Alcaldía de Medellín, 2012: 60). Como se observa, se reconoce la incidencia de la delincuencia en la inseguridad, pero se llama la atención sobre la importancia de oportunidades como expresión del acceso a los beneficios del desarrollo y se reivindican las competencias para la resolución pacífica de controversias.

Ante un panorama como el mencionado, es posible pensar en el debilitamiento institucional o en la justificación de exclusiva competencia de organismos de seguridad y justicia del orden nacional para hacer frente las problemáticas mencionadas. Sin embargo, hay que anotar que en Medellín un panorama como el descrito se ha visto reflejado en la generación y consolidación de

capacidades institucionales para asumir la planeación de la seguridad y convivencia con marcado liderazgo del Gobierno Local. UNODC resalta que en ese contexto adverso es que precisamente Medellín decide avanzar en el diseño de una Política Pública de Seguridad y Convivencia: “Medellín es una ciudad que ha debido afrontar diversas expresiones de violencia y conflictividad urbana, todas ellas de especial complejidad no solo en el escenario local sino con impacto en el escenario nacional y regional. Esas circunstancias que en otros contextos pudieron haber puesto en juego el sostenimiento de la institucionalidad local, tuvieron como respuesta en la ciudad un mayor interés de parte de las administraciones municipales por consolidar un modelo innovador y eficiente de la gestión de la seguridad en el municipio, y una ciudadanía activa que reclama un mayor compromiso de parte de los organismos de seguridad y de justicia como una de sus prioridades” (UNODC, 2015: 5).

4.1 Un Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia para la toma informada de decisiones que aborde “la complejidad”

Resultado de ese aprendizaje, se propone la Política Pública como un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia. Este modelo se justifica en tanto ejercicio de planeación, conforme al cual, la Administración Municipal direcciona el proceder de las instituciones corresponsables y contribuya al aumento de las capacidades de los habitantes, tomando decisiones de manera informada y generando de tal forma condiciones favorables para avanzar en la realización del Desarrollo Humano Integral, consagrado como objetivo superior del Plan de Desarrollo 2012-2015 *Medellín, un hogar para la vida*.

Coherente con lo anterior, el objetivo general de esta política es aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro, de relaciones armónicas convivientes, que garantice la libertad a los ciudadanos, que les permita proyectar y gobernar sus destinos personales y su destino colectivo como sociedad, y romper patrones de victimización y criminalidad, haciendo uso de los distintos recursos e instrumentos personales, colectivos, públicos y privados existentes.

Así las cosas, resultado de un ejercicio de varios lustros y de sintetizar aprendizajes de varios Gobiernos, la ciudad insiste en Políticas Públicas en Seguridad y Convivencia para el Desarrollo y en desarrollo para la seguridad y la convivencia, al considerar que junto a la decisión de enfrentar a la delincuencia y criminalidad, fomentar la convivencia y resolución pacífica de controversias, “para que haya seguridad ciudadana habrá que crear las condiciones económicas, políticas y sociales que propicien el desarrollo y cohesión sociales de un país (Piñeyro y Barajas, 1995). Desde este enfoque, la pobreza, especialmente la relativa, se convierte en un problema de seguridad no porque ser pobre convierta a las personas en delincuentes sino porque la pobreza

puede producir fragmentación social y convertirse en un obstáculo para el desarrollo" (Arriagada y Godoy, 2000: 123).

Tal y como está constitucional y legalmente consagrado, en Colombia el desarrollo de las competencias de los organismos de seguridad y justicia responde a lineamientos que vienen dados por órganos directivos del orden nacional, los cuales deben ser tenidos en cuenta por la Administración Municipal y, en el marco de sus posibilidades y desarrollo de sus competencias, asumir la gestión de la seguridad y convivencia, en la medida en que, como indica el PNUD, hay al menos "dos hechos que subrayan el papel del gobierno local en materia de seguridad ciudadana. De una parte, el hecho de que los ciudadanos reclaman cada vez más que sus problemas sean resueltos por las autoridades locales, lo cual genera una responsabilidad política ineludible. De otra, que los problemas de seguridad que más agobian a los ciudadanos tienen que ver con el ámbito local" (PNUD, 2008: 6). Frente a esto, y teniendo en cuenta la capacidad institucional con que cuenta, la Alcaldía de Medellín propone un Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia que tiene como horizonte estratégico garantizar condiciones de convivencia y seguridad ciudadana como una de las variables explicativas del desarrollo.

Lo que no puede pasarse por alto es que la política pública a que se hace referencia, en términos de los programas y proyectos que desarrollan sus lineamientos estratégicos, los escenarios que operan para la toma informada de decisiones y los instrumentos que la concretan, es una política pública que ya se está implementando y la propuesta del Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia integral pretende ordenar y armonizar los procesos que confluyen en la planeación de la seguridad y convivencia.

En este ejercicio, está de fondo la decisión de fortalecer las capacidades en lo local y así atender también el llamado del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que sostiene que "la generación de condiciones de gobernabilidad en lo local para la convivencia y la seguridad pasa por la definición precisa de las competencias locales en la materia, la adopción de un plan como herramienta de gestión, la asunción del liderazgo del tema por parte del alcalde, la creación de un sistema eficiente de gestión de la conflictividad en lo local, y el fortalecimiento de la acción policial" (PNUD, 2008: 40).

Teniendo en cuenta que la generación de condiciones aceptables de seguridad y convivencia es un presupuesto básico para el desarrollo, es indiscutible la importancia del Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia en el Municipio de Medellín, más aún cuando se entiende que "las tareas centrales de la actividad de planificación consisten principalmente, primero, en reducir la *incertidumbre* del futuro a través del control de los principales factores del desarrollo, y segundo, en reducir la *incoherencia* entre las distintas políticas sectoriales y sus objetivos, muchas veces contradictorios, con el fin de armonizar y coordinar el proceso de desarrollo" (Roth, 2004: 80).

Como horizonte temporal de la política pública como Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia, se propone una década, 2015-2025, que tiene la pretensión de avanzar en la construcción de una política de Estado más que de Gobierno. Por lo anterior, se anota que el modelo mismo ofrece la posibilidad de ajustar diagnósticos, priorizar problemáticas puntuales, introducir cambios a los instrumentos, ajustar los escenarios para la toma informada de decisiones y concebir e implementar muy diversos programas y proyectos en el marco de la integralidad necesaria para la generación de condiciones de seguridad y convivencia.

Esto ofrece, además, la posibilidad de implementación de medidas en el inmediato, corto, mediano y largo plazo, que se conciben en el espectro comprendido desde la prevención temprana hasta el restablecimiento de derechos y que, adicionalmente, puedan ser evaluadas. Se propone, en este sentido, un horizonte temporal que permita el desarrollo de dos Administraciones y una tercera que reformule, en caso de que por la vía de la priorización de nuevas problemáticas, ajuste de los instrumentos y reformulación de los escenarios propuestos no considere posible ajustar la gestión a las realidades del momento, ojalá, sin dejar de reconocer, como aquí se hace, que "la experiencia demuestra que cuando la política toma partido por una de las distintas posiciones teóricas en materia de seguridad fracasa y al contrario, que en los pocos casos en los que decide abordar el fenómeno de manera integral produce resultados en el corto plazo los cuales, además, se mantienen en el tiempo" (PNUD, 2008: 18).

De esta manera, y ante el reto de que el Modelo de Gestión logre trascender períodos de gobierno en los cuales es usual que los programas y proyectos no sean exactamente los mismos, se proponen lineamientos estratégicos, de manera tal, que en caso de que las sucesivas administraciones decidan no dar continuidad a los programas y proyectos específicos, la Política Pública no sea vaciada de contenido y pierda su vigencia. Con esto no se desconoce la importancia de los programas y proyectos como unidades fundamentales de la planeación, sino que en el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia integral se conciben en términos de unidades que desarrollan los lineamientos estratégicos, se concretan a través de los instrumentos que deberán garantizar su implementación y son objeto de consideración en los escenarios de toma de decisiones.

Así mismo, y aunque el diagnóstico indica problemáticas a las que se considera deberá prestarse atención de manera prioritaria, la compleja realidad de la ciudad y las dinámicas por las cuales algunos asuntos ingresan y salen de la agenda pública son difíciles de predecir en ocasiones, razón por la cual la priorización de problemáticas y la asignación de recursos para la gestión de las mismas son principalmente objeto de los instrumentos del modelo, a saber: 1. Plan de Desarrollo, 2. Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC), 3. Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal y 4. Instrumentos de territorialización.

Así, los componentes principales en torno a los cuales se configura el Modelo de Gestión son: lineamientos estratégicos, instrumentos y escenarios. Los primeros deberán ser concretados por

medio de programas, proyectos y planes de acción que constituyen los instrumentos, a saber, Plan de Desarrollo, Plan Integral de Seguridad y Convivencia, Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal e instrumentos de territorialización. Los escenarios son las instancias para la toma informada de decisiones en relación con la gestión de la seguridad y la convivencia y, por su naturaleza y las competencias de quienes los conforman, indispensables en términos de la evaluación de la gestión²⁵.

4.2 Desarrollo y Seguridad Humana

El proyecto político que se expresa en el Plan de Desarrollo 2012-2015: *Medellín, un hogar para la vida*, establece como objetivo superior el Desarrollo Humano Integral. Tal como se ha consolidado desde la década de los noventa del siglo pasado, el aporte del concepto de desarrollo radica fundamentalmente en que impone un viraje discursivo en el que la atención se centra en las personas, más que en el crecimiento de la economía. El cambio de dirección es esencial, ya que se considera que el crecimiento de la economía en su conjunto encubre la composición de los ingresos y no permiten identificar los beneficiarios reales de ese crecimiento económico. Es precisamente en este sentido que se puede definir el Desarrollo Humano como “un proceso de ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente” (PNUD, 1994: 26).

El lenguaje propio del desarrollo y la reflexión que obliga, hacen que incluso el tema de la seguridad sea repensado, ahora a la luz de la libertad expresada en las titularidades de la persona. La seguridad, en sentido muy comprensivo, no se puede limitar entonces a la más mínima garantía de la integridad personal frente a la violencia física, y si el desarrollo humano involucra la ampliación de opciones de las personas, se entiende que la Seguridad Humana “significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana” (PNUD, 1994: 26-27).

Con el concepto de Seguridad Humana se pretende instaurar una nueva visión en la cual la seguridad se asume en términos de libertad, en dos componentes principales: libertad respecto del miedo y libertad respecto de la necesidad. Se trata, como lo señala la Comisión de Seguridad Humana (citada por el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín) de 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” (OSHM, 2012: 28). Cuando se

25 Un desarrollo general de los componentes del modelo puede consultarse en el numeral 6. Para una mención detallada de cada uno de ellos, y los elementos que a su vez los componen, consultar numerales 6.1 Lineamientos estratégicos, 6.2 Instrumentos y 6.3 Escenarios.

habla de la libertad respecto del miedo se hace referencia al ámbito propio de la seguridad y cuando se habla de libertad respecto de la necesidad se remite al ámbito económico y social.

Si se analiza detenidamente, se puede ver de qué manera la libertad respecto del miedo y la libertad respecto de las necesidades, vinculados respectivamente a la seguridad y la dimensión económica-social, remiten a los conceptos vida y equidad, que "son las ideas fuerza que expresan la voluntad política y ética de este gobierno" (Alcaldía de Medellín, 2012: 18). Ahora bien, para la construcción de un discurso que resulte comprensivo pero que no renuncie a delimitar el objeto para el cual se propone la Política Pública como Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia, el énfasis ha de hacerse en las dimensiones del concepto de Seguridad Humana que de manera más directa vinculan la violencia física o la amenaza del uso de la misma²⁶.

4.3 Horizonte estratégico: garantizar condiciones de seguridad y convivencia para el goce de derechos

Sin desconocer que entre las dimensiones de la Seguridad Humana se verifican interrelaciones y que "una amenaza contra un elemento de la seguridad humana probablemente se propagará –un tifón iracundo– a todas las formas de la seguridad humana" (PNUD, 1994: 37), se asume que de manera preferente la Política Pública como Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia integral de la seguridad y la convivencia se ocupa de intervenir factores y condiciones que afectan la seguridad personal, la seguridad política y la seguridad comunitaria. Esto por cuanto, a propósito de la seguridad personal, es más o menos amplio el consenso en torno a que "tal vez no haya otro aspecto de la seguridad humana tan fundamental para la gente como su seguridad respecto de la violencia física" (PNUD, 1994: 34). También porque en relación con un contexto como el que actualmente vive la población del Municipio de Medellín, habría que profundizar en el tema de la seguridad política, entendida como "uno de los aspectos más importantes de la seguridad humana (que) consiste en que la gente pueda vivir en una sociedad que respete sus derechos humanos fundamentales" (PNUD, 1994: 37). Y de necesidad de protección "de la capacidad de las comunidades para apropiarse y darle sentido a sus espacios, en sus posibilidades organizativas y de fortalecimiento del tejido social, lo cual haría parte de la seguridad comunitaria" (OSHM, 2012: 41).

Concentrar la atención en la seguridad personal, y en la seguridad política y seguridad comunitaria en cuanto se vean afectadas por la violencia o la amenaza del uso de la violencia,

26 Las categorías principales que constituyen el concepto de Seguridad humana son: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política. Para algunos estas categorías pueden ser complementadas, y ejemplo de ello es que el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín "reconoce las dimensiones de la Seguridad humana propuestas por el PNUD y articula la seguridad de las mujeres como otra dimensión más" (2012: 38).

permite enfocar el análisis en las manifestaciones violentas, en el marco de una gestión integral que considere implementación de medidas en el inmediato, corto, mediano y largo plazo, que se conciben en el espectro comprendido desde la prevención temprana hasta el restablecimiento de derechos, considerando también la coerción²⁷, esta última, como ejercicio de la violencia legítima del Estado y en un escenario de respeto a los derechos humanos y garantías constitucionalmente consagradas²⁸.

Si se quiere, por la delimitación y el alcance que se pretende dar a la Política Pública de Seguridad y Convivencia podría proponerse en términos de seguridad ciudadana, entendiendo esa relación en un contexto en que “la seguridad ciudadana es concebida como un tipo de protección circunscrito a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales, y se ubica como un aspecto diferenciado y medular de la seguridad humana. Como resultado del encuadre de la seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana, las políticas de seguridad, que tradicionalmente se centraban casi con exclusividad en la estabilidad estatal y la conservación del régimen, corren y amplían su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos, reposicionando a la ciudadanía como el principal objeto de la protección estatal” (PNUD, 2008: 10).

El Woodrow Wilson International Center ha sido enfático en señalar que “la seguridad ciudadana es de suma importancia, en la medida en que afecta la calidad de vida de millones de personas y se ha convertido en un asunto clave para la consolidación de la democracia, la calidad de la justicia y el respeto por los derechos humanos. En los últimos años es visto cada vez más como una condición previa para las posibilidades de desarrollo económico y desarrollo humano” (Arnson, 2013: 9)

Esto no debe llevar a pensar que se renuncia a reivindicar la generación de condiciones económicas y sociales que garanticen las demás dimensiones de la Seguridad Humana, como, por ejemplo, la seguridad alimentaria, la seguridad económica o la seguridad en salud. Simplemente se trata de entender que la garantía de las mismas y el goce efectivo de los derechos que las concretan debe

27 En este marco conceptual es posible el abordaje de las problemáticas tanto de seguridad como de convivencia, ya que no debemos cometer el error de desconocer que “para comprender la conflictividad en el territorio, se necesita identificar la influencia o intensidad que en él tienen tanto la violencia instrumental, donde priman las amenazas asociadas con las guerrillas, las Bacrim y la delincuencia criminal y organizada; como como la violencia cotidiana, donde prevalecen las amenazas asociadas con la conflictividad cotidiana que se manifiestan de forma violenta y la violencia racional ejercida de forma individual” (UNODC, 2011: 7).

28 Para evitar creer que únicamente se puede avanzar en la Seguridad Humana si todas sus dimensiones se garantizan de manera simultánea y en la misma medida, se puede volver nuevamente al Observatorio de Seguridad Humana de Medellín: “la experiencia que actualmente adelanta nuestro Observatorio nos indica que podemos tratar un problema específico de inseguridad –verbigracia la inseguridad personal– enfocándolo desde la perspectiva multidimensional que aporta la Seguridad Humana y estando vigilantes de no confundir el todo con las partes” (OSHM, 2012: 39).

ser objeto prioritariamente de instrumentos como los Planes de Desarrollo, y objeto de la Política Pública de Seguridad y Convivencia cuando, por ejemplo, como lo sostiene el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, con el delinquir de los actores armados ilegales y el control territorial que ejercen “se afectan igualmente la seguridad en salud y educación, al impedir la movilidad de las personas. De la misma manera, la seguridad para las mujeres se vulnera cuando son víctimas de violencia sexual por miembros de grupos armados ilegales, cuando son explotadas sexualmente o forzadas a realizar labores domésticas para estos” (OSHM, 2012: 41).

El Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia integral que se presenta considera que, como sostiene el PNUD, “en relación con las causas del fenómeno de seguridad y convivencia, “que van desde las “causas sociales” hasta la “racionalidad económica” no hay unanimidad y más bien parece necesario aceptar que el fenómeno es multicausal y que por tanto debe tratarse de manera integral” (PNUD, 2008: 6). Razón por la cual es obligado concluir que en el marco en que se desarrolla esta Política Pública como Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia, “en suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria –aunque no suficiente– de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano” (PNUD, 2008: 11).

