



CONCEJO DE MEDELLÍN

EL PODER ES TÚYO

OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas
del Concejo de Medellín

RETOS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LA SEGURIDAD 2016 -2019



Universidad
de Medellín
Ciencia y Libertad

UNIVERSIDAD
EAFIT[®]

Vigilada Mineducación

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	¡Error! Marcador no definido.
1. METODOLOGÍA	4
2. EL PROBLEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA COMO PARTE DE LA GESTIÓN DEL MISMO.....	5
2.1 PROBLEMA PÚBLICO DE LA SEGURIDAD EN MEDELLÍN	5
2.2 CONCEPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DURANTE EL CUATRIENIO 2016 - 2019	7
2.3 RETOS EN LA CONCEPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.....	8
3. PLANEACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA	10
3.1 PLAN DE DESARROLLO 2016 - 2019: MEDELLÍN CUENTA CON VOS.....	10
3.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA (ACUERDO 21 DE 2015)	12
3.3 PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA	14
3.4 RETOS PARA LAS PRÓXIMAS ADMINISTRACIONES.....	15
4. COORDINACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE OTROS ACTORES.....	19
4.1 ORGANISMOS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA.....	19
4.2 JUSTICIA CERCANA AL CIUDADANO: ADMINISTRACIÓN Y COMUNIDAD	22
4.3 RETOS EN COORDINACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE OTROS ACTORES.....	24
5. COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA SEGURIDAD.....	25
5.1 RETOS PARA LAS PRÓXIMAS ADMINISTRACIONES.....	27
6. OTROS.....	28
6.1 ESTRATEGIA <i>PARCEROS</i>	28
RETOS PARA LA PRÓXIMA ADMINISTRACIÓN	28
6.2 CONSTRUCCIÓN DE PAZ.....	29
RETOS EN CONSTRUCCIÓN DE PAZ.....	30
6.3 ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA.....	31
RETOS PARA LAS PRÓXIMAS ADMINISTRACIONES.....	31
REFERENCIAS	32

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Entrevistados.....	4
Tabla 2. Indicadores de programa negativos.....	11
Tabla 3. Indicadores de producto positivos.....	11

INTRODUCCIÓN

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, operado por la Universidad EAFIT y la Universidad de Medellín, en su labor de asesor técnico de la Corporación, realiza anualmente investigaciones de interés prioritario para la ciudad y los concejales con el fin de enriquecer el debate público y la toma de decisiones. Este informe presenta los resultados de la investigación sobre *Gestión de la seguridad*, uno de los temas priorizados por el Observatorio durante el 2019.

Este informe parte –pero también lo corrobora durante la investigación– de entender que tanto el problema público de la seguridad como su gestión desde el gobierno local son sumamente complejos. Luego, poniendo a la Alcaldía en el centro de la discusión, busca reconocer aquellas dificultades que esta tiene para afrontar la gestión de la seguridad, evidenciando cómo han sido tramitadas durante el cuatrienio 2016 - 2019 y cuáles son los principales retos que se derivan para los próximos gobiernos.

Para esto, se utilizaron cinco categorías que permitieron organizar y clasificar los llamados *retos de gestión de la seguridad*: la concepción del problema público; la planeación de la seguridad; la coordinación y el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, de dependencias de la administración y de las organizaciones de base; comunicación pública y percepción de la seguridad; y una categoría residual para enunciar algunos asuntos importantes que no eran fácilmente clasificados en las anteriores categorías.

De manera concordante con lo anterior, el informe está estructurado de la siguiente manera: 1. Metodología, 2. El problema público de seguridad y convivencia como parte de gestión del mismo, 3. Planeación local de la seguridad y la convivencia, 4. Coordinación y fortalecimiento de otros actores, 5. Comunicación pública para la seguridad y la convivencia, y 6. Otros. Cada uno de estos apartados (a excepción del primero) incluye el desarrollo del tema, la manera en que se abordó durante la actual administración (2016 - 2019) y algunos retos para los próximos gobiernos.

1. METODOLOGÍA

La presente microinvestigación tuvo una duración de 2,5 meses y fue concebida para tener un alcance descriptivo, esto es: “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles importantes (...) del fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández, Fernández, & Baptista, 2003, pág. 117). Al ser un ejercicio principalmente descriptivo no busca establecer relaciones causales del fenómeno explorado (la gestión pública de la cultura ciudadana), pero lo anterior no obsta que se generen recomendaciones que nazcan de la información recolectada.

Para dirigir la investigación se diseñó una guía metodológica que se presentó y fue aprobada por la Secretaría General de la Comisión Primera del Concejo y en la cual se plasmaron los objetivos, las fuentes de información y la posible estructura de la investigación. Las fuentes de información fueron, principalmente, cualitativas y se extrajeron de la revisión documental y de entrevistas semiestructuradas. Estas últimas se irguen como la información más importantes para acercarse al fenómeno estudiado a través de expertos y actores relevantes frente al tema de seguridad en Medellín (Hernández, Fernández, & Baptista, 2003, pág. 455). Los actores entrevistados fueron:

Tabla 1. Entrevistados.

NOMBRE	CARGO
Alejandro Londoño	Director técnico de política criminal, adscrito al despacho del secretario de Seguridad y Convivencia.
Andrés Preciado	Consultor en <i>Innovation for Poverty Action</i> . Exsubsecretario operativo de Seguridad y Convivencia.
Camilo Arango	Responsable de construcción de paz en Comfama, exsubsecretario de Planeación de la Seguridad y la Convivencia.
Daniel Suárez	Activista - No Copio y Nada justifica el homicidio
Gustavo Duncan	Profesor e investigador de la Universidad EAFIT.
Jorge Giraldo Ramírez	Exdecano de Humanidades, profesor e investigador de la Universidad EAFIT.
Jharry Martínez Restrepo	Coordinador de Derechos Humanos en la Corporación Región.
Diana Paola Rojas	Excoordinadora de la Política Pública de Seguridad y Convivencia. Actualmente consultora del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT.
Eliéser Camacho ¹	Brigadier general, comandante general de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá.
Ricardo León Yepes	Concejal de Medellín 2016 - 2019

Fuente: elaboración propia, EAFIT, 2019.