Por todo ello y para efectos del modelo, se hace indispensable conceptualizar la seguridad y la convivencia para establecer un marco de actuación que efectivamente trabaje sobre ellos. Resultado y como conclusión del proceso de *Acompañamiento en el diseño de la política pública de seguridad y convivencia para Medellín* realizado por la Universidad EAFIT, la *seguridad* será entonces “la expresión de percepción de la baja probabilidad de daño a valores (materiales e inmateriales) adquiridos (reconocidos positivamente en los cuerpos legales) depende de la existencia del equilibrio estabilizador relacionado con un juego de compromisos creíbles encarnado en la certidumbre sobre lo propio, la certidumbre sobre el respeto de las esferas individuales de prerrogativas (acordadas, definidas y reconocidas por la las normas sociales y la ley) por parte de otros” (CAP-EAFIT, 2014: 117).

La convivencia, se constituye en la “expresión de la sociabilidad humana susceptible de verificación a través de un conjunto de variables clave que coinciden con las formas ampliadas del capital social (...) Cuatro aspectos componen las variables que subyacen a la convivencia en un sentido operativo: la confianza como expectativa frente al actuar de otros; la reciprocidad como correspondencia mutua en el encuentro con los otros; la tolerancia expresada como forma de reconocimiento y respeto de formas y estilos de vida e identidad distintos al propio; y la expectativa normativa y empírica del cumplimiento de las normas sociales y las reglas formales por parte de los otros (Bicchieri, 2006)” (CAP-EAFIT, 2014: 119).

Así pues y como ya se ha mencionado en apartados anteriores, ésta política insiste en la necesidad de comprender la *seguridad* y la *convivencia* como problemas gemelos del orden social, donde

como bien lo recomienda EAFIT, es necesario no entenderlos como fenómenos aislados, pues ambos expresan el desarrollo institucional de una sociedad.

5. Gobernanza con liderazgo del Gobierno Local para la seguridad y convivencia

La gestión de la seguridad y convivencia en el nivel territorial, supone el reto de la materialización de la coordinación del trabajo de los organismos de seguridad y de justicia de mano de las alcaldías y las gobernaciones, tal como lo establece la normatividad vigente en Colombia. Pero la especial situación de fortaleza institucional de Medellín, así como de conocimiento técnico de los equipos de las secretarías y dependencias con competencias funcionales en materia de seguridad y convivencia, convierte a la Alcaldía de Medellín en una Administración Municipal con especiales capacidades no solo para promover la articulación en la gestión de la seguridad y convivencia con las instituciones corresponsables en la materia, sino para ejercer un rol de liderazgo en la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos en materia de seguridad y convivencia para la ciudad.

Avanzar en ese propósito, implica no renunciar al objetivo de construcción de un escenario de gobernanza y, por el contrario, demanda un fuerte posicionamiento de la Administración Municipal como un actor relevante y con un papel de liderazgo en la gestión de la seguridad y la convivencia. Como plantea Velásquez (2006: 11) en relación con la gestión de la seguridad desde el nivel nacional, "es posible proponer una gobernabilidad y una gobernanza de la seguridad ciudadana para hacer referencia a los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales en relación con la seguridad ciudadana".

El reto en el nivel local es mayúsculo. Las agendas de trabajo en materia de seguridad han estado tradicionalmente lideradas desde los organismos de seguridad y de justicia, por su grado de conocimiento, especialización y competencias operativas que les han sido asignadas en la ley. La generación de condiciones para el posicionamiento de la Alcaldía de Medellín como un actor con mayores niveles de gobernabilidad de la seguridad, ha supuesto su fortalecimiento institucional, la especialización técnica de los equipos de trabajo y el fortalecimiento de su presencia en el territorio, pero con el propósito de facilitar su interlocución en términos más cualificados con los organismos de seguridad y de justicia que tienen asiento en la ciudad.

La Administración Municipal ha desarrollado una estructura funcional suficiente para dar respuesta a las demandas de articulación con los organismos de seguridad y justicia, pero también con las reformas llevadas a cabo en los últimos años, se ha formulado una apuesta por fortalecer el liderazgo que pueda desarrollar como Gobierno Local en la gestión territorial de la

seguridad y la convivencia. La creación de una Secretaría de Seguridad responsable de liderar esa interlocución permanente con sus socios estratégicos para la labor operativa y el fortalecimiento de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, explica el interés de las autoridades locales por facilitar y dinamizar el relacionamiento y la creación de un despacho de alto nivel como la Vicealcaldía de Seguridad y Gobernabilidad, demuestra el liderazgo que se ha planteado la Alcaldía de Medellín en esa interlocución con el fin de garantizar un grado calificado de incidencia en la toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia.

El último nivel, pero el de mayor importancia, es la posición del Alcalde en relación con el papel que está llamada a ejercer la Administración Municipal. Su presencia, permanencia y liderazgo en los escenarios de articulación, con el respaldo técnico de los equipos de la Administración Municipal en materia de seguridad y convivencia, garantiza finalmente que la priorización de agendas, la formulación de programas, proyectos y planes de acción en el marco de la Política Pública, sí atiendan a las necesidades de atención de las problemáticas de los habitantes del municipio.

Para garantizar esta atención de necesidades en el territorio, así como para la implementación de las acciones tendientes a ganar la legitimidad y confianza de los habitantes, son importantes los Gestores Locales de Gobierno y Promotores de Convivencia de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y los Analistas y Gestores territoriales de la Secretaría de Seguridad como el enlace permanente y directo hacia las comunidades.

De un lado, los Analistas Territoriales de la Secretaría de Seguridad, tendrán a su cargo la generación de información de los territorios, considerando y contribuyendo además a la generación de información desde las diferentes fuentes existentes en las Secretarías, de manera que realice el análisis de contextos y dinámicas de las diferentes zonas de la ciudad, como parte del proceso de gestión del conocimiento y a la planeación de la seguridad y la convivencia. Así mismo, están a cargo de realizar el acompañamiento a todo el proceso del Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) pasando por su formulación, implementación y seguimiento y articulando las diferentes acciones, convocando actores y posibilitando un diálogo permanente entre ellos, todo ello en el marco de una cualificación del análisis de indicadores y fenómenos a partir de un componente cualitativo que beneficia tanto el seguimiento y evaluación del PISC como de los instrumentos de planificación del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia.

Por su parte, los Gestores de Convivencia de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, tendrán a su cargo la labor de interlocución directa con la ciudadanía para difundir y sensibilizar en torno a los principios establecidos en el Manual de Convivencia Ciudadana de Medellín, como una herramienta para promover la convivencia en medio de la diversidad y compartiendo un mismo espacio físico desde la familia, el barrio, la comuna, el corregimiento.

Finalmente, vale la pena señalar que tanto Gestores Territoriales de Seguridad como Promotores Locales de Gobierno serán quienes en cada una de las comunas y corregimientos gestionen con los actores corresponsables y movilicen a las instituciones competentes, en procura de atender las necesidades ciudadanas, planificando, gestionando y articulando las acciones necesarias para fortalecer y mejorar la seguridad y la convivencia en el territorio, y erigiéndose en el enlace de la Administración Municipal con la comunidad para fortalecer las relaciones desde el acompañamiento permanente.

Todo lo anterior, como expresión del reconocimiento que hace la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín, de que mayores niveles de gobernabilidad local de la seguridad, en el marco del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, no significa ni una contradicción ni una renuncia a la apuesta de generar un entorno de gobernanza de las problemáticas que están llamadas a enfrentar conjuntamente con los organismos de seguridad y justicia y demás actores corresponsables en estos temas. Por el contrario, genera la oportunidad de posicionamiento de la Administración Municipal para que la interlocución con los actores corresponsables, tanto públicos como privados, sea más adecuada de cara al establecimiento conjunto de agendas pertinentes en relación con las necesidades de la población y mayor oportunidad en la respuesta articulada del Estado con liderazgo local, en cada uno de los territorios.

6. Enfoques

Los enfoques en las políticas públicas son aquellos referentes conceptuales que permiten direccionar los intereses, objetivos y acciones de las políticas con el fin de contribuir a la resolución de las problemáticas abordadas. Según Losada y Casas es posible entender por enfoque aquella “perspectiva de análisis que parte de unas presuposiciones sobre la realidad que indaga y sobre la forma de investigarla, (donde) prefiere formularse unas determinadas preguntas, y no otras, y opta por usar un vocabulario específico” (2008: 50).

En consonancia con esta definición y con la función que cumple dentro del Modelo de Gestión Integral de la Seguridad y la Convivencia de Medellín, el término “enfoque” será entendido en adelante como la perspectiva desde la cual deben ser observadas y atendidas las problemáticas de violencia, delincuencia y convivencia de la ciudad, lo cual implica que deberán ser elementos que informen el desarrollo de los componentes del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, y cada una de las acciones que se ejecuten como desarrollo del mismo. Es importante mencionar la doble funcionalidad de los enfoques, toda vez que permiten implementar estrategias con diferentes miradas en una sola Política Pública y, en esa medida, posibilitan atender a las necesidades desde variados frentes de acción, evitando la multiplicación innecesaria de políticas públicas.

6.1 Enfoque de Derechos Humanos

La Política Pública de Seguridad y Convivencia asume como principio vinculante el enfoque de derechos humanos, considerando que estos son reivindicación de la dignidad humana y que toda persona es titular de los mismos por el solo hecho de serlo. En este sentido, sin distinción, se afirma que quienes habitan la ciudad de Medellín son sujetos de derechos y, por lo tanto, esta política pública de seguridad y convivencia direccionará las intervenciones estatales que pongan en marcha el modelo de gestión propuesto con base en el marco conceptual de la defensa y promoción de los Derechos Humanos, garantizando la igualdad, la responsabilidad, la justicia social, la dignidad y el pluralismo.

El enfoque de Derechos Humanos insta a reconocer a las personas como sujetos de derechos solo por su condición de humanidad, de forma tal que como elemento subyacente y transversal de un pensamiento estratégico obliga a la protección de dichos derechos velando por su integridad y dignidad en condiciones de igualdad y equidad. La Organización de Naciones Unidas define el enfoque de derechos humanos como: “Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los Derechos Humanos” (ONU, 2006: 16).

Esta Política Pública de Seguridad y Convivencia retoma este principio orientador y desde el mismo reconoce que quienes habitan la ciudad de Medellín son sujetos de derechos y por lo tanto, direccionará las intervenciones estatales que pongan en marcha el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia propuesto con base en el marco conceptual de la defensa y promoción de los derechos humanos, garantizando la igualdad, la responsabilidad, la justicia social, la dignidad y el pluralismo. Si bien, en tanto enfoque, toda la estructura del modelo está informada por este marco conceptual, es a través del desarrollo del lineamiento estratégico transformación social para la construcción de paz y del instrumento denominado Plan de Prevención de Violación a los Derechos Humanos e Infracción al Derecho Internacional Humanitario donde encuentra su mejor expresión.

El enfoque en Derechos Humanos potencializa y promueve el principio de igualdad y no discriminación, a la vez que resalta la diversidad cultural y atiende de manera especial y diferenciada los derechos de las mujeres y de otros grupos específicos en situación de vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes, jóvenes, personas mayores, personas en situación de discapacidad, comunidades indígenas y afrocolombianas, víctimas de desplazamiento forzado, víctimas de la violencia y población LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales). Dicho lo anterior, bastaría con incluir el enfoque de derechos humanos para dar cuenta de los enfoques diferenciales; sin embargo, por diferentes tipos de violencia que determinan el estado actual del goce de derechos humanos por parte de las mujeres y de los jóvenes de la ciudad, se reconoce la importancia y pertinencia de incluir los enfoques de género y poblacional.

6.2 Enfoque de género

La Política Pública de Seguridad y Convivencia está orientada por el enfoque de género, de manera tal que la misma se implemente para enfrentar las amenazas, reducir las vulnerabilidades e incrementar las capacidades para contrarrestar los factores que impiden el goce efectivo de derechos de la población por razones de género, con especial énfasis en las violencias que afectan a la mujer. Para ello, es necesario comprender las relaciones de género y cómo éstas afectan de manera diferenciada a las dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad y la convivencia, vividas por hombres y mujeres, para así poder tener una mayor comprensión de sus causas, manifestaciones, consecuencias e impactos.

Este enfoque es entendido como una postura política, incluyente y democrática, que permite comprender las relaciones de género y cómo éstas afectan de manera diferenciada a las dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad y la convivencia, vividas por hombres y mujeres, para así poder tener una mayor comprensión de sus causas, manifestaciones, consecuencias e impactos. Para el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (en adelante ONU-Hábitat), la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (en adelante UNIFEM), la inclusión del enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana es "un proceso que garantiza la integralidad y el carácter extensivo de las actuaciones desarrolladas por cuanto busca que las políticas respondan de manera equitativa por las aspiraciones específicas y los impactos diferenciales de la inseguridad y las violencias en hombres y mujeres (...) Esto se logra en la medida en que la política logre hacer frente a las amenazas y factores de riesgo que impiden el goce pleno de los derechos, con especial énfasis en las mujeres". (2010: 27)

La incorporación del enfoque de género en este Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia de la seguridad y la convivencia se viabiliza a través de los siguientes elementos:

- 6.2.1** Otorgar voz a las mujeres: particularmente a través de su lineamiento estratégico 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social y la consagración del 7.3.2.4 Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres de Medellín como uno de los escenarios de toma de decisiones priorizados dentro del Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia de la Seguridad, lo que facilitará incorporar al debate conceptual sobre seguridad y convivencia el tema de la violencia de género y el diseño de programas y proyectos dirigidos a la gestión de la misma.
- 6.2.2** Ampliar o incluir categorías que permitan comprender las diferentes formas de violencia que amenazan la seguridad de las mujeres: Los instrumentos de planificación para la gestión local de la seguridad y la convivencia, en los cuales se priorizan problemáticas de seguridad y convivencia para su intervención, tendrán siempre presente que la violencia

contra las mujeres es un problema central de seguridad, además de una violación a los derechos humanos. Esto implica otorgarle igual grado de importancia que, entre otras, a las problemáticas que atentan contra el patrimonio, a la hora de priorizar (Laub, 2007).

- 6.2.3** Incluir en los procesos de medición y cuantificación de las violencias e inseguridades datos, cifras y análisis desagregados por sexo: a partir del lineamiento estratégico 7.1.2 Gestión del conocimiento, se contará con diagnósticos que den cuenta de los principales delitos que afectan a las mujeres y a las niñas.
- 6.2.4** Promover la implementación de la Metodología de Ciudades Seguras para las Mujeres de ONU Mujeres: el lineamiento estratégico 7.1.2 Gestión del conocimiento tendrá en esta metodología una herramienta de análisis validada a nivel mundial, con la cual se pueden realizar análisis sobre las diferentes formas de violencias que enfrentan las mujeres en el espacio público, de manera que se cuente con información para la generación de planes de acción que puedan ser incorporados en los instrumentos de territorialización de la política para mitigar dichas violencias.
- 6.2.5** Capacitación a personal de organismos de seguridad y justicia y servidores públicos sobre violencia basada en género y atención a mujeres víctimas de este tipo de violencia: en desarrollo del lineamiento estratégico 7.1.4 Competencias, capacitación y formación para la gestión de la seguridad y la convivencia, se reconocerá la urgente necesidad de brindar a las personas encargadas de gestionar la seguridad y la convivencia de la ciudad de Medellín formación, capacitación y sensibilización sobre las principales afectaciones a la seguridad de las mujeres en la ciudad y las rutas de atención a las mismas, de manera que sean conscientes de la dimensión de estas violencias y de obligación que tienen de atenderlas como un problema prioritario

6.3 Enfoque poblacional

La Política Pública de Seguridad y Convivencia considera que las personas son el fin del progreso y que la seguridad y la convivencia son dimensiones de la vida social que interactúan de manera diferenciada con grupos poblacionales heterogéneos en razón de su condición etaria, económica o cultural. En este sentido, deberá tenerse en consideración la estructura de la población, sus dinámicas y tendencias de cambio, como un elemento que deberá informar la toma de decisiones de las autoridades municipales y la consecuente implementación de acciones.

La participación y singular vulnerabilidad de los jóvenes con respecto a las dinámicas de seguridad y convivencia, demanda la especial priorización de programas y proyectos orientados a ellos, con el propósito de generar condiciones de mayor seguridad y construcción de entornos convivientes.

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (en adelante UNFPA), el enfoque poblacional "permite identificar, comprender y responder a las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos que son responsabilidad y competencia de los municipios dentro de su territorio" (2008: 18). En este sentido, no hay discusión acerca de la importancia de tener en consideración la población, sus dinámicas y tendencias de cambio, como un elemento para análisis que deberá informar la toma de decisiones de las autoridades municipales y la consecuente implementación de acciones para atender de la mejor manera posible la demanda creciente de servicios sociales, evitando afectar negativamente las condiciones necesarias para avanzar términos de Desarrollo Humano Integral.

Con la inclusión de este enfoque, se hace un llamado vinculante para que los operadores del modelo y autoridades con competencia en el desarrollo del mismo, asuman como premisa irrenunciable y subyacente a su actuar a "las personas como el fin y no el medio del progreso, y al desarrollo como el aumento de las capacidades reales de los sujetos a partir de la generación de oportunidades, protección y garantía de los derechos básicos como el disfrute de una vida saludable, la adquisición de conocimientos y el acceso a recursos y servicios suficientes para una valoración positiva de la calidad de vida, a partir de los cuales se facilita el ejercicio de otros derechos como la cultura y la libre expresión (Sen, 2000: 55-57)" (Alcaldía de Medellín, 2011: 22).

En el caso de Medellín, se ha contemplado este enfoque en la Política Pública de Seguridad y Convivencia como una afirmación de la pluralidad de adscripciones identitarias de la población de la ciudad, bien sean de naturaleza etarias, biológicas, sociales, culturales –de las cuales se derivan necesidades específicas– que, como menciona el Plan de Desarrollo 2012-2015 (Alcaldía de Medellín, 2012: 30) "deben ser focalizadas en lineamientos de política, los cuales a través de programas y proyectos buscarán el desarrollo de los grupos poblacionales". De manera enfática, este Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia destaca la importancia de orientar la formulación de objetivos y estrategias que permitan superar las tensiones, problemáticas y potenciar las fortalezas de aquellos grupos poblacionales que, por su especial vulnerabilidad requieren que la política pública propenda por su inclusión, protección y bienestar, a través de acciones institucionales, organizacionales y civiles (Alcaldía de Medellín, 2012).

Con relación al enfoque poblacional, en particular resaltando la importancia de la juventud, la Política Pública de Seguridad y Convivencia decide aceptar las recomendaciones planteadas por el Informe Regional de Desarrollo Humano de 2013 realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, según el cual es imperioso "desarrollar políticas públicas que permitan atender (...) y proteger a los grupos en situación de vulnerabilidad" e "incrementar las oportunidades reales de desarrollo humano para los jóvenes" (2013: 200 y 2064). Para ello es importante concebir a los jóvenes como sujetos estratégicos del desarrollo a través de acciones que atiendan su inseguridad, considerando el doble carácter que poseen como víctimas y victimarios.

De esta forma, resulta clara la pertinencia de conceder una especial atención a las y los jóvenes de la ciudad²⁹, pues como grupo poblacional se destaca como prioritario en el análisis de fenómenos y problemáticas de seguridad y convivencia, guardando coherencia con diferentes observaciones, estudios y análisis realizada por organizaciones sociales, academia e instituciones del Estado.

En relación con fenómenos que afectan las condiciones de seguridad y convivencia, la información actualmente disponible indica la conveniencia y necesidad de conceder una especial atención a las y los jóvenes de la ciudad. En este sentido, coherente con diferentes observaciones, estudios y análisis realizados por organizaciones sociales, academia e instituciones del Estado, de modo concluyente la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, menciona que los jóvenes son "uno de los sectores poblacionales más importantes de atender cuando lo que se busca es atacar efectivamente el problema de inseguridad en barrios y comunas de la ciudad (de Medellín); la posición de víctimas y victimarios propio en esta población, conlleva a prestarle especial atención a la hora de implementar proyectos orientados a promover la seguridad y convivencia en cualquier territorio" (2014: 18).

En el acompañamiento al diseño de la Política Pública que realizó la Universidad EAFIT se señala categóricamente que "por su disponibilidad y vulnerabilidad los hombres y las mujeres jóvenes de Medellín siguen siendo las principales víctimas y victimarios en temas sensibles de seguridad y convivencia" (CAP-EAFIT, 2014: 38). Por esta razón, la concepción del enfoque poblacional en el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia, implica que desde una perspectiva ética, política, jurídica y social las acciones que se promuevan desde los instrumentos del modelo estén orientadas a promover el ejercicio de ciudadanía de los jóvenes y permitan desarrollar sus capacidades de agencia en lo individual y colectivo, en contextos específicos tales como la familia, la escuela, los grupos de pares y la comunidad, para mejorar su calidad de vida, de manera tal que se puedan "generar alternativas para canalizar las energías y liderazgos juveniles, que de alguna manera son mejor captadas, aprovechadas y reguladas por las instituciones y proyectos que construyen los criminales" (CAP-EAFIT, 2014: 811).

29 La Política Pública de Seguridad y Convivencia entiende este grupo poblacional, tal como lo señala la Ley Estatutaria 1622 de 2013 en su artículo 5to. El cual señala que "joven, es toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía; y entiende juventudes como, el segmento poblacional construido socioculturalmente y que alude a unas prácticas, relaciones, estéticas y características que se construyen y son atribuidas socialmente. Esta construcción se desarrolla de manera individual y colectiva por esta población, en relación con la sociedad. Es además un momento vital donde se están consolidando las capacidades físicas, intelectuales y morales".

Desde diferentes disciplinas se han estudiado y expuesto las particularidades propias de este ciclo, caracterizado por cambios físicos y de comportamiento, por la diversidad, la creatividad, el dinamismo, la irreverencia, pero también la alta vulnerabilidad que los subyace.

Por lo anterior, resulta fundamental la focalización de oferta pertinente, tanto pública como privada, en la población joven, procurando superar la mirada peligrosista sobre los jóvenes y dirigida a garantizar el goce de derechos. En este sentido, es indispensable prestar particular atención y confrontar con la Política Pública de Juventud aprobada por medio del Acuerdo 019 de 2014 "por el cual se actualiza y adopta la política pública de juventud de Medellín", y con aquellas Políticas Públicas del ciclo vital que la complementan y los planes de acción que las desarrollan.

6.4 Enfoque territorial

Esta Política Pública asume el territorio como el lugar que contiene y delimita las relaciones sociales con y entre el espacio, en función de la seguridad y la convivencia. Por lo tanto, busca que los diagnósticos, priorización de problemáticas y estrategias que reflejen las características, dinámicas y necesidades propias de cada territorio; partan del precepto que las comunidades y los territorios no son homogéneos y cada contexto demanda intervenciones focalizadas y diferenciadas de acuerdo a las dinámicas propias y particulares, es decir, que los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia son diversos.

En este sentido, se reconoce el valor de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual se manifiesta en igual dirección al establecer en sus criterios de intervención la especificidad territorial, entendiendo que si bien "la violencia y la delincuencia suelen presentar características similares a escala nacional (...) existen especificidades regionales y locales, e incluso zonales y barriales o veredales, que establecen diferencias, a veces significativas, en la expresión de la violencia o el delito. Por consiguiente, las estrategias, líneas de acción e intervenciones deben reconocerse y definirse a partir de las especificidades de orden territorial, en concordancia con los demás criterios expuestos" (Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, 2011: 10).

La inclusión del enfoque territorial en el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia invita a comprender los límites y adscripciones territoriales que se crean de acuerdo a las vivencias cotidianas y culturales de las y los habitantes de la ciudad, aunque no necesariamente concuerden con la delimitación legal y administrativamente establecida, para efectos de operatividad y aplicación de los instrumentos de territorialización en conjunto con las instituciones corresponsables.

Para garantizar mayores niveles de articulación y coordinación inter a intra institucional, que faciliten la planeación y las intervenciones en los territorios, se realizarán esfuerzos para que, en la mayor medida de lo posible y cuando ello resulte pertinente, las divisiones o jurisdicciones conforme a las cuales trabajan los organismos corresponsables coincidan con la división político administrativa de la Alcaldía de Medellín.

En este sentido, la política pública de seguridad y convivencia asumirá este enfoque, entre otros y simplemente por mencionar dos elementos que de manera muy evidente pueden entenderse como concreción del mismo, por medio de aspectos como:

6.4.1 Asumir la microgerencia de la seguridad y la convivencia como un criterio orientador de los instrumentos de territorialización (Planes Locales de Seguridad y Convivencia (PLSC), Plan especial del Centro, Estrategia BIOT, intervenciones concentradas y otros planes de acción), por medio de los cuales se focaliza la oferta según las características de cada territorio, reconociendo que si bien existen dinámicas similares de violencia o ilegalidad en la ciudad que afectan el goce efectivo de derechos, "la ilegalidad no se desarrolla de forma homogénea en el mismo. De allí que la microgestión de la seguridad sea una de las mejores herramientas de política pública. Ello no solo permite tener varias estrategias para combatir un mismo fenómeno, sino que, además, garantiza la focalización de las acciones" (Ávila, 2014: 62).

6.4.2 Reconocimiento de la incidencia de los contextos regional y nacional en las dinámicas de seguridad y convivencia de la ciudad, para lo cual será fundamental fortalecer el lineamiento estratégico 7.1.2 Gestión del conocimiento para la elaboración de diagnósticos que consideren esos contextos y el lineamiento estratégico 7.1.6 Cooperación, incidencia y transversalización en lo referente a la articulación de los niveles local, departamental y nacional para la gestión de la seguridad y convivencia.

Adicionalmente, el enfoque territorial de la Política Pública de Seguridad y Convivencia impone incidir en los procesos de ordenamiento territorial de la ciudad, partiendo de comprender que la dimensión socio-espacial se relaciona directamente con los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, por lo que la clasificación adecuada del uso del suelo y el uso efectivo del mismo pueden evitar que se generen zonas de tensión que favorezcan la delincuencia, así como la identificación de cuáles son las zonas con alto grado de inseguridad y el contexto social permita diseñar estrategias desde la prevención, resaltando que la participación activa de la comunidad es fundamental puesto que son actores de convivencia.

7. Componentes del modelo

Para avanzar en la consolidación del horizonte estratégico, a saber, garantizar condiciones de seguridad y convivencia ciudadana como variables explicativas del desarrollo, el Modelo de Gestión propuesto se configura en torno a tres componentes principales: lineamientos estratégicos, instrumentos y escenarios.

A manera de lineamientos estratégicos se incluyen siete grandes unidades temáticas que orientan la toma informada de decisiones y establecen las posibles vías para el logro del objetivo

de la Política Pública. Así, los lineamientos estratégicos son de obligatoria consideración para gestionar integralmente la seguridad y convivencia en el Municipio de Medellín y por esta vía, con la implementación de todo el modelo, contribuir a aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia.

Estos lineamientos estratégicos se desarrollan y hacen operativos por medio de instrumentos que deberán concretarse a través de la elaboración y efectiva implementación de programas, proyectos y planes de acción, informados por el criterio orientador de microgerencia de la seguridad y la convivencia que implica reconocer la necesidad de implementación de acciones diferenciadas para problemáticas diversas, en territorios particulares, en un marco de respeto de las competencias y atribuciones constitucional y legalmente consagradas, pero sin desconocer que en relación con las mismas es indispensable la articulación y coordinación.

Además de los lineamientos estratégicos y los instrumentos, el modelo propone escenarios de toma de decisiones y evaluación, suficientemente reglamentados en normas jurídicas vigentes, resultado de un análisis riguroso que evidencia la impertinencia de creación de nuevos espacios y por el contrario, sugiere que hay una gran potencia en aprovechamiento de los existentes, tanto para reducción de asimetrías de información y de costos de transacción en la toma informada de decisiones, como para lograr la efectiva implementación de los instrumentos.

Dado que está claro que se trata de garantizar goce efectivo de derechos y avanzar en términos de Desarrollo Humano Integral, el modelo propuesto y todos sus elementos están informados por enfoque de Derechos Humanos, de género, poblacional y territorial, con lo cual se pretende la ejecución de programas y proyectos diferenciados, cuya implementación reconozca realidades particulares.

Como componentes transversales, se incluyen la evaluación y monitoreo y la comunicación pública, pretendiendo con su consideración, por un lado, la producción de información suficiente para hacer seguimiento y ajustes al modelo, y por otro, dar a conocer el funcionamiento del mismo como elemento democrático indispensable.

7.2 Lineamientos estratégicos

Se entiende por lineamientos estratégicos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, las unidades temáticas que orientan la toma informada de decisiones y establecen las vías para el logro del objetivo de la Política Pública. Así, los lineamientos estratégicos son de obligatoria consideración y adopción para gestionar integralmente la seguridad y convivencia en el Municipio de Medellín y por esta vía contribuir a aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia.

7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social

El Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia reivindica el empoderamiento, la rendición de cuentas y el control social como expresiones democráticas que favorecen la construcción de capital social y que, en consecuencia, contribuyen a la mejoría de las condiciones de seguridad y convivencia.

Como reconocimiento de la importancia de diversos actores, y en especial de las comunidades en la gestión de la seguridad y la convivencia, la Política Pública buscará la expansión de los recursos y capacidades de los individuos, las organizaciones y las comunidades para influir, controlar y exigir que las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la convivencia, rindan cuentas.

Se fomentará la participación para que la ciudadanía asuma una posición proactiva en procura de su propio desarrollo y para que, en el marco del orden constitucional, la legalidad y el respeto de los derechos humanos, cada vez más actores sociales ganen incidencia en el gobierno de los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia, deliberando, decidiendo y actuando colectivamente para generar de manera concertada un ambiente seguro.

Como ya se dijo, el objetivo general de la Política Pública es aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro. Es por esta razón que en relación con los temas de seguridad y convivencia en Medellín hay que tener en cuenta que el aprendizaje de la ciudad no se limita a las capacidades de la institucionalidad pública que se han consolidado frente a la complejidad del contexto, sino que se evidencia también en las capacidades de muy diversos actores, y en particular de las comunidades que han enfrentado la violencia. Esto ha permitido la construcción y fortalecimiento de un capital social que explica gran parte del avance de la ciudad en tiempos recientes. En el marco de esta Política Pública el reconocimiento de la importancia del papel de diversos actores, y en especial, el papel de las comunidades, se expresa en la concepción de un lineamiento estratégico que reivindica el empoderamiento, la rendición de cuentas y el control social como expresiones democráticas de suma importancia para la mejoría de las condiciones de seguridad y convivencia.

Como parte del lineamiento del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, el empoderamiento se presenta como una propuesta para crear desarrollo interactivo, basado en el principio de colaboración y cooperación, en el que se reconocen las destrezas y el saber de las personas y de las organizaciones en asuntos de seguridad y convivencia (OSHM, 2012), pero además se hace expresa la demanda de buscar la expansión de los recursos y capacidades de los individuos, las organizaciones y las comunidades para influir, controlar y exigir que las instituciones responsables de garantizar la seguridad y la convivencia pacífica rindan cuentas

(FRIDE, 2006). Se entiende entonces que el lineamiento estratégico se configura plenamente cuando el empoderamiento se acompaña de la rendición de cuentas y el control social, con lo cual se pretenden generar condiciones para desarrollar control sobre los organismos estatales y para que haya incidencia de la ciudadanía y actores no sólo estatales en la toma de decisiones de Gestión de la Seguridad y la Convivencia.

Hablar de corresponsabilidad en la gestión de la seguridad y la convivencia demanda procesos en los que los diversos actores sociales asuman una posición proactiva en procura de su propio desarrollo, en el marco del orden constitucional, la legalidad y el respeto de los derechos humanos, lo cual supone empoderamiento y posibilidad efectiva de llamar a rendir cuentas y ejercer un control social en torno a las iniciativas y decisiones de los diversos actores con injerencia en la gestión de la seguridad y convivencia.

Se asume que la participación de la sociedad civil, conforme a lo planteado, se convierte en plataforma para lograr el control social de los organismos de seguridad y justicia, pero también hacia otros actores del juego social. En tal sentido, no es suficiente con monitorear y reaccionar ante los resultados del proceder estatal, sino también incidir, promover o presionar el redireccionamiento de decisiones y recursos (Eslava, 2011).

Se identifican tres elementos que favorecen la promoción de éste lineamiento, los cuales van desde el fortalecimiento de capacidades locales a partir del diálogo y la reflexión crítica y el fomento de canales para tener acceso a información; el desarrollo de modelos de inclusión y participación; y la realización de ejercicios de rendición de cuentas y control social. Tales elementos deben constituirse en líneas de trabajo concretas.

7.1.1.1 Fortalecimiento de capacidades locales: diálogo, construcción de narrativas y reflexión crítica

Como parte de los propósitos, se encuentra la configuración de individuos y organizaciones que rompen con la idea de su posición pasiva dentro de las discusiones y acciones que influyen en la convivencia y la seguridad de sus entornos, para pasar a convertirse en actores del desarrollo y la gestión de la seguridad personal. Ello supone que en la ciudad deben darse espacios que incentiven a que los habitantes de Medellín discutan frente a temas e ideas establecidas respecto al cumplimiento de la norma, reconocimiento del otro como sujeto de derechos, la confianza y las expectativas hacia las instituciones responsables de la gestión de la seguridad, el compromiso y la responsabilidad individual y colectiva sobre escenarios de conflictividad y el modo como se transan las diferencias en entornos comunitarios, de forma que se analicen desde puntos de vista más amplios y permita la formación de criterios derivados de la disertación.

Tales espacios pueden ser liderados institucionalmente, pero no de manera exclusiva, dado que son claves los aportes que se den en ejercicios contruidos desde la academia, los medios de

comunicación, las empresas privadas, las organizaciones sociales y comunitarias, así como las alianzas que surjan entre ellos, como escenarios donde los ciudadanos se pronuncien frente a las cuestiones que afectan la seguridad humana y sus posibles soluciones; así como lo que ven apropiado y conveniente para proyectar su afirmación como actores legítimos en el desarrollo de sus comunidades.

7.1.1.2 Inclusión y participación: acción, eficacia colectiva y trabajo en red entre individuos, organizaciones comunitarias y sector empresarial

Con inclusión y participación es así como el lineamiento estratégico 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social debe contribuir al desarrollo de proyectos, programas e iniciativas para que los miembros de una comunidad (individuos interesados y grupos organizados) desarrollen conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, consciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según la comprensión de su realidad y aspiraciones (Montero, 2006).

La participación de la que se habla, debe darse a nivel personal, organizacional y comunitario, lo cual implica la inclusión de actores como organizaciones sociales, comunitarias y no gubernamentales y el sector privado, favoreciendo la capacidad para crear vínculos y relaciones entre los miembros de una comunidad, contribuyendo a los gestos de reciprocidad, confianza y solidaridad que constituyen un capital social propicio a la apropiación colectiva y a la posibilidad de ejercer control de las situaciones no deseadas que afectan la seguridad y la convivencia, lo cual representa el aumento de la acción y eficacia colectiva.