¹ A petición del comandante de la Policía Metropolitana, la información recolectada con este actor se hizo a través de un formulario y no en una entrevista.

2. EL PROBLEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA COMO PARTE DE LA GESTIÓN DEL MISMO

Un problema público no es un fenómeno objetivo, sino que corresponde a un juicio de valor que socialmente se genera sobre un fenómeno. De la manera en que se aborda el entendimiento de los fenómenos que se denominan *problema público* depende, consecuentemente, su intervención. Es decir, las acciones que el gobierno implementa para intentar solucionar un problema público están determinadas por la forma como se comprende ese problema, de ahí la importancia de su adecuada construcción.

La estructuración del problema [...] es probablemente la actividad más importante realizada por los analistas de políticas. La estructuración del problema es una guía central o mecanismo de dirección que afecta el éxito de todas las otras fases del ciclo de políticas públicas (traducción propia)² (Dunn, 2008, pág. 72).

La seguridad en Medellín es un problema público sumamente complejo. Si el Estado (en este caso la Administración local) desea abordar, con aspiraciones racionales, el problema de la seguridad lo debe hacer afrontando y reconociendo esta complejidad, de lo contrario no podrá realizar intervenciones adecuadas y suficientes para intervenir el problema de la seguridad. Así lo postula la Política Pública de Seguridad y Convivencia.

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 (Concejo de Medellín, 2015).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se abordan (1.1.) Ciertos elementos que deben ser tenidos en cuenta en la comprensión del fenómeno de la seguridad, (1.2.) La forma en que este se ha entendido durante el periodo 2016 - 2019, y (1.3.) Algunos retos para los próximos gobiernos en relación con la comprensión del problema público.

2.1 PROBLEMA PÚBLICO DE LA SEGURIDAD EN MEDELLÍN

Describir la complejidad del problema de seguridad en Medellín excede los objetivos y las capacidades de este informe, pero basta las siguientes anotaciones que, además, parecen ser lugares comunes y reconocidos por los expertos

- El problema de la seguridad hereda una serie de situaciones históricas que la determinan: exclusión social, narcotráfico, guerrilla, paramilitarismo, entre otras. Su comprensión en términos de causas, por lo tanto, está arraigado a fenómenos de larga trayectoria que son, a su vez, sumamente complejos.

² «Problem structuring, which is a phase of policy inquiry in which analysts search among competing problem formulations of different stakeholders, is probably the most important activity performed by policy analysts. Problem structuring is a central guidance system or steering mechanism that affects the success of all other phases of policy analysis» (Dunn, 2008, pág. 72)

- Parte importante de las raíces del problema de la seguridad está en problemas socioeconómicos. En este sentido, la inseguridad es consecuencia de situaciones sociales y, paradójicamente y a la manera de un círculo vicioso, agrava los problemas sociales (Restrepo, 2019) (Arango, 2019). Así lo expresó el comandante general de la Policía del Área Metropolitana del Valle de Aburrá:

«El problema público de la seguridad es una serie de factores sociales que han venido creciendo y a los que no se les ha dado el tratamiento oportuno para contrarrestarlos; el verdadero problema son las acciones que conllevan a escenarios de inseguridad... Como se menciona en la pregunta, “el problema público” debe ser atendido de manera integral a través de todas las herramientas que tiene un Estado, no solamente con capacidades de fuerza pública, que por supuesto es muy necesaria, pero que si no se contienen los fenómenos de raíz probablemente persistirán en las nuevas generaciones» (Camacho, 2019)-

- El problema de la seguridad pasa por ciertas «ausencia de Estado» en el territorio que son cooptadas por grupos ilegales. Estas ausencias no deben entenderse de manera absoluta, puesto que la Alcaldía de Medellín tiene presencia en el territorio con diversos servicios. Pero sí se puede hablar de un orden paralelo existente en ciertos lugares de la ciudad donde los grupos ilegales tienen dominio – y hasta legitimidad en algunos casos – frente a la regulación de las dinámicas sociales que deberían estar encabezadas únicamente por el Estado. A modo de ejemplo, la administración de justicia, ordenación del territorio y del comercio son acciones que en territorios de la ciudad están mediadas por la ilegalidad. Este fenómeno es consecuencia de la «incapacidad»³ del Estado de proveer con satisfacción estos servicios, pero también de unas estructuras criminales lo suficientemente organizadas para abordar esto.

«Digamos que lo más curioso del caso en Medellín es que usted no puede decir que en Medellín no existe el Estado, o sea, aquí no hay ausencia del Estado, en cualquier rincón de Medellín hay Estado y es visible y es patente y digamos que se puede identificar el Estado, pero a la par que convive ese Estado que es fuerte, que es poderoso, que tiene recursos, que es visible, conviven también unos escenarios de criminalidad que, como vos decís, tienen una territorialidad» (Preciado, 2019).

- El problema de la seguridad en Medellín está mediado por el crimen organizado, estructuras criminales jerárquicas y organizadas que no solo controlan el narcotráfico, el flujo de armas, el crimen de la ciudad y el lavado de activos, sino también sectores legales como el comercio, el transporte, el ordenamiento territorial, entre otros. Así lo expresó el profesor Gustavo Duncan: «[El crimen organizado] está dado por el dominio que ejercen organizaciones criminales sobre el resto de criminales y sobre la sociedad en su conjunto. Es decir, gobiernan tanto el crimen como espacios y transacciones de la sociedad» (Duncan, 2019).
- El problema de la seguridad es también un problema de convivencia, no pueden dissociarse, tal como lo afirmó Daniel Suárez: «No desvincular la convivencia. No se puede hablar de seguridad si no se habla de convivencia» (Suárez, 2019). Primero, porque problemas de convivencia se convierten en problemas de inseguridad como lo indican las cifras oficiales: del 1 de enero del 2016 al 31 de octubre del 2019 el 16 % de los homicidios ocurrieron por problemas de convivencia (SISC, 2019). Segundo, porque la falta de convivencia y tolerancia hacen parte de

³ Debe entenderse esta «incapacidad» de manera relativa y como producto de algo histórico, heredado.

la idiosincrasia y de la raíz de los fenómenos que tradicionalmente se han denominado como seguridad propiamente.