7.1.1.3 Acceso a información, rendición de cuentas y control social

Esto implica que a través de un Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, se abran puertas para ejercer control social como vía de mejora de la calidad de las decisiones, que contribuye a la gobernabilidad, empodera a los ciudadanos y permite la construcción de ciudadanía, el cual solo es posible cuando existen condiciones individuales, colectivas e institucionales que han hecho tránsito a un estado de escenarios de deliberación democrática que facilitan tales discusiones.

Todo lo anterior lleva a concluir que en términos amplios, el lineamiento estratégico 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social tiene el gran reto de contribuir a enfrentar el delito y la violencia sin reproducir o aumentar el uso de la misma, "mediante la prevención, la apertura de espacios de participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas del Estado" (PNUD, 2013: 10). Su desarrollo debe darse bajo la comprensión de que pese a ser una responsabilidad que encuentra liderazgo y orientación estratégica en la Secretaría Vicealcaldía de Gobernabilidad y Seguridad, Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y Secretaría de Seguridad, resulta determinante la participación y

contribución de Secretarías como Participación Ciudadana, Cultura, Juventud, Mujeres y Salud, entre otras, además de los diversos organismos de seguridad y justicia en tanto cada una de estos actores desde su misión plantea acciones que contribuyen a la creación de condiciones y la ejecución de fases en el proceso de empoderamiento, rendición de cuentas y control social.

7.1.2 Gestión del conocimiento

Para la adecuada intervención de los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, la Política Pública avanzará en el fortalecimiento del proceso que provea datos confiables, técnica y científicamente fundamentados para la toma informada de decisiones, que posibilitan el diseño e implementación de programas, proyectos y acciones que respondan, de manera certera, a las problemáticas para los cuales fueron diseñados, reduciendo así la incertidumbre e incoherencia asociada a la planificación estatal.

El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín consolidará sus procesos y deberá configurarse como una herramienta para:

- a) La planeación estatal en el proceso de identificación y de reconocimiento de situaciones percibidas socialmente como problemáticas en relación con la seguridad y convivencia que requieren la atención gubernamental, el diagnóstico juicioso de las mismas, la formulación de posibles soluciones y la evaluación y ajuste de aquellas que son implementadas.
- b) Hacer seguimiento al cumplimiento y medir el impacto de los programas y acciones formulados en los instrumentos de este Modelo de Gestión.
- c) Suministrar información que haga posible el proceso de rendición de cuentas y control social, en términos de generar espacios de acercamiento entre el Estado y la sociedad, garantizando una gestión transparente y fortaleciendo la gobernabilidad.

La gestión del conocimiento es la capacidad de generar conocimiento sobre las realidades y los contextos y la capacidad de utilizarlos en un proceso de construcción de la sociedad a través del desarrollo, la transformación permanente y la consolidación de sus principales instituciones sociales (Catalán y Peluffo, 2002: 10).

En la ciudad de Medellín hablar de gestión del conocimiento en seguridad y convivencia obliga resaltar la importancia del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín y su actual papel en la producción de información cuantitativa de fenómenos que afectan la seguridad y convivencia, el análisis espacial de estos y el complemento irrenunciable de análisis cualitativos en el estudio de estos asuntos. Por su historia, capacidad de aprendizaje, rigor e incidencia en la planeación de la seguridad y convivencia, el SISC se ha configurado como una de las herramientas fundamentales de la Administración Municipal para

la toma de decisiones basada en evidencia técnica, científica y multidisciplinaria, que permita impactar las amenazas asociadas a la seguridad y la convivencia que tienen influencia en el DHL.

7.1.2.1 Recomendaciones

Teniendo en cuenta las características que configuran un tanque de pensamiento, a continuación de formulan una serie de recomendaciones dirigidas a la configuración del SISC como un *tanque de pensamiento público*, articulado y con influencia en la Administración Municipal para la Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia.

- Seguimiento a la situación de Derechos Humanos asociada a Seguridad y Convivencia, a través del intercambio de información con la Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (en adelante UMARV) y la Unidad Administrativa de Atención y Reparación a Víctimas (en adelante UARIV). Esta labor no solo tiene que ver con el seguimiento a indicadores y conteo de datos, sino con la posibilidad de configurar dentro del SISC un sistema de alerta temprana, que permita anticiparse a las vulneraciones de Derechos Humanos asociadas a la seguridad y la convivencia, posibilitando una gestión preventiva o no reactiva de la administración municipal³⁰.
- Sistema de Información de Derechos Humanos. En la mayor medida de lo posible el SISC deberá articularse con los sistema de información que hacen seguimiento a la situación de derechos humanos, en particular aquellos que se ocupan de hacer seguimiento a fenómenos y problemáticas de violencia y hechos victimizantes que afecten el goce de derechos, procurando avanzar en la consolidación de un sistema que logre la confluencia de los que se consideren pertinentes.
- Implementación de encuestas para medir la percepción de seguridad y los niveles de victimización, de manera periódica, idealmente una vez por año y garantizando, en la mayor medida de lo posible, comparabilidad.
- Acceso a más información y bases de datos. Hace referencia a la administración de mayor volumen de información, adicional a la que se recibe de la Policía o el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), que le permitirá al SISC cruzar bases de datos con el objetivo de abarcar todos los elementos que influyen sobre las condiciones de seguridad y convivencia (Suárez, Sánchez y Zapata, 2014). Esto es, el acceso, cruce de información y análisis de datos relacionados con variables sociodemográficas que impactan la seguridad y la convivencia.

30 En el año 2011, el SISC ocupó el primer puesto en la categoría Premio a la Innovación en el Segundo Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo, por el proyecto Sistema de Información para la Prevención del Desplazamiento Forzado, que para ese entonces era una de sus áreas de trabajo (Suárez, Sánchez y Zapata, 2014: 27).

- Para ello, es necesaria la articulación del SISC con otros sistemas de información de la Administración Municipal, por lo cual es importante concebir el lineamiento estratégico 7.1.7 Tecnología para la gestión de la seguridad y la convivencia al servicio del proceso de gestión de conocimiento, pues se requiere de un fortalecimiento tecnológico que garantice el flujo de grandes volúmenes de información, de manera automática y en tiempo real, en relación con los datos pertinentes para el análisis de seguridad y convivencia, procurando que haya una homogenización de variables en la mayor medida de lo posible.
- Como se señala en el lineamiento estratégico 7.1.7 Tecnología para la gestión de la seguridad y la convivencia, con el adecuado manejo y el cumplimiento de los protocolos necesarios para garantizar la reserva en relación con información personal, la información estará al servicio de las dependencias corresponsables en el proceso de gestión de la seguridad y la convivencia.
- Fortalecimiento de componente cuantitativo y cualitativo. Si bien el SISC ha pasado por un importante proceso de fortalecimiento a lo largo de los años, la posibilidad de acceder a nuevos datos e información que le permitirá cualificar su labor exige necesariamente el fortalecimiento cuantitativo y cualitativo de sus diagnósticos, esto es, “elevar la capacidad de análisis estadístico de los datos de cara a una utilización regular de métodos cuantitativos y cualitativos más profundos” (Suárez, Sánchez y Zapata, 2014: 30).
- Más articulación con otros actores como la academia, centros de investigación y consultoría y ONG, entre otros, a través de la celebración de alianzas o convenios para intercambiar información y conocimiento, con el objetivo de adoptar una mirada más amplia sobre las condiciones de seguridad y convivencia. Esto implica confluir en escenarios de discusión, compartir información, construir diagnósticos conjuntos y formular alternativas de solución. Se recomienda que estas investigaciones tengan en cuenta el contexto regional, departamental y nacional, para cualificar análisis y relacionarlos con dinámicas ocurridas en el Área Metropolitana y en demás municipios del departamento. Para el cumplimiento de este propósito resulta fundamental el funcionamiento periódico y técnicamente riguroso del escenario estratégico 7.3.3.6 Consejo de Convivencia y Seguridad, que consagra como uno de los escenarios del presente Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia.
- Esta articulación incluye un relacionamiento más activo con el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Gobernación de Antioquia, a través de la participación en un espacio de discusión donde se abarque la situación de la región y el departamento. Asimismo, se recomienda la articulación con las administraciones municipales del Área Metropolitana.

- Herramienta para el empoderamiento, la rendición de cuentas y el control social. El Modelo Integral de la Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia reivindica que el papel del SISC es una herramienta fundamental para la generación de condiciones que posibiliten el empoderamiento, la rendición de cuentas y el control social, en el entendido de que el acceso y la apropiación de la información por parte de la ciudadanía en general facilita no solo la rendición de cuentas en sentido vertical (del gobierno hacia el ciudadano), sino también un control social desde el ciudadano hacia el gobierno, en el sentido de exigir cuentas, participar en la discusión de problemáticas, involucrarse en el diseño de alternativas de solución y evaluar las acciones implementadas. En este sentido, el acceso a la información con la que cuenta el SISC en la actualidad y a la cual estará en la capacidad de producir en un horizonte de 10 años, son elementos fundamentales para el ejercicio ciudadano.
- En ese sentido, se recomienda la publicación física y virtual de productos periódicos que contengan los diagnósticos, análisis y evaluaciones realizadas por el SISC y, al mismo tiempo, la implementación de una plataforma de *Open Data* que permita el acceso a información en tiempo real. Esto hace parte de la concepción que la Alcaldía de Medellín tiene sobre la información de seguridad y convivencia. Esta, sostiene, "debe suministrarse a los ciudadanos para elevar el nivel de la deliberación democrática. Una población mejor informada es capaz de tomar decisiones más asertivas y de contribuir más efectivamente en la discusión sobre las soluciones a los problemas colectivos" (Suárez, Sánchez y Zapata, 2014: 30).
- Evaluación de impacto. El SISC deberá estar en la capacidad de evaluar la implementación de medidas de Política Pública. Se trata de una evaluación de un alto nivel técnico, que permita no solo medir los niveles de ejecución, de gestión o de inversión de recursos, sino el impacto de los instrumentos de territorialización propuestos en el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia.
- Fortalecimiento de información generada en territorio. Si bien el SISC cuenta información suministrada por los organismos de seguridad y justicia, la información que se genera a partir de la realidad y contexto vivenciados por los diferentes actores en cada comuna y corregimiento de la ciudad se configura como un elemento valioso que cualifica la información oficial entregada por las autoridades. Para ello se recomienda formación a los equipos territoriales, de manera que se fortalezcan sus capacidades y competencias para el trabajo en cada comuna y corregimiento, favoreciendo el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad y permitiendo, en el marco de una articulación con el SISC, el flujo de información cualificada para los procesos de generación de conocimiento, sin desconocer que se requiere de articulación no sólo al interior de las Secretarías que por competencia asumen la Gestión de la Seguridad y la Convivencia, sino con otras dependencias de la Administración Municipal, a través de la formalización de espacios o metodologías que faciliten el acceso a información.

7.1.3 Transformación social para la construcción de paz

La complejidad de la historia de Medellín y el ejercicio de diversas violencias que han afectado a sus habitantes, obliga a pensar en la prioridad de construcción de una paz sostenible desde los territorios, como expresión de la integralidad prescrita por esta política pública concebida como Modelo Integral de Gestión de la Seguridad y la Convivencia.

Para avanzar en la construcción de paz, y como reivindicación de la importancia de las medidas de reparación pertinentes en el marco de la justicia transicional, la Administración Municipal ha diseñado una estrategia (y avanzará en la consolidación de la misma), con la cual busca, como fin último, fomentar el respeto por la vida y la transformación sociocultural a través de una cultura de paz que facilite la resolución pacífica de conflictos, alejando a la sociedad medellinense de la violencia que la ha marcado en los últimos años.

La mencionada estrategia tendrá una dimensión preventiva y reparadora, para lo cual se avanzará en la implementación de programas y proyectos que la nutran y desarrollen desde el liderazgo de una Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas (UMARV) fortalecida y la participación activa de la academia, el sector privado y las comunidades, buscando esclarecer los daños colectivos causados por las violencias y en entender las causas de las mismas, para diseñar e implementar medidas específicas que anulen esas violencias.

Tal propósito de fomentar el respeto por la vida y transformación sociocultural a través de una cultura de paz, encuentra su razón de ser en una nueva agenda nacional en torno a la construcción territorial de la paz, entendida como la creación de condiciones específicas de cada territorio, considerando la justicia transicional como el escenario propicio, al reconocerla, como una forma más de abordar la justicia, en una época de transición, buscando con ello el balance deseado entre los objetivos políticos que busca la misma y los derechos, tanto de las víctimas, como de la sociedad en general, a la verdad, a la justicia y a la reparación.

En este sentido, resulta claro que bajo los supuestos de la justicia transicional, atendiendo a la necesidad de construir desde los territorios una paz sostenible, las garantías de no repetición no solo se configuran como parte de la reparación integral. También, atendiendo a su dimensión preventiva, se configuran a partir de medidas que buscan impedir la ocurrencia de futuras violaciones a los derechos humanos, a través de cambios formales en el funcionamiento del Estado³¹ y de la sociedad en su conjunto, dirigidos a contrarrestar las causas estructurales que favorecen la comisión de graves violaciones a los derechos humanos.

31 Adecuar su legislación y sus prácticas para garantizar el pleno y efectivo goce de los derechos humanos y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

De esta manera, resulta ser evidente la necesidad de desarrollar en un marco de actuación estratégica más amplio, que como lo considera la actual Administración Municipal, lo es la Política Pública de Seguridad y Convivencia, de forma tal que propone y atiende a un enfoque más integral de la seguridad en el que queda inmerso el deber del Estado de respetar, garantizar y proteger los derechos y libertades de sus conciudadanos.

Política Pública que además, como Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia consagra como uno de sus lineamientos estratégicos 7.1.3 Transformación social para la construcción de paz, en el que circunscribe la estrategia de Garantías de No Repetición y Cultura de Paz, impulsada desde el Comité de Posconflicto de la ciudad, un espacio institucional creado en el marco del Comité Municipal de Justicia Transicional; garantizando con ello la sostenibilidad en el tiempo de las medidas consignadas en el Plan de Garantías de No Repetición y Cultura de Paz, teniendo en consideración la naturaleza y el alcance de las mismas, cuando lo que se propone es transformar, generación tras generación, a la sociedad medellinense, bajo los preceptos de la convivencia pacífica y la cultura ciudadana³². Pese a los pocos desarrollos sobre cómo implementar esto en una escala local, o sobre cómo trabajar en esta perspectiva en un momento en que no hay un fin formal del conflicto armado³³, la estrategia se ha trazado como parte fundamental de su desarrollo, la formulación e implementación de medidas orientadas a cambiar ciertas prácticas en la sociedad, adaptándose al contexto en el cual se implementan, reconociendo con ello: i) las necesidades particulares de las víctimas asentadas en el territorio, para prevenir su revictimización, ii) las características particulares del escenario en el cual se implementan y iii) las competencias de las entidades del orden local, regional y nacional, en su diseño e ejecución (UMARV y Alcaldía de Medellín, 2014).

Por esta razón, el Plan comprende medidas a corto, mediano y largo plazo que comprometen no solo acciones desde el gobierno, sino también desde las esferas sociales e individuales, indicando qué se debe hacer en estos tres niveles para prevenir la recurrencia de las violaciones a los derechos humanos y de las violencias que se han vivido en la ciudad, buscando una transformación cultural para lograr una cultura colectiva de paz.

32 Entendida esta como *“el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los deberes ciudadanos”*. La cultura ciudadana se usa como estrategia de política pública cuando se busca intervenir sobre la cultura con el fin de cambiar algunos comportamientos dentro de la sociedad y tienen como propósito fundamental armonizar la ley, la moral y la cultura (Veeduría Distrital, 2013).

33 Aunque sea evidente que hay una suerte de posconflictos parciales, fragmentados y que, en cierta medida en la mayoría de las ciudades colombianas no es el conflicto armado la principal dinámica explicativa de las situaciones de violencia y vulneración de derechos

7.1.4 Competencias, capacitación y formación para la gestión de la seguridad y la convivencia

La gestión de la seguridad y convivencia demanda que todos los actores corresponsables en ella, cuenten con las competencias, y estén formados y capacitados para hacer frente a la complejidad de los problemas de seguridad y convivencia y la multicausalidad que los caracteriza, para comprenderlos y resolverlos en el nivel técnico propio de la administración pública y en el nivel social de las comunidades afectadas.

Para ello, la Alcaldía de Medellín y los demás actores corresponsables implementarán acciones para la capacitación a la ciudadanía en la atención y resolución pacífica de conflictos, la capacitación y formación a organismos de seguridad y justicia y a los servidores del Gobierno Municipal, para el uso de herramientas y metodologías que permitan un mejor cumplimiento de las funciones que les han sido legal y constitucionalmente atribuidas, en un contexto de conflictividad y violencia urbana que afectan la seguridad y la convivencia.

Todos los esfuerzos realizados en el marco de esta política pública de seguridad y convivencia para Medellín tienen sentido si los lineamientos estratégicos, los instrumentos y los escenarios propuestos y los impactos generados con ellos son duraderos y propenden por la institucionalización en la cotidianidad. Esto es, siguiendo el planteamiento de ONU-Hábitat y la Universidad Alberto Hurtado (2009: 120), si tanto en el actuar de la comunidad, como en el del Gobierno Local y los organismos con competencia en la gestión de seguridad, justicia y convivencia del gobierno nacional con jurisdicción en Medellín, se incorpora la política pública como prioridad en sus formas particulares de actuación y en sus prácticas organizacionales.

Por tanto, al hablar de competencias y formación para la gestión de la seguridad y la convivencia se hace referencia a asuntos transversales a los distintos actores involucrados en cada uno de los componentes que incluye la Política Pública de ciudad que aquí se presenta.

Detrás de las competencias y la formación en seguridad y convivencia se encuentran algunos elementos clave para entender la relación que al interior de la Política Pública cumplen las autoridades estatales y las comunidades en clave de principios y futuro deseado, además de justificación de la importancia de señalar competencias públicas y privadas para la seguridad y la convivencia y procesos de formación tendientes a fomentarlas. Dichos elementos pueden enumerarse de la siguiente manera:

- Tanto la ciudadanía como las autoridades públicas deben señalar la seguridad y la convivencia como prioridades del desarrollo, esto como un primer paso para propiciar la coordinación de ambos alrededor del tema.
- Abandonar el paradigma que entiende la seguridad como un asunto exclusivamente policivo-

represivo, ampliando la mirada de comunidades y autoridades a marcos interpretativos desde la prevención que posibilitan la coproducción (ONU-Hábitat y Universidad Alberto Hurtado, 2009: 120) y la corresponsabilidad, tal como lo propone esta política pública.

- Potenciar la gobernabilidad de gobiernos locales en las comunidades y el empoderamiento ciudadano de la labor de las autoridades políticas, en un proceso recíproco.

En este lineamiento resulta innegable la importancia de que los habitantes cuenten con competencias para la gestión, atención y trámite de diferencias y de conflictos cotidianos como riñas, problemas de violencia intrafamiliar y altercados entre vecinos, por vías no violentas. En este sentido, es indispensable entender la formación, capacitación y competencias como asunto complementario e incluso inescindible de los lineamientos estratégicos 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social y 7.1.3 Transformación social para la construcción de paz, ya mencionados.

Aunque deseable en la teoría, en la práctica es difícil equilibrar y complementar el eje de control policivo-represivo con el eje de prevención. Es precisamente por ello que deberá hacerse un gran esfuerzo e insistir en que hacia ese equilibrio debe estar orientada la formación y capacitación de servidores públicos de los organismos de seguridad y justicia con acciones en Medellín.

Dicha capacitación y formación debe ir dirigida, fundamentalmente, a fortalecer los mecanismos y estrategias de trabajo conjunto y articulado entre equipos de trabajo interinstitucionales, de allí la importancia de los instrumentos de territorialización que considera el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia, para focalizar por medio de estrategias de microgerencia o gerencia sectorial de seguridad y convivencia que involucren en equipos conjuntos a funcionarios de las distintas instituciones encargadas de la implementación de acciones en materia de seguridad y convivencia.

En cuanto a la capacitación y formación de los funcionarios de la Alcaldía de Medellín debe anticiparse que por las dinámicas que caracterizan las diversas formas de vinculación con la Alcaldía se hace referencia a servidores públicos, sin distinguir entre aquellos que hacen parte de la planta de cargos (funcionarios) y los que cumplen sus funciones a través de contratos de prestación de servicios (contratistas). Esto es así, ya que en la práctica unos y otros cumplen funciones, no siempre diferenciadas, en materia de seguridad y convivencia y está claro que para una buena gestión en estos asuntos el conocimiento especializado es deseable tanto en los primeros como en los segundos. Sin embargo, considerando que es imprescindible para la gestión de la seguridad y convivencia la implementación de medidas de mediano y largo plazo, es importante procurar la instalación de capacidades en los funcionarios de carrera administrativa, ya que serán ellos lo que en mayor medida estén en capacidad de construir la memoria institucional y de los procesos que la constituyen, dada la estabilidad y continuidad que les provee su forma de vinculación con la Alcaldía de Medellín.

7.1.5 Justicia

El fortalecimiento de la prestación de los servicios de justicia en el territorio, debe ser una prioridad en las agendas de seguridad y convivencia de cualquier nivel de Gobierno. Los servicios de justicia proveídos por el Estado, demandan oportunidad, cercanía, eficiencia y eficacia en su prestación, y por ello en el caso de Medellín, dada las especiales problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia, el fortalecimiento de las agendas de trabajo en temas de justicia debe ser una prioridad de la Administración Municipal.

Son dos los niveles de intervención sobre los cuales se debe construir una agenda de trabajo en temas de seguridad desde la Administración Municipal. De un lado, la dinamización en el relacionamiento con los organismos de justicia con dependencia funcional del nivel nacional, y de otro, competencia natural de las alcaldías municipales, la prestación adecuada de los servicios de justicia en el territorio a través del sistema de justicia cercana al ciudadano y la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos. No se trata de dos niveles desconectados, y por el contrario el adecuado funcionamiento del segundo, es determinante en el mejoramiento de las condiciones para la adecuada prestación de los servicios que están llamados a prestar los primeros. Por ello la agenda de trabajo debe no solo velar por el desarrollo de los dos niveles propuestos, sino por desarrollar mecanismos de diálogo y articulación entre esas instancias para que sirvan todas a un mismo objetivo de mejorar la seguridad y la convivencia en la ciudad.

La fortaleza institucional de la Alcaldía de Medellín, le permite avanzar en los dos propósitos. En relación con el fortalecimiento de la agenda de trabajo con los organismos de justicia del nivel nacional, es importante resaltar el adecuado grado de interlocución que han adquirido esas instituciones en la ciudad con los organismos de seguridad, promovido por la Administración Municipal, como el primer propósito para que la agenda de justicia tenga un real impacto en la agenda de seguridad. Pero resulta sin duda, necesario profundizar en el relacionamiento con esas instituciones, para que el liderazgo evidenciado por la Alcaldía de Medellín en las agendas de seguridad, se traslade igualmente a las agendas de justicia y puedan avanzar en el mismo sentido.

La Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín direccionará la creación de una política criminal local, coherente con las problemáticas priorizadas en los instrumentos de planeación de la seguridad y la convivencia, para garantizar un mayor grado de articulación, eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios relacionados con la administración de justicia en el nivel jurisdiccional, lo cual demanda interlocución e incidencia efectiva en la relación con los organismos de justicia del nivel nacional que tienen asiento en la ciudad, con los organismos de seguridad y con los ciudadanos que demandan sus servicios.

La estructura actual de la Secretaría de Seguridad, permite ya contar con una instancia de asesoría al Alcalde y a los despachos de Seguridad y Gobierno y Derechos Humanos, en la

formulación y gerencia de esa política criminal local que armonice las agendas de trabajo de los organismos de seguridad y de justicia con las necesidades institucionales de cada uno de ellos, pero también con las necesidades de los ciudadanos en el territorio.

El complemento necesario a ese primer propósito, es el fortalecimiento del Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano, como la calificada obligación normativa de la Administración Municipal en relación con resolución oportuna de conflictos y controversias, con una adecuada y técnica presencia en el territorio. La cualificación del personal que presta los servicios en comisarías de familia e inspecciones de policía, el mejoramiento de la infraestructura y la disposición de medios materiales y tecnológicos necesarios para dar respuesta a la demanda del servicio, generarán una mejor percepción de la ciudadanía y mayor confianza para acudir al Estado como mediados en conflictos de convivencia que puedan ser resueltos de fondo en esos primeros niveles de los servicios de justicia, pero también mejorará los indicadores de gestión de los despachos para garantizar el compromiso del personal que gestiona el sistema.

En materia de justicia, como en temas de seguridad, también es determinante la relación entre la prestación de los servicios de justicia y la percepción de la ciudadanía en relación con la eficiencia y la efectividad de la actividad del Estado en la administración de justicia. "Un sistema de justicia eficiente, con bajos niveles de impunidad envía señales claras a las personas y grupos al margen de la ley frente a qué delinquir puede tener, con gran probabilidad, un alto costo, desestimando la comisión de un gran porcentaje de tipologías delictivas" (MCV, 2014: 49), así como un mensaje a la ciudadanía de que acudir a los mecanismos formales de denuncia y participación activa en los procesos judiciales para el esclarecimiento de la verdad, es necesario para la adecuada administración de justicia.

En las encuestas de percepción realizadas por *Medellín Cómo Vamos*, es recurrente la medición por los niveles de confianza y satisfacción de las personas en los servicios de justicia que se prestan en Medellín. Cabe resaltar que en el caso de Medellín, en las mediciones de percepción de los últimos años, se muestra que la principal razón de las que aducen las personas para no denunciar la ocurrencia de un delito del que han sido víctimas, es la desconfianza en las autoridades, seguido de la falta de pruebas, aunque en los últimos años ha tomado especial relevancia la respuesta relativa al miedo a las represalias.

Resulta determinante para la eficiencia en la administración de justicia por parte del Estado, que las personas denuncien efectivamente los delitos de los que resultan víctimas. Para ello se requiere que el Estado esté en condiciones de otorgar facilidades y garantías a las personas para formalizar las denuncias. Pero el reto del Estado es más complejo, porque en muchas ocasiones la motivación para abstenerse de la denuncia es la insatisfactoria respuesta del Estado.

El Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia promoverá el diseño e implementación de nuevas metodologías de intervención para problemas priorizados en los instrumentos de planeación y que requieren del concurso de los organismos de justicia en el nivel local y nacional para su solución adecuada y oportuna. La desconcentración de los servicios de justicia y el uso de herramientas tecnológicas, son algunas de las estrategias que pueden facilitar la respuesta del Estado en la tarea de administración de justicia.

La relación entre la seguridad y la justicia, tanto en valores objetivos como en la percepción, es en doble vía: de un lado la mayor eficiencia de la justicia genera un entorno favorable para el mejoramiento de las condiciones de seguridad del territorio, pero la eficiencia en la prestación de los servicios de justicia requiere de entornos que otorguen garantías de seguridad a los ciudadanos para que no sientan temor ni desconfianza en las instituciones del Estado y con ellos se estimule la denuncia.

7.1.6 Cooperación, incidencia y transversalización

La Política Pública de Seguridad y Convivencia resalta el valor de que el sector privado tenga incidencia en la toma de decisiones e influencia en los diversos momentos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, desde los procesos de formulación, hasta la evaluación y seguimiento. En este sentido, se promoverá una amplia convergencia de diversos actores, de manera tal, que se avance hacia mayores niveles de sostenibilidad de las acciones emprendidas, de los acuerdos trazados y un impacto más claramente reconocible en las condiciones de seguridad y convivencia, resultado de acuerdos que nutran el diseño de las medidas a implementar y genere una mayor aceptación al momento de su implementación.

De esta forma, se fortalecerá la cooperación y emprenderán las acciones conducentes a garantizar la incidencia para fijar los temas en la agenda pública, de manera tal que a través de las acciones desarrolladas en el marco de la política pública, se generen sinergias entre diversos actores que pongan a disposición su conocimiento, recursos y capacidades de gestión, para contribuir al fortalecimiento de los lazos entre la sociedad civil y el Estado, y asegurar una cooperación eficiente con organismos internacionales, actores del nivel local, departamental y nacional.

La gestión de la seguridad y convivencia no debe ser objeto exclusivo de los actores públicos. Se dijo ya, que parte del objetivo de la Política Pública, es aumentar capacidades (no sólo del Estado) para gobernar fenómenos de inseguridad y problemas de convivencia, frente a lo cual debe resaltarse el valor de que el sector privado tenga también incidencia en la toma de decisiones e influencia en los diversos momentos del ciclo de política pública, desde los procesos de formulación hasta el seguimiento y la evaluación. En el marco del Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia se reconoce que el Estado en general (y el Gobierno Local

en particular), si bien es un actor fundamental, es uno de los varios actores que hace parte del proceso de política pública.

Se trata de lograr convergencia de diversos actores, por esta vía se pueden generar relaciones e intercambios que configuran redes de políticas en las cuales “el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia” (Mayntz, 2001: 2).

Un lineamiento estratégico encaminado a fortalecer la cooperación y además enfocado en garantizar incidencia, busca obtener ganancias sociales derivadas del incremento de legitimidad y el consecuente aumento de gobernabilidad, ya que “se generaría un mayor grado de información, racionalización, eficacia y eficiencia al compartir los recursos disponibles, así como un acrecentamiento de los niveles de legitimidad, al conformar vinculaciones con organizaciones prestigiosas o de alto grado de confiabilidad por parte de la ciudadanía” (Cravacoure, 2004: 18).

La pretensión de la política pública será entonces generar una incidencia en doble sentido, donde tanto los actores privados y de la sociedad logren fijar en la agenda pública aquellos asuntos que consideran deben ser objeto de prioritaria atención, pero de igual manera, donde la Alcaldía consiga cada vez mayor legitimidad de sus decisiones y apoyo en la ejecución de las acciones propuestas para gestionar problemas públicos.

Ya que la comprensión de la multicausalidad de los fenómenos que afectan seguridad y la convivencia implica aproximaciones diversas, desde diferentes escenarios, con variados actores y con múltiples acciones, debe insistirse no sólo en la vinculación y el establecimiento de alianzas con el sector privado o social, sino que se debe pensar igualmente cómo asegurar una cooperación eficiente con organismos internacionales y, en el sector público, no solo con actores del nivel local, sino también departamental y nacional.

En el sentido descrito, la política pública propone desarrollar o profundizar el desarrollo de:

7.1.6.1 Alianzas público privadas en la gestión de la seguridad y la convivencia

Según la guía de acción propuesta por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), el Banco Mundial (BM) y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) (2011), el sector privado resulta ser privilegiado para contribuir en temas de seguridad. Considerando esto, la Alcaldía de Medellín, en particular a través de su Vicealcaldía de Gobernabilidad y Seguridad y las Secretarías de Seguridad y de Gobierno y Derechos Humanos, promoverá el establecimiento de alianzas de cooperación con actores y aquellos representantes del sector privado que, con

su gestión y capacidades, puedan incidir en una construcción conjunta de contextos con menos expresiones de violencia y delincuencia.

7.1.6.2 Sociedad civil organizada en la gestión de la seguridad y la convivencia

Sin duda la sociedad civil organizada (ONG, academia, fundaciones, institutos, asociaciones), posee conocimientos y recursos de muy diversa naturaleza, y disposición para establecer alianzas y cooperación con el sector público y privado. La importancia de su consideración se subraya en el acompañamiento al diseño de la Política Pública realizado por la Universidad EAFIT, quien recomienda "incluir a la sociedad civil organizada (ONG, colectivos, corporaciones etc.) en los procesos de planeación de la seguridad y la convivencia de la ciudad, así como en los procesos de ejecución de acciones" (CAP-EAFIT, 2014: 797).

Deberá avanzarse en la consolidación de iniciativas que procuren "la participación de la comunidad, tanto en la etapa de diseño del proyecto como en su implementación, [ya que esto] aumenta las posibilidades de que una iniciativa alcance sus objetivos y sea duradera" (CIPC, BM y CCB, 2011: 45).

7.1.6.3 Coordinación de relaciones y articulación

Una labor de incidencia que permee y nutra las discusiones y propuestas en torno a los temas de seguridad y convivencia, logrando una sinergia con los sectores privado y de la sociedad civil, requiere una figura que encabece las acciones a desarrollar para lograr un movimiento dinámico de intercambio y articulación en relaciones de cooperación y alianzas estratégicas, que logren viabilizar los diferentes lineamientos, instrumentos y escenarios que el modelo propone, procurando la efectiva vinculación de actores (públicos y privados, al interior de la Alcaldía y en el orden departamental, nacional e internacional) para el desarrollo de los programas y proyectos que concretan el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia.

7.1.6.4 Articulación local-departamental-nacional para la gestión de la seguridad y convivencia

Las labores de incidencia y cooperación, requieren además escalar las acciones y lograr aliados incluso en el nivel nacional, de manera que los proyectos y acciones que se desprendan de la planeación de la seguridad y la convivencia y requieran de organismos y entidades de los diferentes niveles territoriales, tengan un canal que posibilite su oportuna vinculación. A propósito de las relaciones con la institucionalidad pública, se propone el fortalecimiento de la Dirección Técnica de Política Criminal, para que sea la figura con la capacidad de lograr sinergias en éstos niveles, posibilitando la articulación con los organismos involucrados en cada nivel, resaltando la importancia de avanzar en la consolidación de iniciativas para la planeación y gestión a nivel metropolitano y departamental.

7.1.7 Tecnología para a gestión de la seguridad y la convivencia

En el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia la tecnología se entiende como herramienta indispensable de un proceso de gestión de conocimiento liderado por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), que permitirá una toma de decisiones cada vez más informada, en procura de garantizar condiciones de seguridad y convivencia para el goce efectivo de derechos de los habitantes del Municipio de Medellín.

Para esto, se implementarán soluciones tecnológicas que garanticen la confluencia de información proveniente de las diversas bases de datos, aplicativos y sistemas de información que se considere pertinentes para la gestión de las problemáticas que afectan la seguridad y la convivencia. Con el adecuado manejo y el cumplimiento de los protocolos necesarios para garantizar la reserva en relación con información personal, la información estará al servicio de las dependencias corresponsables en el proceso de gestión de la seguridad y la convivencia.

Será prioritario el fortalecimiento del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad de Medellín (SIES-M), como proyecto de integración tecnológica con escalabilidad, integridad y gobernabilidad tecnológica, con una articulada operación, en un marco interagencial que encabeza la Alcaldía de Medellín y consolidando el diálogo entre los subsistemas para la generación de información para la toma de decisiones con base en evidencia.

La tecnología al servicio de la Política Pública de Seguridad y Convivencia no puede limitarse a entenderla como el proceso técnico de provisión de sistemas y equipos para la gestión de las mismas. Debe tenerse siempre presente que "en muchas organizaciones de seguridad el sector de la tecnología ha dado excesiva atención para aspectos como *hardware*, *software* y se olvida del objetivo mayor de auxiliar a la organización para atender sus objetivos" (Furtado, 2002: 19)³⁴; ante este llamado, el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia entiende la tecnología como herramienta indispensable de gestión de conocimiento.