- La inseguridad se manifiesta de múltiples formas: homicidios, hurtos, riñas, violencia intrafamiliar, violencia sexual, feminicidios, acoso callejero, extorsión, desaparición forzosa, desplazamiento forzoso, trata de personas, venta de productos ilegales, control territorial, entre otras.
- Parte de la complejidad del problema de seguridad es la gravedad de los fenómenos de inseguridad y lo instaurados que están en la sociedad. Es decir, la magnitud real del problema.

«Nosotros en esta ciudad no tenemos verdadera claridad sobre el poder que tienen los grupos armados ilegales. En varias administraciones, su esfuerzo ha sido en ocultar que tienen poder por vender la idea de que son un grupo de «pelaos» de esquina que dominan cuatro cuadradas alrededor. Y no, y ni son «pelaos», ni dominan solo eso ni su único campo de acción es lo económico. Tienen una estructura armada de financiación muy fuerte que incide en diferentes dimensiones, entre ellas lo político y hasta lo administrativo» (Restrepo, 2019).

2.2 CONCEPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DURANTE EL CUATRIENIO 2016 - 2019

El gobierno 2016 - 2019 ha hecho de la seguridad su bandera, dedicándole incluso una dimensión estratégica entera del plan de desarrollo (la seguridad y el plan de desarrollo 2016 - 2019 se abordarán en el apartado tres).

En relación con la forma como esta administración abordó el problema público se evidencia un acertado reconocimiento de la magnitud de la problemática y su relación directa con las estructuras criminales organizadas. Así lo dijo Alejandro Londoño, coordinador de la Dirección de Política Criminal:

«Lo primero, en Medellín hay que reconocer el problema que hay. Reconocer que Medellín ha mejorado en muchos niveles, pero seguimos teniendo grandes problemas de organizaciones criminales que controlan, redimen conflictos, distribuyen servicios, distorsionan el mercado legal, hacen construcciones ilegales, lotean territorios... Y yo llegar aquí a decir que no... hay que reconocer eso, hay que intervenir el crimen organizado» (Londoño, 2019).

Posteriormente, en relación con el problema público, afirmó:

«Plantea dos grandes problemas: el problema de seguridad pública y el de seguridad ciudadana. El de seguridad pública que es de crimen organizado, que amenaza la institucionalidad de la ciudad, que la puede corromper fácilmente, que la ha corrompido y la ha permeado. Y estas organizaciones en su diario accionar victimizan a la sociedad, generan extorsiones, hurtos, homicidios, desplazamientos, violencia hacia las mujeres, trata de personas, instrumentalización de menores de edad, venta de drogas; un conjunto de acciones que dañan el cuerpo social. Entonces del análisis realizado encontramos que el crimen organizado es el principal problema de la ciudad» (Londoño, 2019).

Sin embargo, durante el cuatrienio y según varios expertos, el problema de la seguridad no se abordó en su complejidad, relegando ciertos asuntos del fenómeno y, consecuentemente, su respectiva gestión pública. En específico, la mirada de la seguridad en términos de «securitización» y su desvinculación con la convivencia caracterizan la manera como se entendió la seguridad durante el cuatrienio. Así lo expresó Jorge Giraldo:

«Por ejemplo, si el problema es coger bandidos o proteger ciudadanos, ahí hay una diferencia fundamental... Pero, por ejemplo, Federico voltea la casa al revés, él la ha dado más importancia al tema de seguridad y no tiene competencias en el tema de seguridad. Le ha puesto muy poco cuidado al tema convivencia que es donde tiene competencias, entonces creo que hay un despiste, que puede tener que ver con el perfil del gobernante...coger bandidos da más prensa qué decir que estamos haciendo una campaña de convivencia ciudadana... Por ejemplo, la administración Gaviria decía “la vida” y ponía un foco al homicidio y a ese tema le voy a meter convivencia. En este periodo (2016 - 2019) el tema era bandidos, no era homicidios, porque de hecho la Administración no se ha querido medir por el homicidio, incluso que el homicidio haya subido les parece un buen indicador, de que están haciendo las cosas bien, de que es porque han desestructurado las organizaciones criminales, entonces eso ha generado más homicidios... En Medellín el problema se “securitizó” mucho y está muy instalado no solo en sectores de la Administración, sino también en ciertos sectores de la opinión de que el problema es de intervención de choque, mejor dicho, que el problema se resuelve con represión. Creo que hay cierta tendencia latinoamericana, colombiana, que tradujo el problema de seguridad igual a represión o seguridad igual a mano dura o seguridad igual a más penas (Giraldo, 2019).

Finalmente, y como lo planteó Jharry Martínez Restrepo de la Corporación Región, ha sido problemático entender el problema como lo ha hecho principalmente esta Administración: un asunto de buenos y malos, amigos y enemigos. Esto, porque simplifica la complejidad de las relaciones sociales alrededor del fenómeno de la inseguridad e ilegalidad y dificulta la construcción de soluciones plausibles que deben comenzar por el reconocimiento del otro.

«Es decir, yo creo que la relación amigo-enemigo, esa relación básica que durante tanto tiempo se ha trabajado de cómo el Estado portador del bien se relaciona con unos maleantes y va a cazarlos, eso fracasó, eso no funcionó, no funcionó en ninguna parte. En los lugares que han alcanzado grados más o menos satisfactorios de seguridad son los lugares que se han atacado directamente las condiciones que producen inseguridad, en últimas la desigualdad y la pobreza... Ese cambio en la mirada, en la percepción sobre la seguridad que tiene que nacer en el Estado; además, debe también ser una apuesta de transformación cultural en la ciudadanía. Porque si vos le proponés a la ciudadanía una relación amigo-enemigo, una mirada de cazador-cazado en relación con la seguridad, la ciudadanía va a terminar aceptando esas reglas y moviéndose según ellas» (Restrepo, 2019).

2.3 RETOS EN LA CONCEPCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Entender la seguridad en su complejidad y en su dimensión es esencial para luego abordarla de manera adecuada. Un entendimiento incompleto del fenómeno genera respuestas incompletas. De manera particular y en relación con el problema público es relevante:

- No desligar el problema de la seguridad de los problemas sociales. Incluso, entender que se manifiestan de manera intrincada y, en ocasiones, es imposible concebirlos separados.
- El control territorial que ejerce el crimen organizado no se circunscribe únicamente a actividades ilegales, sino que también ejerce control ilegal sobre dinámicas legales de la sociedad como el comercio, la construcción, la movilidad, la administración de justicia, entre otras. Por esto es esencial diseñar proyectos y estrategias para «pelear» estos controles no armados en el territorio. A modo de ejemplo y como lo hizo notar el profesor Gustavo Duncan con respecto al préstamos de dinero por parte de las estructuras criminales:

«La estrategia salami, no es que tú lo vas a hacer todo, sino que lo vas cortando poco a poco y cuando vas a ver ya no queda nada. Yo voy llegando (Estado) y creo un sistema de crédito que empiece a reemplazar el gota a gota; inventar mecanismos... no es acabar con todo esto, sino quitarle gente, reducir la extorsión, que los monopolios sean sobre ciertos productos e ilegales, que la gente deje de buscar al combo para solucionar problemas en la comunidad» (Duncan, 2019).

- Otro asunto reconocido por la mayoría de los expertos es la necesidad de intervenir las rentas criminales y no solo las capturas de cabecillas; de lo contrario, las estructuras criminales no se verán afectadas.
- Es necesario dejar de ver la seguridad como un conflicto de buenos-malos y entender que la complejidad del fenómeno exige comprender al otro y, por lo tanto, hacer búsquedas alternas al «exterminio» de la otredad.
- No se puede seguir desvinculando la convivencia de la seguridad, ya que son fenómenos indisociables, y mucho menos cuando es sobre este asunto en el que la Alcaldía tiene mayores capacidades y facultades para intervenir: los temas de convivencia, el reconocimiento del otro y la cultura ciudadana son esenciales para cambiar el relacionamiento entre las personas.
- Finalmente, es necesario que los gobernantes entiendan que los problemas de seguridad se mejoran con el tiempo y que no se puede tener la visión de terminar en cuatro años un problema de tales magnitudes y complejidades.

«Y lo tercero, es el problema del tiempo. En relación con el tiempo, uno siempre se pregunta por qué los alcaldes tienden a tener vocación por las obras, los alcaldes quieren dejarse en pirámides. Porque las obras en últimas, con relación al tiempo, son mejores: me alcanzo a llevar el aplauso. Si tienes una apuesta por la seguridad o movilidad, son apuestas que trascienden tu administración. Yo puedo poner un ladrillo en construcción de eso no más. La mirada de seguridad de Medellín necesita una mirada de tres, cuatro administraciones para tener transformaciones» (Restrepo, 2019).

3. PLANEACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA

En cuanto a la planeación se abordaron, de manera general, tres dificultades en relación con la gestión de la seguridad en Medellín. A saber, la planeación completa del quehacer mismo de la administración: (3.1) Plan de desarrollo; luego, la utilización oportuna de instrumentos estratégicos previamente existentes: (3.2) Política Pública de Seguridad y Convivencia; y, finalmente, la evaluación y la continuidad pertinente de instrumentos de planeación utilizados, por ejemplo: (3.3) el Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC en adelante). Para exponer estos tres documentos de planeación se recurrirá a la siguiente estructura: descripción, desarrollo de lo que se ha ejecutado en la actual administración y en un último apartado (3.4.) se enunciarán algunos retos para los próximos gobiernos.

3.1 PLAN DE DESARROLLO 2016 - 2019

En esta administración la seguridad se consolidó como un tema de vital importancia. En concordancia con esto, por primera vez esta temática se incluyó en un plan de desarrollo como una dimensión estratégica y no como parte de otra, como fue el caso de los anteriores planes.

Esta es, en efecto, la segunda dimensión estratégica: *Para recuperar juntos la seguridad y la convivencia*, compuesta por tres líneas: *Medellín segura*, *En Medellín convive toda la ciudadanía* y *Medellín cuenta con vos para construir paz en el territorio*. Se tiene, entonces, si se quiere, un componente sobre seguridad, otro sobre convivencia y un último que versó sobre la apuesta por la paz en la ciudad. Allí, se establecieron además 13 programas y 46 proyectos con los cuales se buscó mitigar el problema público complejo que representa la seguridad.

En el diagnóstico de la dimensión se plantearon como variables que dificultan la consolidación de una vida en sociedad segura: las organizaciones criminales y todo el entramado que representan, los problemas interpersonales que atañen a la manera como se relacionan los ciudadanos en el día a día, y las violencias basadas en género que no han sido visibilizadas suficientemente, pero que representan un nodo de violencia importante en Medellín.

A continuación, se analiza, a corte de junio de 2019, cómo se ha ejecutado esto en términos fácticos (solo mirando los indicadores, no su gestión) teniendo en cuenta el plan indicativo (donde se muestra el cumplimiento de los indicadores y las metas) y el plan de acción (donde se hace seguimiento a la ejecución presupuestal) del plan de desarrollo.

SOBRE EL PLAN INDICATIVO

La segunda dimensión, que es la que interesó en este trabajo, según el plan indicativo tiene un porcentaje de cumplimiento del 84 %. Sin embargo, ocurrió que las metas del cuatrienio en asuntos complejos como el homicidio, el hurto y las riñas fueron tal vez suficientemente ambiciosas como para que al finalizar la Administración los números sean negativos en la ejecución; no mejoraron, en su lugar, tuvieron un aumento sustancial. Cabe anotar que son problemas complejos que pueden fluctuar debido a variables que no siempre son posibles de controlar o correlacionar de manera efectiva.

Tabla 2. Indicadores de programa negativos.