Aumentar la gobernabilidad en la gestión de seguridad y convivencia implica aumentar la capacidad del Estado, y en particular de la Alcaldía, para tener control sobre sus sistemas, sobre la información que genera y la operación del mismo, teniendo en cuenta que "en el contexto de la gestión del conocimiento, el rol de la tecnología de la información es extender la capacidad humana de creación de conocimiento a través de las facilidades de rapidez, extensión de la memoria y comunicación". (Meroño, 2004: 1).

Para avanzar en el obligado tránsito del dato hacia la generación de conocimiento e información para la toma de decisiones con base en evidencia que lleven a la implementación de medidas

34 Traducciones libres del autor.

preventivas, de control, reacción y restablecimiento de derechos, los sistemas y herramientas tecnológicas estarán al servicio del proceso de gestión del conocimiento liderado por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de Medellín (SISC), conforme a las directrices de la Subsecretaría de Tecnología de Información en lo pertinente en relación con las soluciones y ejecución de proyectos informáticos.

7.1.7.1 Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad de Medellín (SIES-M). Proyecto de integración tecnológica con escalabilidad, integridad y gobernabilidad tecnológica

La Administración Municipal, bajo la directriz impartida mediante el Documento CONPES 3437 de 2006 relativo a la implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) de Colombia, asume la tarea de construir su propio sistema para Medellín.

En el SIES-M que ha consolidado la Alcaldía de Medellín, se han logrado integrar las plataformas tecnológicas necesarias para posibilitar la administración permanente del sistema, con una articulada operación en un marco interagencial que encabeza la Alcaldía de Medellín a través de la Secretaría de Seguridad, con el apoyo de la Empresa para la Seguridad Urbana (ESU) en asuntos técnicos y administrativos, la participación de algunas dependencias de la Administración Municipal con competencia en la atención de emergencias (Bomberos, DAGRD y las Secretarías de la Mujer, de Inclusión Social y Familia, de Salud, de Movilidad y de Medio Ambiente), y la confluencia fundamental de la Policía Nacional y agencias de seguridad con rol de operación en el SIES-M como Ejército Nacional, Fuerza Aérea Colombiana, Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía (CTI) e Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Medellín asumió el montaje del SIES-M con gran compromiso y su configuración actual es el resultado de haber consolidado un sistema en torno al desarrollo inicial del subsistema del Número Único de Seguridad y Emergencias 123 (NUSE). Evidenciando la necesidad de incorporar otras herramientas para acercar al ciudadano y proveer de más y mejor información a los tomadores de decisiones para la gestión de la seguridad y la convivencia, en el SIES-M se administra, opera y/o gestionan subsistemas y la interacción de los mismos, los cuales son insumos del sistema general, y dentro de los que es importante resaltar el Subsistema de Videovigilancia y Subsistema de Alarmas Comunitarias. De igual manera se han incorporado aplicaciones web como seguridad en línea, App 123, CAI Móvil y la aplicación Patrullas Inteligentes que permite localizar geográficamente las patrullas en servicio para una reacción más oportuna; todas ellas trabajando de forma integrada para la optimización de la información y la atención a los reportes generados.

7.2 Instrumentos

Se entiende por **instrumentos del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia**, las herramientas por medio de las cuales se hacen operativos los lineamientos

estratégicos de la Política Pública. Los instrumentos, por su parte, deberán concretarse a través de la elaboración y efectiva implementación de programas, proyectos y planes de acción para la intervención de problemáticas priorizadas.

7.2.1 Plan de Desarrollo

Es el instrumento privilegiado del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia que procura asegurar condiciones para alcanzar mayores niveles de seguridad humana y contribuir, en consecuencia, al Desarrollo Humano Integral. Para esto, el Plan de Desarrollo consagrará programas y proyectos específicos enfocados en la prevención, la atención y la intervención integral, que desarrollen los lineamientos estratégicos de la Política Pública.

Por medio del Plan de Desarrollo, como instrumento a través del cual se articula y delimita la acción del Estado en el nivel local, se garantizará la continuidad de la Política Pública en el mediano y largo plazo, así como la asignación de recursos ordinarios para la financiación de programas y proyectos que concreten el Modelo Integral de Gestión de la Seguridad y la Convivencia, de modo que el mismo no dependa tan marcada o exclusivamente de los recursos provenientes del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET).

Se dijo ya que los instrumentos tienen la función de concretar, por la vía de consagración de programas, proyectos y planes de acción, los lineamientos estratégicos. Dentro de los instrumentos consagrados debe decirse que a efectos de garantizar continuidad en el mediano y largo plazo el Plan de Desarrollo es el punto de referencia y principal instrumento en todo proceso de gestión pública, pues, como menciona el Departamento Nacional de Planeación, es a través de éste que se articula y delimita la acción del Estado tanto a nivel nacional como territorial, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley (DNP y ESAP, 2007). El Plan de Desarrollo es el instrumento base del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia para el desarrollo de sus enfoques y lineamientos como elementos que aporten al diseño y planeación de programas y proyectos específicos enfocados en la prevención, la atención y la intervención integral, en procura de asegurar mejores condiciones para alcanzar mayores niveles de seguridad humana y contribuir, en consecuencia, al DHI.

Que el Plan de Desarrollo considere programas y proyectos (y productos asociados a los mismos) que desarrollen los componentes del Modelo de Gestión propuesto reportará beneficios prácticos en el proceso que debe surtir todo plan de desarrollo en lo que a su implementación se refiere, en tanto asegura la participación de actores responsables y con intereses legítimos, quienes cuentan con conocimiento que permita construcción de diagnósticos que además de evidenciar las realidades y retos existentes, puedan proporcionar claridades sobre los recursos disponibles, fortalezas y debilidades, para que el Plan de Desarrollo trace objetivos y metas ajustados a la realidad de la ciudad.

Como una de las principales recomendaciones para el instrumento del Plan de Desarrollo, se debe subrayar la importancia de garantizar recursos ordinarios para la financiación de programas y proyectos para la gestión de la seguridad y convivencia, de modo que la viabilidad de los mismos no dependa tan marcadamente de los recursos provenientes del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET)³⁵, en tanto ello limita la posibilidad de financiar iniciativas que se extienden a la atención y desarrollo de estrategias de prevención integral desde enfoques comprensivos de la multicausalidad de las afectaciones a la seguridad y la convivencia.

7.2.2 Plan Integral de Seguridad y Convivencia

Es el principal instrumento de planificación a partir del cual se implementa la Política Pública de Seguridad y Convivencia, en términos de la priorización de problemáticas, estrategias, programas, proyectos y acciones específicas a desarrollarse dentro del periodo de cada Administración Municipal, y en seguimiento riguroso a los lineamientos estratégicos de la Política Pública.

El PISC prioriza problemáticas y fenómenos que afectan la seguridad y convivencia en la ciudad como objetos de intervención, propone estrategias puntuales para atenderlos y responsabilidades específicas para cada organismo de seguridad y justicia y Administración Municipal que haga parte del mismo. Es aprobado por el Comité Territorial de Orden Público (CTOP) y se financia principalmente a partir de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET)³⁶ y tiene como principios fundamentales la articulación interinstitucional, la corresponsabilidad de las instituciones y la corresponsabilidad de la ciudadanía frente a las condiciones de seguridad y convivencia de sus territorios y de la ciudad en general.

La relevancia del PISC viene dada además porque el mismo es uno de los dos pilares que soportan la estrategia de implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) (2011) liderada por el Gobierno Nacional, en ese entonces, con el liderazgo de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana. Adicional a esto, en Medellín el **PISC** se ha configurado como un instrumento idóneo que reivindica la planeación de la seguridad como resultado de los espacios de articulación con autoridades competentes y como fundamento para la asignación de recursos y ejecución del presupuesto de los fondos de seguridad.

En este sentido, y con los beneficios que ya ha evidenciado, debe ser una prioridad de la Política Pública de Seguridad y Convivencia el diseño, construcción, aprobación e implementación

35 Los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) se reglamentan actualmente por el Decreto 399 de 2011 del Ministerio del Interior y de Justicia.

36 El FONSET es la principal fuente de financiación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia. En Medellín se crea y reglamenta formalmente mediante el Acuerdo 63 de 2012.

de un PISC que logre priorizar, focalizar y territorializar las políticas públicas municipales y la oferta institucional que tenga incidencia directa sobre los problemas de la ciudad en materia de seguridad y convivencia.

También será prioritario el fortalecimiento del sistema de seguimiento y evaluación del PISC, para consolidar la interdisciplinariedad y el trabajo interdependencias que permitan incidir en las decisiones argumentadas sobre proyectos y acciones que mejoren los procesos de gestión pública. El sistema de seguimiento y evaluación está diseñado de forma tal que:

- Se consolide en un proceso de articulación en el marco de la ruta de producción, gestión y recabo de la información, procesamiento y socialización permanente de la misma.
- Genere conocimiento y reflexividad para beneficio de todos los actores corresponsables de la gestión de la Seguridad y Convivencia en la ciudad y actores clave en el desarrollo de la ciudad.

Adicionalmente, se deberá avanzar en la refinación de la dimensión del sistema de seguimiento y evaluación que permita hacer una lectura del resultado o impacto de la implementación del PISC en las condiciones de seguridad y convivencia, para lo cual deberá complementarse la batería de indicadores de resultado, producto y gestión pertinentes que, en términos de los lineamientos estratégicos, estará dirigido al robustecimiento de la gestión del conocimiento y aumentará la gobernabilidad de la Alcaldía de Medellín en la gestión de la seguridad y la convivencia.

Uno de los elementos fundamentales del sistema de seguimiento y evaluación son las Mesas de Seguimiento y Evaluación al PISC, las cuales sesionan cada dos meses, a la manera de un encuentro interinstitucional, en torno a cada una de las problemáticas priorizadas y partiendo de las acciones formuladas por cada institución corresponsable³⁷. Como propósitos de las Mesas de Seguimiento y Evaluación se busca, entre otros, concretar intervenciones articuladas en territorio, hacer seguimiento al cumplimiento de metas de gestión y productos, tramitar solicitudes y requerimientos, crear sinergias entre instituciones, identificar y priorizar territorios para evitar sobreoferta institucional o saturación de espacios o poblaciones, así como la atención a la ausencia institucional en algunos de los territorios. Así mismo se busca crear acuerdos de cooperación entre instituciones, que se traduzcan en la optimización y aprovechamiento de los recursos humanos, logísticos y técnicos disponibles.

37 Temas que se abordan en cada Mesa: 1. Afianzamiento y sostenibilidad de estructuras criminales, rentas criminales, desplazamiento forzado intraurbano y homicidio. Mesa 2: Utilización de niños, niñas y adolescentes para la comisión de delitos. Mesa 3: Violencia intrafamiliar y violencias basadas en género. Mesa 4: Violencia interpersonal y cotidiana. Mesa 5: Hurtos. Mesa 6: Legitimidad de las instituciones del Estado y de la fuerza pública.

7.2.3 Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad

Es el instrumento a partir del cual la Política Pública de Seguridad y Convivencia desarrolla estrategias y genera coordinación interinstitucional para la prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad y libertad que pudieran darse a partir de la ocurrencia de hechos victimizantes incluidos en la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) tales como el desplazamiento forzado intraurbano, el reclutamiento forzado y uso de niños, niñas y adolescentes, la desaparición forzada, los delitos contra la integridad y libertad sexual, la tortura o tratos inhumanos o degradantes y el despojo, es decir aquellos hechos que son consecuencia del conflicto armado y violencia organizada.

En un contexto donde la prevención comporta diversas y efectivas formas de implementarse, el Plan de Prevención se erige como instrumento de coordinación interinstitucional organizando y articulando la labor de los múltiples actores responsables de la prevención de violaciones a los derechos antes mencionados, en perspectiva de prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición, según sea el caso. Esto demanda corresponsabilidad e implica un trabajo en red de los actores competentes y, en consecuencia, coordinación para la identificación y definición de problemáticas y riesgos, así como de estrategias de acción conjunta. Es aprobado por el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) a partir de lo ordenado por la Ley 1448 de 2011. El Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad, dada la fluctuación y dinámica del contexto en el que se desarrolla, es dinámico, esto es, constantemente debe reflexionar sobre su contexto y se rediseña e implementa según las particularidades de este y de la institucionalidad.

La importancia del Plan de Prevención, además de la Ley 1448 de 2011, están sustentados en la "Política Nacional de violaciones de los derechos a la Vida, Integridad, Libertad y Seguridad Personales en el marco del conflicto armado interno y violencia socio política" liderado por el Gobierno Nacional, en la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y en la normativa vigente que ordena prevenir graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al DIH³⁸. En un contexto local, Medellín ha posicionado una política de prevención y protección de derechos en aras de generar desarrollo armónico y sostenible. Así las cosas, el Plan de Prevención es un instrumento fundamental para el establecimiento de un escenario de posconflicto en tanto coordina y direcciona la acción dirigida a superar o mitigar la violación de derechos (vida, integridad, libertad y seguridad) y la acción dirigida a evitar la repetición de hechos.

38 La prevención de violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario (DIH) es una obligación permanente del Estado. Como lo ha reconocido y asume la Alcaldía de Medellín, "el Derecho Internacional de los DDHH y del DIH, la doctrina y la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección, consagran el deber de los Estados de respetar y garantizar los DDHH de todos los individuos que se encuentren en su territorio y se hallan sujetos a su jurisdicción" (2014: 12).

La Política Pública de Seguridad y Convivencia debe entonces garantizar el mantenimiento de un Plan de Prevención oportuno y ajustado a las realidades del territorio local, y con ello, una institucionalidad trabajando en red en prevención temprana, urgente y garantías de no repetición.

El Plan de Prevención es desarrollado observando un Sistema de Gestión y Evaluación. La gestión implica un ejercicio de gerencia centrada en el logro y mantenimiento de la coordinación entre los actores competentes en función de la corresponsabilidad y la evaluación implica el seguimiento de los procesos y la evaluación de los logros e impactos en función de la preservación de avances y definición de rutas de mejora. El Sistema de Gestión y Evaluación es una línea de acción desarrollada en el marco de dicho Plan de Prevención, de manera que se erige como desarrollo propio del Plan y no simplemente de una tarea conexa.

7.2.4 Instrumentos de territorialización

Son instrumentos fundamentales que permiten la concreción del Plan de Desarrollo, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) y el Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal, por medio de intervenciones para atender problemáticas poblacional y territorialmente focalizadas.

Además, podrán ser considerados como dispositivos de intervención rápida para responder a una alteración coyuntural de las condiciones de seguridad y convivencia, donde será prioridad la consolidación del proceso de planeación que garantice la toma de decisiones operativas que los activa y pone en marcha, de manera ágil y efectiva.

- **Planes Locales de Seguridad y Convivencia (PLSC)**

Los Planes Locales de Seguridad y Convivencia (PLSC) se formularon e implementaron para el periodo 2012-2015 como la estrategia de focalización y territorialización del PISC. A diferencia del PISC, en el que participan en su formulación exclusivamente los organismos de seguridad y justicia y demás autoridades corresponsables, los PLSC son construidos a partir de una estrategia de consulta y participación ciudadana que aborda de manera directa a las comunidades y organizaciones sociales de cada comuna y corregimiento, con el propósito de intervenir de manera diferencial (territorial y poblacionalmente) las problemáticas de seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín.

El criterio y soporte principal para la formulación de PLSC es el hecho de que la ciudad de Medellín no está constituida por un territorio o población homogénea y, en consecuencia, cada contexto demanda intervenciones focalizadas y diferenciadas de acuerdo a las dinámicas propias y particularidades de cada situación. Los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia son diversos y no todos se presentan en todas las comunas y corregimientos, en todos los momentos y son, además, dinámicos en el tiempo. La comprensión diferenciada de los

fenómenos y la relación de estos con las formas de habitar y de socialización en cada territorio implica desarrollar soluciones desde la diversidad y la multiculturalidad de la ciudad.

Los PLSC buscan crear conciencia sobre el importante papel que juega la ciudadanía en la convivencia armónica y en la prevención y reacción oportuna ante hechos victimizantes, la comisión de delitos o fenómenos de inseguridad. En este sentido, los PLSC buscan hacer vivo el concepto de corresponsabilidad a través de la promoción de la participación ciudadana en torno a la seguridad y la convivencia y están íntimamente relacionados con el lineamiento estratégico 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social. Propenden por un acercamiento y un diálogo permanente entre la comunidad y los organismos de seguridad y justicia, para crear estrategias conjuntas que empoderen a las comunidades frente al rechazo de la violencia, la criminalidad y la ilegalidad y cree en estos organismos una cultura de transparencia, rendición de cuentas y control social, contribuyendo al mejoramiento de la percepción de seguridad y aumentando así la legitimidad de las instituciones del Estado y de la Fuerza Pública.

Los PLSC también buscan que la ciudadanía conozca la oferta de los organismos de seguridad y justicia, los roles y competencias de las distintas instituciones y las rutas de atención frente a las problemáticas que afrontan cotidianamente, haciendo énfasis en que la seguridad y la convivencia son compromiso y responsabilidad de todos. Sirven para que las comunidades hagan acompañamiento a las autoridades en la lucha contra las manifestaciones de violencia y a su vez, hagan veeduría constante a los compromisos adquiridos por estas entidades con la ciudad de Medellín.

Sirven para que la ciudadanía se haga corresponsable con las autoridades frente a las dinámicas de inseguridad y mal encuentro ciudadano que se presentan en los barrios de la ciudad y fortalecen la comunicación con las instituciones, en procura de la resolución pacífica y por vías legales de los conflictos. Son así mismo la estrategia a partir de la cual la Alcaldía de Medellín puede hacer seguimiento en territorio a la implementación de las acciones comprometidas por los organismos de seguridad y justicia en el marco del Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) que, para el cumplimiento de las acciones que consagra, se financia principalmente con los recursos del FONSET.