INDICADOR	LÍNEA BASE	META	A JUNIO 2019	AVANCE CUATRIENIO
Tasa de homicidios	20,13	15	27,6	0 %
Tasa de hurtos a personas	307,18	153	876,22	0 %
Concurrencia de riñas	49 547	24 774	63 853	0 %

Ahora, se presentan indicadores en donde la meta fue cumplida y sobrepasada. No obstante, es difícil saber cómo fue medido este avance debido a que, como se verá más adelante, el PISC y el tema carcelario se presentan hoy como estrategias cuya ejecución falla o está incompleta.

Tabla 3. Indicadores de producto positivos.

INDICADOR	LÍNEA BASE	META	ACUMULADO A JUNIO 2019	AVANCE CUATRIENIO
Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) implementado	NA	100 %	100 %	100 %
Dispositivos tecnológicos para la seguridad implementados	2246	2056	2119	103,1 %
Personas en situación de cárcel y pospenadas atendidas por el programa de intervención social en cárceles	2800	5400	6503	120,4 %

SOBRE EL PLAN DE ACCIÓN

La Secretaría de Seguridad y Convivencia, dependencia responsable de la mayoría de los programas y proyectos de dicha dimensión, es la sexta secretaría con mayor asignación presupuestal, inicialmente con \$ 242 076 ⁴ y ajustado a \$ 370 853⁵; de esto se corrobora una ejecución física del 75 % y financiera del 67 %.

- La mayor asignación de presupuesto a un proyecto fue a *Fortalecimiento a organismos de seguridad y justicia* con \$ 175 372, casi la mitad del total del dinero disponible para la Secretaría. De este proyecto se ha ejecutado, en términos financieros para junio de 2019 -finalizando la Administración-, el 60 % del total.
- Cabe anotar que el segundo proyecto con mayor asignación presupuestal fue *Formulación e implementación de un plan maestro de infraestructura para la seguridad y la convivencia* con \$

⁴ Las cifras aquí expresadas están dadas en miles de millones de pesos.

⁵ Ídem.

46 504⁶; menos de un tercio del anterior proyecto. Además, solo se ha ejecutado, financieramente para la misma fecha, un 21 %.

- Estos dos proyectos con mayor asignación presupuestal se encuentran en la línea de «Medellín ciudad segura».
- En el tercer lugar aparece la línea «En Medellín convive toda la ciudadanía» y a diferencia de los anteriores proyectos, la ejecución fue del 100 %, con un presupuesto asignado de \$ 21 652⁷.

3.2 POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA (ACUERDO 21 DE 2015)

La segunda dificultad encontrada en relación con la planeación y la gestión de la seguridad en Medellín es la oportuna utilización de instrumentos estratégicos como la Política Pública de Seguridad y Convivencia para nutrir el proceso de planeación, ya que, como documento técnico, se le presenta a la administración pública como un proceso que merece implementación y continuidad: alinear el proceso de análisis y construcción del problema y alternativas y los programas y proyectos que guían las acciones de la Alcaldía.

Esta política fue aprobada en 2015 por el Concejo de Medellín, finalizando el anterior período administrativo, con una vigencia de 10 años (Alcaldía de Medellín; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, 2015) y se esperaba que en esta Alcaldía fuese acogida y utilizada de manera comprehensiva ya que se presentaba como un «modelo de gestión para la toma de decisiones».

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 (Alcaldía de Medellín, 2016).

A continuación, se enuncian sus componentes:

- La política pública es una plataforma de gobernanza con el liderazgo del Gobierno local y cuenta con cuatro enfoques: territorial, poblacional, derechos humanos y de género que deben servir como perspectiva para leer las problemáticas alrededor de este tema.
- Cuenta con cuatro instrumentos, «las herramientas por medio de las cuales se hacen operativos los lineamientos estratégicos de la política pública» (Alcaldía de Medellín; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, 2015, pág. 13), es decir, el lugar donde se consagran los planes, los programas y los proyectos que luego se materializan en la ciudad: plan de desarrollo, Plan Integral de Seguridad y Convivencia, plan de prevención e instrumentos de territorialización.
- Seis escenarios, que son en esencia los espacios formales, que la ley establece para la toma de decisiones entre actores directamente involucrados en la resolución o actuación alrededor de las problemáticas (Alcaldía de Medellín; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, 2015): Consejo Municipal de Seguridad, Comité Territorial de Orden Público, Comité

⁶ Las cifras aquí expresadas están dadas en miles de millones de pesos.

⁷ Ídem.

Municipal de Justicia Transicional, Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres, Comité Local de Gobierno y Consejo Municipal de Convivencia y Seguridad.

- Finalmente, ocho lineamientos «formulados como unidades temáticas que orientan la toma informada de decisiones y establecen las posibles vías para el logro de la política» (Política Pública de Seguridad y Convivencia, 2015, pág. 13): Empoderamiento, rendición de cuentas y control social, Gestión del conocimiento, Transformación social para la construcción de paz, Competencias, capacitación y formación, Justicia, Cooperación, incidencia y transversalización, y Tecnología.
- Adicionalmente, de forma transversal se encuentra el eje de comunicación y el de evaluación.
- Cada una de estas partes se construyó con el objetivo de apuntar a la consecución de

«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 garanticen la libertad a los ciudadanos, que les permita proyectar y gobernar sus destinos personales y su destino colectivo como sociedad» (Alcaldía de Medellín; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, 2015).

En el Plan de Desarrollo, que es uno de los instrumentos de planeación referidos en la política pública, se tuvo en cuenta dicho documento estratégico (política de seguridad) en la construcción del diagnóstico de la segunda dimensión y del problema público como un asunto en el que interfieren o se interrelacionan diversas formas del ejercicio de la violencia. En el planteamiento de problemáticas más específicas como la extorsión y las rentas criminales, se incluyó la convivencia como un asunto que no puede desligarse de la seguridad, del conflicto armado ni de los derechos humanos (Alcaldía de Medellín, 2016). Además, se trata de transversalizar esta política, cuando corresponda, a lo largo de la dimensión y del plan de desarrollo.

Asimismo, quedaron incluidos en programas y proyectos algunas partes esenciales de la política pública, por lo menos en términos nominales. A modo de ejemplo, quedó estipulado un proyecto de transversalización de la Política Pública de Seguridad y Convivencia y la formulación y la implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia que, en efecto, fue cumplido en su totalidad, pues se generaron los espacios y los protocolos que por ley fueron designados; también un proyecto que versó sobre el diseño y la implementación de instrumentos de territorialización; un programa completo dirigido a la justicia y a la política criminal, el cual, como fue enfatizado en la política pública, resaltó las rentas criminales; y, por último, una iniciativa de seguimiento y acompañamiento a la problemática del sistema penitenciario y carcelario.

Así que es posible decir, en principio, que existió un ejercicio de concordancia y coherencia entre la política pública aprobada al final del período administrativo anterior (2015) y el plan de desarrollo 2016 - 2019. Sin embargo, más allá del asunto nominal o procedimental en la práctica se presentaron algunos problemas de ejecución y en parte esto puede ser explicado porque «es un instrumento tan normativo y a su vez tan general que, en todo caso, bien o mal, cualquier administración con lo que haga puede dar cuenta de su cumplimiento» (Rojas, 2019).

Esto quiere decir que como las condiciones están predeterminadas por asuntos normativos existe una condición legal que posibilita la inclusión de algunos escenarios, lineamientos e instrumentos que deben

aparecer y constituirse al interior del quehacer de la administración pública, en este caso la Administración local. Estas normas de juego están construidas sobre una base amplia y laxa que facilita la introducción de preferencias o ponderaciones particulares de la estrategia prevista por las entidades estatales. En particular, según expertos, esta administración tuvo una mayor concentración en justicia: el Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano y lo referente a la política criminal, por ejemplo.

No es posible afirmar, entonces, que la política no se implementó porque ciertos elementos de esta sí se llevaron a cabo; no obstante, esta no se convirtió en el «modelo de gestión para la toma de decisiones» deseado cuando se formuló. De hecho, parece ser que las decisiones estuvieron medidas por otro tipo de lógicas a las propuestas por la política pública y que, por el contrario, y de manera concordante a como se entendió el problema público durante el cuatrienio, la política de seguridad estuvo centrada, principalmente, en la política criminal (Restrepo, 2019) (Preciado, 2019) (Suárez, 2019).

Al inicio de esta administración la política pública contó con una coordinación adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la Seguridad, con equipo propio; luego, se redujo este grupo a una persona y después se trasladó a ese funcionario a la Dirección de Política Criminal. En este periodo de cierre de la administración no se cuenta con un encargado de esta política. Lo anterior evidencia la forma como esta política perdió fuerza durante el cuatrienio 2016 - 2019.

Ahora, en relación con otros elementos de la política, ocurrió en la práctica respecto al contenido o a la calidad que

«Cuando te pones a ver las funciones, la calidad, las agendas, el nivel de articulación y coherencia, por ejemplo, entre escenarios ya encuentras que faltan muchas claridades y que se perdió todo el proceso o la sinergia que alguna vez tuvo, se logró inicialmente cuando se formuló esta política pública» (Rojas, 2019).

3.3 PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

El PISC es un instrumento de gestión que dentro de la política pública se presenta como el «principal instrumento de planificación a partir del cual se implementa la Política Pública de Seguridad y Convivencia» (2015, pág. 17). Es por esto que parece pertinente hacer énfasis en lo ocurrido con este y con los retos que enfrentarán las próximas administraciones si lo que se quiere gestionar, de manera acertada, es la planeación de la seguridad en Medellín.

Allí se priorizaron «problemáticas, estrategias, programas, proyectos y acciones específicas a desarrollarse dentro del período de cada administración municipal» (2015, pág. 17); plan que debe ser implementado cada cuatro años, al principio del cuatrienio:

- En la actualidad se priorizaron las siguientes problemáticas: *rentas criminales, homicidios, violaciones a derechos humanos, problemáticas asociadas a la convivencia ciudadana, uso y apropiación indebida del espacio público, hurto, violencia intrafamiliar y violencias basadas en género u orientación sexual* (Secretaría de Seguridad y Convivencia, 2016).
- Si bien el plan se implementa cada cuatro años, de manera anual se diseña un plan de acción que aplica un modelo con dos ejes: (i) Protección y prevención y (ii) Atención y protección. Este plan

busca incluir en cada una de las problemáticas, a la luz de estos ejes, de manera transversal las acciones de los organismos de seguridad y justicia (Secretaría de Seguridad y Convivencia, 2016).

- Luego de tener el plan de acción se establecen unas mesas de seguimiento y evaluación del PISC con una periodicidad de dos o tres meses con temas priorizados. Allí deben asistir los actores con capacidad de decisión en el tema y los representantes del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), quienes hacen una exposición sobre la evolución de datos e indicadores al respecto (Rojas, 2019).
- El PISC es aprobado por el Comité Territorial de Orden Público y financiado por el Fondo Territorial de Orden Público (FONSET), este último se reglamenta desde 2010 por la Ley 1421 y es en el marco de este fondo que se posibilita «el fortalecimiento de los distintos organismos de seguridad y justicia de cara a la formulación de programas y proyectos que ejecuten el PISC y garanticen el logro de sus mesas» (Alcaldía de Medellín, 2016, pág. 139).

En relación con el funcionamiento del PISC es importante hacer dos anotaciones:

- Durante la Administración local este instrumento perdió importancia y, consecuentemente, la calidad técnica de las mesas de seguimiento; además, se evidenció la disminución de la articulación entre diversos actores para presentar proyectos estratégicos de seguridad.
- El PISC se presenta como una herramienta para el diseño y la planeación estratégica de proyectos por parte de los organismos de seguridad y justicia en relación con las particularidades y las agendas propias de la ciudad. Sin embargo, no existe una cualificación técnica ni estratégica de los proyectos que se financian y que responden, por el contrario, al funcionamiento de los organismos de seguridad y convivencia y a sus agendas nacionales (Arango, 2019) (Preciado, 2019).

3.4 RETOS PARA LAS PRÓXIMAS ADMINISTRACIONES

Ahora, con el panorama planteado, es posible establecer algunos retos que en este tema se generan para las próximas administraciones en materia de planeación.

PLAN DE DESARROLLO

Ocurren tres asuntos en relación con las metas y los indicadores que se trazaron en el presente plan y que representan un reto -pues no es tarea sencilla- y, a su vez, debería ser considerado en la construcción de futuros planes de desarrollo.

1. *Indicadores ambiciosos en temas complejos.* Como se evidenció anteriormente, asuntos de prioridad en la Administración como el homicidio, el hurto o las riñas no mejoraron, al contrario, tuvieron un aumento significativo. El análisis previo del ejercicio juicioso del diagnóstico -como fue el caso de la política pública que facilitó la información- permitió entender que los indicadores deben ser moderados, en principio, por la promesa de ejecución que cobijan.
2. *No miden el problema en contenido, solo en forma.* Existen indicadores que en el plan indicativo tuvieron una ejecución del 100 % e incluso mayor. Sin embargo, en la práctica, el problema no se ha solucionado como son los casos del sistema penitenciario o carcelario, que hoy se

presenta como un asunto crítico (como se evidencia más adelante), y la ejecución del PISC, que exhibe problemas y en cifras pareciera haberse cumplido a cabalidad. En suma, esto indica que no existe necesariamente una correlación entre el ejercicio de planeación, la ejecución y la evaluación planteada previamente en el plan de desarrollo.

3. Hay que pensar en la relación existente entre los programas y proyectos con la asignación presupuestal, pues como fue posible ver en el ejemplo de indicadores de seguridad, algunos de ellos contaron con una asignación significativa de recursos que no alcanzaron a ser ejecutados completamente en el período actual de la Administración local.

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

- De manera inicial, como se mencionó en la introducción, existen ciertas herramientas de planeación que le son útiles al ejercicio de elaboración de un plan de desarrollo y la Política Pública de Seguridad Y Convivencia es una de ellas; el reto está en tener presente el trabajo conceptual y riguroso que se hizo, revisar el contenido y seleccionar lo que puede servir en los planes, en los programas y en los proyectos (Yepes, 2019).
- Entender a la política pública como «un modelo de gestión para la toma informada de decisiones» en relación con la seguridad y la convivencia y, a modo de ejemplo, del potencial que puede tener una adecuada visión de la política; las dificultades de gestión que se identificaron en la presente investigación pueden ser abordadas desde los mismos elementos de la política pública: las dificultades de planeación desde los instrumentos de planeación, las dificultades de coordinación desde los escenarios y desde algunas dimensiones como *empoderamiento*, *competencias*, *capacitación y formación*, y *justicia*; y la comunicación desde el elemento transversal de comunicación pública.
- La coordinación de política pública no debe estar dentro de la Dirección Técnica de Política Criminal, ya que esta es solo un asunto dentro de los muchos que contempla esta política. Por su naturaleza, la coordinación de esta política debería estar en cabeza de la Subsecretaría de Planeación de Seguridad y Convivencia o adscrita directamente al despacho de la Secretaría como órgano técnico.
- En el entendido de que la política pública tiene una aplicabilidad de 10 años, Alejandro Londoño habló sobre la necesidad de abordarla en términos de evaluación, de los instrumentos, de los escenarios y de las líneas estratégicas que en la práctica se implementaron durante el presente período, ya que

«La política pública plantea que entre esta administración y la próxima se ejecuta y la que viene después evalúa y decide si se reformula... Sí lo creemos, eso es otro tema que debe plantearse, la política pública debe revisarse el otro año para ver qué ha funcionado, qué hay que modificar» (2019).
- Camilo Arango, asesor representante de la ONU en la construcción de la política pública hizo una anotación muy pertinente en términos de aplicación de la política que, como ejercicio de planeación, en la práctica ha generado ciertos aprendizajes.

«La política tomó una decisión que en su momento pensó fue correcta, pero que terminó siendo ingenua y era no asociarla a indicadores. Incluso en el mismo diseño de este plan de desarrollo nos dimos cuenta que la política hubiera podido, no necesariamente, priorizar programas y proyectos, pero sí tener unos indicadores de resultado o de impacto que, un poquito, definieran el rumbo de los programas y proyectos que se generan en los planes de desarrollo que la iban a nutrir» (2019).

Esta decisión, en principio, se justificó por las condiciones cambiantes que se circunscribieron a las dinámicas propias de la seguridad. Empero, teniendo presente que aún quedan seis años del tiempo estipulado para la implementación de la política, permanece el reto en términos de vinculación de acciones e indicadores en los planes de desarrollo para que la política pueda tener más peso en las acciones de la Administración local.

- La política pública se formuló en términos muy técnicos, el reto será simplificar esos insumos para posibilitar su uso en futuras planeaciones.

«La política pública esperaba que quien llegara a ser el tomador de decisiones en materia de seguridad tuviera las competencias para apropiarse de ese instrumento en ese lenguaje técnico y eso fue ingenuo porque los tomadores de decisiones no necesariamente son técnicos en la administración pública» (Arango, 2019).

PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Como el PISC es un instrumento de gestión que busca priorizar problemáticas locales para abordarlas, se presenta un reto administrativo en la articulación de agendas de los distintos organismos de seguridad y justicia; en Medellín es particularmente complicado, pues las prioridades nacionales no están relacionadas con las dinámicas específicas de una ciudad que cuenta con el crimen organizado (Preciado, 2019). «El PISC tiene que responder a que la planeación nacional se conecte con la local y unas herramientas que permitan que la oferta nacional concuerde con las prioridades estratégicas de las alcaldías» (Londoño, 2019).

- Según algunos expertos, en la práctica ha sido difícil consolidar los espacios de las mesas PISC como escenarios de toma de decisiones cualificados a la manera como se planteó en algún momento en la Política Pública de Seguridad y Convivencia. En ocasiones sucede que se generan otros escenarios donde efectivamente se diseñan estrategias e iniciativas, espacios que no son necesariamente formales (Rojas, 2019).

«El PISC sí plantea una hoja de ruta, pero eso va cambiando bastante a lo largo de los años. De hecho, yo creo que el PISC debería modificarse anualmente (este es suficientemente general para meter todo), pero hay muchos escenarios que no están planteados ahí. Hacemos muchas intervenciones que no se plantean en el PISC y que no se toman ahí» (Londoño, 2019).