En cuanto a la implementación de las acciones de los PLSC en el territorio y de acuerdo a las problemáticas priorizadas en cada comuna y corregimiento, es esencial el acompañamiento de los equipos de gestión territorial de las Secretarías de Seguridad y Gobierno y Derechos Humanos³⁹,

39 **1. Gestores de la Secretaría de Seguridad:** desarrollan sus actividades en territorio enfocado en gestionar, articular, proponer e implementar acciones tendientes a fortalecer y mejorar la seguridad en la comuna o corregimiento que tiene asignado. Su trabajo se orienta desde la prevención (considerando tanto la prevención social como la situacional) y desde la atención sirviendo de puente y enlace entre las comunidades, la Secretaría de Seguridad y la Fuerza Pública. Los gestores territoriales para la seguridad articulan en su comuna o corregimiento

que tienen como papel fundamental gestionar y promover los PLSC en cada territorio a través de los Comités Locales de Gobierno, los Consejos de Convivencia, las Gerencias Territoriales y los Comités de Vigilancia. Este tema es muy importante y deberá ser objeto de especial consideración para garantizar la efectiva implementación de los PLSC, pues se trata de escenarios idóneos para la planeación de manera concertada con las instituciones y organismos competentes y la ejecución de las acciones o intervenciones puntuales que aporten al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en cada comuna y corregimiento.

El seguimiento y la evaluación a las acciones planteadas para cada comuna y corregimiento en el marco de los PLSC, se alimenta inicialmente de las fichas de seguimiento y evaluación del PISC, teniendo en cuenta que sólo las acciones territorializables pueden ser objeto de seguimiento y evaluación en cada uno de los territorios y con los organismos de seguridad y justicia corresponsables.

- **Plan Especial del Centro**

Este instrumento de planificación debe su existencia al reconocimiento de esta Comuna de la ciudad como la que mayores problemáticas de seguridad y convivencia concentra, dada la compleja red de relaciones sociales que se tejen en su interior. Así mismo se reconoce su importancia en el funcionamiento del sistema urbano y metropolitano, por lo que demanda particular atención. El Plan de Desarrollo 2012-2015 *Medellín, un hogar para la vida* indica que la Secretaría de Seguridad debe formular e implementar un plan de acción en seguridad para la Comuna 10 (La Candelaria), para dar respuesta a "los fenómenos de conflictividad que se desarrollan en el Centro, entendiéndolo como un territorio heterogéneo que es preciso mirar de manera micro territorial o por sectores donde confluyan dinámicas similares, que no solamente se asocian a problemas de seguridad, sino que se cruzan con los usos, las dinámicas sociales y económicas del espacio, la intervención gubernamental, el urbanismo, el control territorial y la vigilancia" (Alcaldía de Medellín, 2012: 351).

Partiendo de la existencia de los instrumentos PISC y PLSC, se creó un modelo de intervención en seguridad para el Centro que parte de la delimitación y caracterización de los territorios y

el accionar de los organismos de seguridad y justicia para planear y ejecutar intervenciones que de la mano con las demás dependencias de la administración municipal corresponsables de la gestión de la seguridad, impacten positivamente la calidad de vida de todos los habitantes de Medellín. Participan en el Comité Local de Gobierno y hacen seguimiento y veeduría a la implementación del Plan Local de Seguridad y Convivencia. 2. Promotores de Gobierno Local: su papel es servir de enlace entre la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, la Administración Municipal y la comunidad del territorio que le fue asignado, a través de su participación y gestión en el Comité Local de Gobierno y los Consejos de Convivencia Ciudadana. Así mismo, como promotor de la figura de gobierno local, tiene la responsabilidad de hacer un acompañamiento permanente a la comunidad, en relación a la gestión de respuestas e intervención para la solución a focos originadores de riesgo social en el territorio y disminución de las indisciplinas sociales, liderado acciones encaminadas a transformar la cultura ciudadana en pro de la convivencia.

zonas de mayor criminalidad y conflictividad, de acuerdo al diagnóstico que considera el análisis detallado de los indicadores de criminalidad que provee el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia, más la información cualitativa que provee el equipo territorial de la Secretaría de Seguridad, para posteriormente intervenirlos bajo el esquema de microterritorios. El objetivo del Plan Especial del Centro es mejorar las condiciones de seguridad y convivencia para, así, mejorar el comportamiento de los indicadores objetivos de seguridad y la percepción ciudadana de seguridad en el centro de la ciudad. Se trata de lograr la disminución de los índices de criminalidad en los polígonos seleccionados para la intervención, a través del desarrollo de medidas conjuntas con las instituciones corresponsables, cuyo accionar impacte las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad en el centro de la ciudad y hacer seguimiento constante a los resultados e impactos obtenidos en cada etapa de intervención.

A partir de la caracterización y diagnóstico particular para cada uno de los polígonos, se diseña un plan de intervención que contiene las acciones necesarias en función de las problemáticas identificadas (y los roles y competencias de las instituciones corresponsables en el marco del PISC), los resultados esperados y metas a partir de las líneas base suministradas por el SISC. Se identifican asimismo en este modelo de plan de intervención las demandas de operación que se deben realizar a otros organismos de seguridad y justicia y dependencias de la Administración para intervenir cada microterritorio (control sobre la ocupación del espacio público, aseo, ornato, habitantes de calle y mantenimiento de mobiliario urbano, entre otros). Cada polígono dispone de una persona de la Administración Municipal responsable de hacerle seguimiento y evaluación a las acciones planteadas para el polígono, además esta persona es quien articula, acompaña, apoya y planea con las otras dependencias o incluso instituciones externas las intervenciones en cada microterritorio.

- **Estrategia BIOT, Intervenciones Concentradas y otros Planes de Acción**

De forma enunciativa, a manera de posibles ejemplos y con el propósito de refinar los mecanismos que activan los instrumentos de territorialización para intervenciones puntuales, se mencionan algunas iniciativas como expresión de microgerencia de seguridad y convivencia, que desarrollan planes de acción específicos que van surgiendo por las dinámicas mismas de la ciudad, por la solicitud expresa de algún gremio o colectivo social, o por coyunturas que demandan capacidad reactiva de la Administración Municipal. La creación de la Estrategia Bloque Interinstitucional de Objetivos Territoriales (BIOT), surge de una solicitud expresa del Alcalde de Medellín con el objetivo máximo de disminuir los hurtos a personas y la extorsión para el año 2015, por lo que a través de la Secretaría de Seguridad se retoma toda la estrategia de seguridad que se desprende desde el Plan rector (a saber el PISC), avanzando adicionalmente en la definición de zonas de intervención a partir de los datos de concentración del delito. Analizando los pesos porcentuales de cada comuna en el total de la ciudad y habiendo seleccionado las comunas que representan más del 50% de la concentración del delito, se procede a seleccionar los barrios al interior de

cada comuna que aportan de manera clara al comportamiento del indicador, posteriormente se analizan los mismos pesos porcentuales para los cuadrantes. De esta manera, se concentra la acción interinstitucional y especialmente la estrategia de Comandos Situacionales de la Policía Nacional en unos cuadrantes específicos para la ciudad incidiendo de manera directa en el comportamiento de los hurtos y las extorsiones.

Por su parte, la estrategia de Intervenciones Concentradas que se desarrolló durante el periodo 2012-2015, tuvo su foco principal de actuación en la intervención de las llamadas "ollas" y plazas de vicio en el Centro de la ciudad, a partir de la activación inmediata y a demanda de un dispositivo interinstitucional, en principio de carácter enteramente operativo y principalmente reactivo. Estas mismas Intervenciones Concentradas fueron con el tiempo ampliando su marco y territorios de actuación, saliendo del Centro de la ciudad para intervenir otras zonas en la atención y control al habitante de calle, espacios con venta y consumo de alcohol, entre otras iniciativas, con lo cual pone al servicio de atención cada vez más integral de problemáticas la capacidad de actuación y la articulación que ha logrado consolidarse en el curso de la implementación de las intervenciones mismas.

Otros planes de acción impulsados por la Secretaría de Seguridad y apoyados por los organismos de seguridad y justicia corresponsables de la ciudad de Medellín se han centrado en zonas seguras o en lugares claves de intervención por el alto flujo de población y dinámicas de seguridad y convivencia como el Distrito de Educación Superior, así como se acompaña y apoya desde el componente de seguridad las estrategias "Territorio de Vida" impulsadas y lideradas por la Vicealcaldía de Gestión Territorial.

7.3 Escenarios

Se entiende por escenarios del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia los espacios formales, establecidos y reglamentados jurídicamente para la toma informada de decisiones y evaluación, donde confluyen los actores públicos y privados corresponsables en la gestión local de la seguridad y la convivencia.

Se dijo ya que uno de los tres componentes en torno a los cuales se configura el Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia está constituido por los escenarios, en los cuales se espera que tenga lugar la toma informada de decisiones, producto de la articulación y cooperación de los agentes que tienen competencias en los temas de seguridad y convivencia, en una construcción conjunta donde todos aportan propuestas de acción, talento humano, compromiso y recursos, de manera horizontal, en complementariedad y con autonomía (Duque, 2009: 53).

Los escenarios son fundamentales dado que se constituyen en los espacios estratégicos privilegiados para la evaluación de la Política Pública por parte de los tomadores de decisiones y

directivos de las instituciones corresponsables. De acuerdo con ello, a partir de este componente se busca no establecer figuras nuevas que generen desgaste institucional, sino plantear recomendaciones puntuales que permitan revitalizar las instancias estratégicas, y conlleve al valioso propósito de construir sobre lo construido, a partir de lecciones aprendidas de los elementos que no han funcionado y los aciertos que efectivamente poseen en muchos aspectos.

El buen funcionamiento de los escenarios deberá traducirse en la consolidación de los mismos como espacios de debate y decisión privilegiados, en los cuales la articulación y buena comunicación de los organismos que allí tienen asiento contribuya efectivamente a la reducción de asimetrías de información y de costos de transacción en la toma informada de decisiones, permita la efectiva implementación de los instrumentos y hacer seguimiento a las estrategias en el territorio.

En suma, un escenario favorece la optimización de recursos analíticos, económicos, y operativos para el desarrollo de acciones efectivas. Como sostiene el BID, los resultados en los proyectos dependen de “la interacción y la colaboración de distintas partes que se tornan interdependientes para alcanzar el objetivo común” pero que difieren, entre otras cosas, en intereses, prioridades, e incentivos (BID, 2014: 49). Es por esto que como componente del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y Convivencia, los escenarios hacen referencia a espacios formales, establecidos y reglamentados jurídicamente, en los cuales confluyen diferentes actores públicos y privados para discutir, planear, tomar de decisiones, hacer seguimiento y/o evaluar las estrategias encaminadas a mejorar la seguridad y convivencia de la ciudad; en esa medida se constituyen en centros de decisión esenciales donde depende la buena gestión de los temas de seguridad y convivencia.

7.3.1 Elementos genéricos o generalidades

7.3.1.1 Gobernanza

La gobernanza es una categoría conceptual que hace referencia a la articulación y cooperación entre las instituciones estatales y no estatales para la formulación y aplicación de políticas públicas, es decir, para el gobierno de la sociedad, en el marco de una relación autónoma, no jerárquica, entre los actores (Mayntz, 2001: 1). Con base en estos elementos, se han desprendido de ésta dos categorías conceptuales que (aplicadas al presente Modelo de gestión), nos permiten comprender de manera más acertada los procesos necesarios para el adecuado desarrollo de los escenarios: gobernanza multinivel y gobernanza en red.

La gobernanza multinivel alude a la articulación de actores al interior del Estado. Deberá ser una apuesta del Gobierno Local apuntar a una efectiva cooperación entre los variados niveles de gobierno que promueva la implementación de estrategias en territorio, en constante diálogo cooperativo, en aras de lograr una comprensión de la problemática más inclusiva, holística y

coherente. La gobernanza multinivel no se limita exclusivamente al ámbito municipal, el componente analítico de la categoría permite entender la articulación con organismos públicos del orden nacional, departamental, regional y municipal, atendiendo a la complejidad en que deben administrar los gobiernos locales, allí donde las realidades sociales superan los límites político-administrativos municipales, en una lógica de retroalimentación. En relación con ello “una mirada territorial que se oponga a ver a Medellín como una isla, es definitiva para crear mecanismos de coordinación en el Valle de Aburrá y de apuestas sociales en Antioquia.” (ONU-Hábitat y Universidad EAFIT, 2011: 80).

Así mismo, la gobernanza en red sugiere la forma en la cual entidades no gubernamentales generan vínculos con la institucionalidad, y viceversa. Atender a la implementación de esta categoría implica una de las formas en que se materializan los lineamientos estratégicos 7.1.1 Empoderamiento, rendición de cuentas y control social y 7.1.6 Cooperación, incidencia y transversalización, toda vez que están abocados a generar articulación e incidencia de la sociedad organizada y la empresa privada para la toma de decisiones que les compete.

7.3.1.2 Liderazgo

El liderazgo implica la coordinación de relaciones de cooperación y articulación que surge entre las dependencias y organismos del Estado y de estos con los demás agentes no estatales. Es uno de los elementos que facilita la coherencia en las estrategias de seguridad y convivencia, y de esa manera facilita la obtención de los resultados esperados. Así mismo implica un trabajo ininterrumpido por la movilización de actores, el respaldo a las iniciativas provechosas que pueden surgir y la validación y sostenibilidad de las acciones que están en marcha (ONU-Hábitat y Gobernación de Antioquia, 2012: 38).

Es importante hacer énfasis sobre este elemento dado que el liderazgo del Alcalde en la gestión de los temas de seguridad y convivencia es condición necesaria para el logro de mayores avances en relación con las acciones que para ello se implementan. Sin embargo, atendiendo a la estructura administrativa de la Administración Municipal y al poder de delegación de funciones del Alcalde a las Secretarías Vicealcaldías y Secretarías de despacho, es deber de la Vicealcaldía de Gobernabilidad y Seguridad coordinar las acciones encaminadas a promover y mantener adecuadas condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad, es decir, estimular “las interacciones necesarias para que la red (de actores en seguridad y convivencia –públicos y privados–) se ponga en movimiento” (Blanco y Gomá, 2003: 16).

7.3.1.3 Canales de comunicación

El concepto de comunicación al que hace referencia el presente Modelo Integral de Gestión tiene que ver con la efectiva transferencia y recepción de información entre las instancias, al

interior de ellas y de los agentes que la componen, en el momento adecuado y con el propósito de movilizar en torno a la gestión de condiciones que garanticen condiciones apropiadas para el goce efectivo de derechos. Es función de los agentes que intervienen en los escenarios y de quien los lidere, averiguar y aportar los insumos necesarios que sirvan de base para la toma informada de decisiones.

Según Herbert Simon, la comunicación es un proceso en doble vía que abarca la transmisión de información y consejos a los centros decisorios, y la comunicación de las decisiones tomadas desde allí a los niveles operativos (Simon, 1972: 147). Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia y responsabilidad de los escenarios, este Modelo Integral de Gestión propone agregar una tercera vía en la comunicación, la vía horizontal, que implica, además de la comunicación vertical ascendente y descendente, la interlocución directa e indirecta entre los escenarios estratégicos, a fin de sumar insumos para un conocimiento más completo de las realidades y de hacer partícipes otros enfoques de reflexión en la toma de decisiones. Para obtenerlo se hace necesario crear canales de comunicación en la vía horizontal, y potenciar los existentes, teniendo presente que se deberá generar una dinámica de interlocución entre los espacios, en el que medien diagnósticos, sugerencias, propuestas, compromisos, responsabilidades, entre otros, que favorecen la planeación coherente de la gestión de la seguridad y convivencia y la apropiación real del horizonte estratégico que guía la presente Política Pública.

7.3.1.4 Toma informada de decisiones, seguimiento y rendición de cuentas

Hace referencia a tres categorías que confluyen en un solo elemento, debido a la íntima relación entre ellas. En primer lugar, es causa y efecto de la convergencia de múltiples actores posibilitar la toma informada de decisiones, con base en información actualizada de las acciones que se han implementado (rendición de cuentas), de los datos con base en los cuales se hace seguimiento al comportamiento de las problemáticas, las lecciones aprendidas en experiencias anteriores y de la interlocución continua con los demás escenarios estratégicos, a través de los canales formales de comunicación, en aras de tener un conocimiento más holístico de las realidades a intervenir.

En segundo lugar el seguimiento (profundamente unido a la rendición de cuentas), se enfoca en el monitoreo de los actores a los recursos asignados, lo cual implica no sólo la observancia de las acciones para las cuales se asignan y ejecutan, sino que deberá también hacer seguimiento a la utilidad e impacto de tales acciones en los territorios y en las poblaciones. Para ello se requiere de unos actores comprometidos con la ciudadanía, que informe de manera oportuna la destinación de los recursos públicos, del estado de las acciones que emprenden y el impacto que pueden causar.

Resultado del seguimiento a la labor de cada actor corresponsable es que se potencia la rendición de cuentas en escenarios. Es labor de los mismos agentes reunidos en los escenarios, y puntualmente de quien lo lidera, exigir y facilitar la rendición de cuentas entre las entidades participantes, con el ánimo de obtener información real del estado de las problemáticas, de las acciones emprendidas para ello y de reiniciar nuevamente el ciclo a través de la toma informada de decisiones.

7.3.2 Reglas formales (escenarios formalmente constituidos)

7.3.2.1 Consejo Municipal de Seguridad

Es presidido por el Alcalde de Medellín, y en virtud de las funciones que le son atribuidas y por las competencias de los organismos que lo componen, es el escenario privilegiado para la implementación del Modelo de Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia.