Repensar entonces la gestión de este espacio y la relación que tiene con otros sería conveniente para evitar la existencia paralela de escenarios formales e informales que desvirtúen el deber ser del instrumento.

- *La priorización de los problemas en el PISC.* Es menester, si este instrumento busca generar acciones efectivas que ataquen los problemas existentes, que priorice o pondere los problemas públicos para lograr una concentración de esfuerzos en temas específicos, sin que eso signifique dejar de lado los demás. Sobre esto, Andrés Preciado, exsubdirector operativo de Seguridad y Convivencia dijo: «El problema con el PISC, porque yo estuve involucrado, es que el PISC de Medellín nunca prioriza,

porque cuando usted ve el listado de problemáticas que pretende atender son todas las problemáticas que tiene Medellín» (2019).

- «Partir de una evaluación juiciosa del PISC anterior para darle continuidad a las líneas que tuvieron algún avance» (Arango, 2019), para, así, darle prolongación a lo que ha funcionado y repensar aquello que no ha sido tan efectivo, este insumo es importante para la construcción tanto anual como cuatrienal, ya que facilita la formulación a partir de un diagnóstico nutrido por los aprendizajes previos, cualificando así las mesas y los planes.

«Una de las dificultades en el actual Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, desde su aprobación en el año 2016, es que se plantearon ocho problemáticas, las cuales se encuentran vigentes y se realizan mesas de seguimiento y articulación de los PISC, pero no se ha realizado un diagnóstico para verificar si dichas problemáticas aún son las que más afectan a la seguridad y a la convivencia o, por el contrario, existen nuevas problemáticas que afectan a la comunidad» (Camacho, 2019).

4. COORDINACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE OTROS ACTORES

La principal función de la Alcaldía en temas de seguridad es la coordinación -con y el fortalecimiento- de otros actores. A continuación, se aborda: 3.1. La coordinación con los organismos de seguridad y justicia; 3.2. El Sistema de Justicia Cercano al Ciudadano, la relación entre dependencias de la Alcaldía y la interacción con la comunidad y organizaciones civiles; y 3.3. Algunos retos para las próximas administraciones.

4.1 ORGANISMOS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

Coordinar y fortalecer los diversos organismos de seguridad y justicia locales es, quizá, el rol fundamental de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, ya que las organizaciones del nivel central como la Policía, la Fiscalía, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), el Ejército (en algunos casos puntuales), los jueces, entre otros, son los facultados para ejercer las funciones de seguridad y justicia en el territorio. La Alcaldía no tiene estas facultades y, por lo tanto, su función es fortalecer estos organismos locales y coordinarlos en el territorio para armonizar las particularidades de la ciudad con las diversas agendas nacionales de cada una de estas entidades (Arango, 2019) (Camacho, 2019) (Giraldo, 2019) (Preciado, 2019).

Para la coordinación que debe realizar la Alcaldía y teniendo en cuenta que no es superior jerárquico de ninguno de estos organismos, la Administración local dispone de ciertos escenarios e instrumentos de planeación, además de recursos económicos, que le permiten entablar una relación horizontal con estos organismos.

«Hablo de las fortalezas de Medellín y es que tiene recursos para financiar, entonces Medellín de alguna manera puede poner la agenda. Puede decir: para mí la prioridad es esta y pongo recursos acá. Entonces ahí sí, venga, negociemos y ahí uno va armando los planes» (Londoño, 2019).

Ahora, en relación con esta coordinación y fortalecimiento durante el cuatrienio 2016 - 2019 vale la pena resaltar tres asuntos:

- Primero, hubo una buena relación con los organismos de seguridad y justicia, principalmente con la Policía y la Fiscalía. Esto debido en parte al interés del alcalde en los temas de seguridad y a la cercanía que ha logrado establecerse como lo manifestó Diana Paola Rojas, excoordinadora de la Política Pública de Seguridad y Convivencia: «Digamos que es una relación que pasa por construcción de confianza. En este momento es muy buena... El alcalde y el secretario han logrado definir unos objetivos muy claros, en particular el tema de la lucha contra el crimen organizado que ha posibilitado unificar estas agendas» (Rojas, 2019). Adicional a esto, se resalta la buena relación y coordinación y el adecuado funcionamiento del Consejo Municipal de Seguridad: «¿Qué sí le valoro al alcalde? Que primero no enviara delegado el Consejo de Seguridad y lo programara con regularidad. Esto va generando una cultura y una disciplina en los organismos de seguridad y justicia y le va permitiendo [a la Alcaldía] tener mayor comprensión del fenómeno y de sus competencias» (Arango, 2019).
- Segundo, por el interés de la Alcaldía en afrontar el crimen organizado, por la manera en que esta administración ha entendido el problema público (como ya se abordó, haciendo un énfasis

especial en la «securitización» y el pie de fuerza) y por la buena relación que ha establecido con la Policía y la Fiscalía. La principal apuesta de la Administración se enfocó en fortalecer la política criminal. Así lo explicitó el director de Política Criminal de la Alcaldía:

«¿Qué fortalecemos y qué debemos fortalecer?... Primero, la dirección criminal. Nosotros al tener un problema de crimen organizado, como el que tenemos, hicimos una revisión de cómo se había intervenido el problema frente a la responsabilidad penal de los cabecillas, frente a la extinción de dominio y el lavado de activos... Desde ese orden de ideas, fortalecer la investigación criminal, el análisis criminal, la inteligencia y la persuasión penal son las capacidades para enfrentar el crimen organizado» (Londoño, 2019).

Como resultado de esto y quizá uno de los logros más importantes fue la creación de un inventario criminal unificado que reúne, dirige y coordina, en la medida de lo posible, la información sobre el crimen organizado de cada uno de los organismos de seguridad y justicia con la Alcaldía (Camacho, 2019) (Preciado, 2019) (Londoño, 2019).

Este ejercicio obtuvo buenos resultado en cuanto a la persecución de cabecillas del crimen organizado.

«