Conforme a las disposiciones jurídicas vigentes, el Consejo Municipal de Seguridad se reunirá ordinariamente una vez al mes, y se erige como el escenario de evaluación y toma de decisiones estratégicas basada en evidencia, que darán un enfoque y direccionamiento a la gestión de la seguridad y convivencia.

7.3.2.2 Comité Territorial de Orden Público

Presidido por el Alcalde de Medellín, conforme a las normas jurídicas vigentes, el Comité Territorial de Orden Público (CTOP) es fundamental para la Política Pública de Seguridad y Convivencia, por ser el escenario en el marco del cual, en cumplimiento de las normas jurídicas que lo regulan, se diseña, aprueba, hace seguimiento y evalúa el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) y se planea la inversión de los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET).

Para el adecuado desarrollo de las funciones que le son propias en relación con el PISC, y en particular las relacionadas con la priorización de programas y proyectos, y la evaluación y asignación de recursos para la financiación de los mismos, será indispensable el papel de la Alcaldía de Medellín, quien liderará la implementación de un modelo de seguimiento y evaluación al PISC, en desarrollo de lo dispuesto en el protocolo interno de funcionamiento del CTOP y liderará la formulación del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

Se avanzará en la implementación de medidas para que de manera progresiva los recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) sean asignados efectivamente conforme a las problemáticas priorizadas en el marco del Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC).

7.3.2.3 Comité Municipal de Justicia Transicional

Presidido por el Alcalde, conforme al mandato de la Ley 1448 de 2011 y el desarrollo que se hace por medio del Decreto Municipal 317 de 2012, es el escenario que en el marco de esta Política Pública avanzará en garantizar la prevención de ocurrencia de hechos victimizantes, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el Municipio, con lo cual el cabal cumplimiento de las funciones que le son atribuidas resulta determinante para la construcción de una cultura de paz.

Por su naturaleza y los actores que hacen parte del Comité Municipal de Justicia Transicional, este se instituye como en el escenario preferente para hacer seguimiento y evaluación al Plan de Prevención de Violaciones a los Derechos a la Vida, Integridad y Libertad Personal.

7.3.2.4 Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres

Liderado por la Secretaría de las Mujeres, de acuerdo con las normas que lo reglamentan, es el escenario que tiene por objeto coordinar el diseño e implementación del Programa de Protección Integral y apoyo para las Mujeres víctimas de violencia, así como las demás acciones y estrategias tendientes a promover una vida más segura para las mujeres de Medellín, en los espacios públicos y privados, con el desarrollo de medidas que les permita el efectivo acceso y garantía de sus derechos.

En el marco del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres procurará la ampliación o inclusión de otras categorías que permitan comprender las diferentes formas de violencia que amenazan la seguridad de las mujeres, así como la desagregación por sexo en los procesos de medición, cuantificación y análisis de las violencias e inseguridades, reconociendo expresamente que la violencia contra las mujeres es un problema central de seguridad, además de una violación a los derechos humanos.

7.3.2.5 Comité Local de Gobierno

Liderado por el Inspector de Policía de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, y conformado por representantes de los diferentes despachos de la administración municipal de acuerdo con las normas que lo reglamentan, es el escenario local de coordinación para la construcción de diagnósticos, priorización de problemáticas e implementación de acciones para cada comuna y corregimiento del Municipio, en materia de seguridad y convivencia.

El Comité Local de Gobierno, ejercerá un papel activo y de liderazgo en la implementación de los instrumentos de la política pública de seguridad y convivencia, y permitirá la participación y el acercamiento de las comunidades con los mismos, especialmente con los instrumentos de territorialización.

7.3.2.6 Consejo de Convivencia y Seguridad

Conforme a las normas jurídicas que lo regulan, es un escenario de consulta, seguimiento y apoyo a las estrategias, programas y acciones diseñadas para mejorar la convivencia y la seguridad, en un marco participativo en el que confluyan la academia, organizaciones sociales, organismos de seguridad y de justicia, sector privado y demás actores con competencias e interés en participar en el diseño e implementación de políticas en materia de seguridad y convivencia.

El Consejo de Convivencia y Seguridad, es un escenario de gobernanza a través del cual se construye un diálogo entre los diferentes actores que influyen en diseño de medidas de política pública de seguridad y convivencia, facilitando la participación ciudadana y facilitando el debate para la identificación, caracterización y análisis de las problemáticas que deben ser objeto de atención de los instrumentos de la política pública de seguridad y convivencia, así como las vías adecuadas para su intervención.

8. Evaluación y monitoreo

Con el propósito de monitorear el funcionamiento del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, conocer el comportamiento de la seguridad y convivencia y, en consecuencia, incrementar la capacidad de hacer los ajustes necesarios que permitan incidir en mayor medida en el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia, se consolidarán los mecanismos existentes de seguimiento y evaluación con que cuentan los actuales instrumentos de la Política Pública y se construirán en aquellos casos en los que aún no se cuente con ellos.

Los mecanismos de seguimiento y evaluación deberán ser implementados para que, con base en la presentación del comportamiento de los indicadores, los actores que hacen parte de los escenarios propuestos en el Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia puedan tomar las decisiones con base en mejores elementos y realizar los ajustes necesarios en el diseño y la implementación de programas y proyectos que mejoren las condiciones de seguridad y convivencia, con el propósito de garantizar el goce efectivo de derechos de los habitantes de Medellín.

En este sentido, la Alcaldía, con el apoyo de las instituciones corresponsables en la gestión de la seguridad y la convivencia en el Municipio de Medellín, avanzará en el diseño de un modelo de seguimiento y evaluación del Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia, para lo cual implementará las metodologías que le permitan monitorear el mismo por medio de indicadores de gestión, producto, resultado, impacto, insumo o proceso.

9. Comunicaciones

El Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia entiende la comunicación pública como un componente transversal a todo el modelo, que informará acerca del funcionamiento del mismo, fortalecerá los canales de comunicación, facilitará flujos de información y además incentivará la participación ciudadana, el control social, la movilización y el empoderamiento de los actores públicos y privados en torno a la gestión de la seguridad y la convivencia.

Como Modelo Integral de Gestión Local de Seguridad y Convivencia, la política pública comprende lo fundamental que son los procesos comunicativos alrededor de la seguridad y la convivencia. Sin embargo, aunque se reconoce la importancia tanto de la comunicación de resultados y de desempeño institucional como de suministro de información de afectaciones a la seguridad y convivencia ante el llamado de los medios de comunicación, se entiende que ello es insuficiente y no puede ser la única prioridad. El sentido que propone la política pública para el componente de comunicaciones es reconocer la comunicación esencialmente como comunicación pública, constituyéndose de esta manera en un componente transversal a todo el modelo, que fortalece canales de comunicación, facilita flujos de información y además incentiva la participación ciudadana y el empoderamiento de los actores públicos y privados en torno a la gestión de la seguridad y la convivencia.

Parte fundamental del ejercicio de un gobierno consiste en lograr instalar los términos en que se desarrollará el debate en torno a la seguridad y la convivencia, las situaciones percibidas socialmente como problemáticas e incluso los enfoques hacia los cuales debe avanzarse para intervenirlas, por lo cual deberá ser uno de los retos de la política pública también el diseño e implementación de una estrategia de comunicación pública para tener mayor incidencia.

En este sentido, las estrategias y proyectos de comunicación serán sin duda elemento fundamental para posibilitar la participación de actores, el empoderamiento de éstos en temas de seguridad y convivencia, el establecimiento de alianzas y el flujo permanente de información en una relación transparente donde se comuniquen logros y retos, pero también desaciertos y obstáculos, con el ánimo de ganar confianza y legitimidad en los diferentes sectores de la sociedad.

Así, la función de la comunicación pública dentro del proceso de la política, deberá propender por la generación de espacios de deliberación con asiento de representantes de diferentes esferas de la ciudad, para una construcción colectiva y democrática de la agenda de la política misma, constituyéndose entonces en elemento facilitador en la relación que se teje entre el Estado y los actores interesados, abriendo canales que posibilitan alcanzar mayores niveles de legitimidad, con lo cual "cabe a la comunicación pública, en ese contexto, extrapolar la esfera de la divulgación de la información del gobierno y de la asesoría de prensa como mecanismo de autopromoción de los gobernantes y de sus acciones para colocarse como instrumento facilitador del relacionamiento entre el ciudadano y el estado" (Gomes, 2006: 4).

Referencias

Alcaldía de Medellín (2011). *Medellín en cifras* N.º 2. Medellín: Mesa Editores.

_____. (2012). *Plan de desarrollo 2012-2015 Medellín, un hogar para la vida*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

_____. (2012). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC)*. Medellín.

_____. (2012). Decreto 317 de 2012 "Por medio del cual se crea el Comité Territorial de Justicia Transicional del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones". Medellín.

_____ y Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2013). *Auditoría de seguridad para la ciudad de Medellín*. Medellín.

_____. (2014). *Balance 2013 del proceso de atención y reparación a víctimas del conflicto armado en el Municipio de Medellín*. Medellín.

_____. (2015). *Carrera de obstáculos. Crecer y resistir. Relatos sobre seguridad y convivencia juvenil en Medellín*. Medellín.

_____ y Universidad EAFIT (2015). Encuesta de percepción sobre seguridad, la victimización y la convivencia en Medellín.

Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Departamento Nacional de Planeación (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá.

Arnson, C. (2013). "Presentación". En: Basombrío, C. (Ed.) *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana". En: *Revista CEPAL* N.º 70: 101-131.

Ávila, A. "Gestión de la seguridad en Bogotá". En: Ávila, A. et ál. (2014). *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Aguilar.

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). "Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence". En: *Discussion paper*. N.º IDB-DP-232.

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *La eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: cómo medirla, cómo mejorarla*. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37261465>

Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Desafío de la Ejecución: Lecciones de Cinco Proyectos de Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6377/CV2013_Spanish.pdf?sequence=2

Basombrío, C. (Ed.) (2013). *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Blanco, I. y Gomá, R. (2003). "La crisis del modelo de gobierno tradicional reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad". En: *Gestión y Política Pública*. México. Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. XII, N.º1: 5-42.

Catalán, E. y Peluffo, M. (2002). "Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público". En: Serie Manuales - CEPAL. Santiago de Chile. Manual N.º 22. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/5586>

Centro de Análisis Político - Universidad EAFIT (2014). *Acompañamiento al diseño de política pública de seguridad y convivencia para el municipio de Medellín*. Medellín.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, Banco Mundial y Cámara de Comercio de Bogotá (2011). *Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana: guía para la acción*.

Concejo de Medellín (2012). Acuerdo 63 "por medio del cual se crea y se reglamenta el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Municipio de Medellín (FONSET) y se dictan otras disposiciones". Medellín.

Congreso de la República de Colombia (1997). Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia". Bogotá.

Congreso de la República de Colombia (2001). Ley 1448 de 2011 "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones". Bogotá.

Congreso de la República de Colombia (2013). Ley estatutaria 1622 "Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones". Bogotá.

Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (2014). *Estado de los Derechos Humanos en Antioquia*. Disponible en: http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=794:estado-de-los-derechos-humanos-en-antioquia&catid=98:general&Itemid=457

Cravacuore, D.; Ilari, S. y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y Políticas*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-gobierno-alias/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc/93-sociales/seguridad-y-justicia/5748-encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-2013-2014?lang=es>

Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

- Duque, L. (Ed.) (2009). *La violencia en el Valle de Aburrá caminos para la superación*. Medellín.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2008). *El enfoque en la planeación del desarrollo municipal*. Bogotá. Recuperado de: http://unfpa.org.co/wp-content/uploads/2013/09/final_guia-poblacion.pdf
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (2006). *El empoderamiento*. Recuperado de: http://fride.org/descarga/BGR_Empowerment_ESP_may06.pdf [Consultado el 5 de Mayo de 2015]
- Furtado, V. (2002). *Tecnologia e gestão da informação na segurança pública*. Brasil: Editora Garamond.
- Garzón, J. (2015). *Las bandas criminales ¿Qué son y cómo debe responder el Estado?* Recuperado de: <http://www.razonpublica.com/index.php/econom%C3%ADa-y-sociedad/8326-las-bandas-criminales-%C2%BFqu%C3%A9-son-y-c%C3%B3mo-debe-responder-el-estado.html> [Consultado el 3 de julio de 2015]
- Giraldo, J. y Fortou, J. "Seguridad y violencia homicida en Medellín 2003-2012". En: Ávila, A. et ál. (2014). *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Aguilar.
- Giraldo, J.; Rendón, A. y Duncan, G. (2014). *Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Gomes, H. (2006). "Comunicação política e comunicação Pública". En: *Organicom* Año 3, N.º 4: 59-73
- Gorgal, D. y Labaqui, J. (2002). *Delito y violencia en el amba: una propuesta de política*. Recuperado de: <http://comunidadessegura.org.br/files/documentoambasophia.pdf>
- Jaramillo, A. y Gil, M. "Medellín en su laberinto. Criminalidad y violencia en los comienzos del siglo XXI". En: Jaramillo, A. y Perea, C. (Ed.) (2014). *Ciudades en la encrucijada: Violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*. Medellín.
- Krauthausen, C. (1998). *Padrinos y mercaderes. Crimen organizado en Italia y Colombia*. Bogotá: Espasa.
- Laub, C. "Violencia urbana, violencia de género y políticas de seguridad ciudadana". En: Falu, A. y Segovia, O. (Ed.) (2007) *Ciudades para convivir: sin violencia hacia las mujeres*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martin, G. (2012). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado. 1975-2012*. Bogotá: Editorial Planeta.

Mayntz, R. (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna". En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Oct, N.º 21: 7-22.

Medellín Cómo Vamos (2014). Encuesta de percepción ciudadana, Medellín 2014.

_____. (2015). *Desafíos de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín*. Recuperado de: <http://www.medellincomovamos.org/editoriales/desaf-os-de-la-pol-tica-p-blica-de-seguridad-y-convivencia-de-medell-n> [Consultado el 3 de julio de 2015]

Meroño, A. (2004). "Tecnologías de información y gestión del conocimiento: integración en un sistema". En: Economía industrial. No. 357:107-116

Montero, M. (2006). *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: la tensión entre comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.

Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2012). *Control territorial y resistencias: una lectura desde la seguridad humana*. Medellín.

Observatorio Nacional de Salud (2014). *Informe técnico IV edición. Violencia homicida en Colombia*.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2014). *Sistematización del acompañamiento para el diseño y desarrollo de un modelo metodológico de grupos de seguimiento a la formulación de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín*. Medellín.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/documents/publications/faqsp.pdf>

ONU-Hábitat, Alcaldía Mayor de Bogotá y UNIFEM (2010). *Bogotá sin violencia hacia las mujeres: un desafío posible. Retos de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia desde un enfoque de género*. Bogotá: ARFO Editores e Impresores Ltda.

_____. y Gobernación de Antioquia (2012). *Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad*. Recuperado de: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=655&tmpl=component&format=raw&Itemid=235

_____. y Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local hacia las políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Chile: Valente Limitada

_____. y Universidad EAFIT (2011). *Libro blanco de la seguridad y convivencia de Medellín*. Medellín.

Ortiz, R. (2010). "Más allá de la seguridad ciudadana: una estrategia alternativa para derrotar el Crimen Organizado y construir una ciudad segura en Medellín". Decisive Point.

Personería de Medellín, (2014). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín 2014*. Medellín. Recuperado de: http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/Cartilla_Personer%C3%ADa_-_2015_-_PRUEBA_FINAL_04.pdf

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe Sobre Desarrollo Humano*. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

_____. (2008). *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*.

_____. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Recuperado de: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

República de Colombia. *Constitución política de Colombia*.

Roth, A. (2004). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Rubiano, N. y González, A. (2004). *Modelo BIT-PASE. Balances interacciones y tensiones en dinámicas y desarrollos poblacionales ambientales sociales y económicos PASE*. Bogotá.

Saquet, M. y Gagliotto, A. (2009). "A valorização territorial e multidimensional do patrimônio de Francisco Beltrão" (pr). En: CAMPO-TERRITÓRIO: Revista de geografia agrária, Vol.4, N.º 8: 98-120.

Simon, H. (1972). *El comportamiento administrativo*. España: Aguilar.

Suárez, L.; Sánchez, I. y Zapata, O. (2014). "La Alcaldía de Medellín fortalece su Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia". En: La seguridad como una construcción colectiva. Argentina. Mercociudades. p. 25-32

Unidad Municipal para la Atención y Reparación a las Víctimas Alcaldía de Medellín (2014). *Estrategia Garantías de No Repetición*. Medellín.

Valencia, L. "¿Cómo enfrentar la inseguridad urbana y las bandas criminales en el posconflicto?". En: Ávila, A. et ál. (2014). *Violencia urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Aguilar.

Veeduría Distrital. (2013). *¿Qué es la Cultura Ciudadana?* Recuperado de: <http://masciudadania.gov.co/index.php/home/que-es-cultura-ciudadana> [Consultado el 15 de noviembre de 2014].



“Medellín es una ciudad que ha debido afrontar diversas expresiones de violencia y conflictividad urbana, todas ellas de especial complejidad no solo en el escenario local sino con impacto en el escenario nacional y regional. Esas circunstancias que en otros contextos pudieron haber puesto en juego el sostenimiento de la institucionalidad local, tuvieron como respuesta en la ciudad un mayor interés de parte de las administraciones municipales por consolidar un modelo innovador y eficiente de la gestión de la seguridad en el municipio, y una ciudadanía activa que reclama un mayor compromiso de parte de los organismos de seguridad y de justicia como una de sus prioridades”.

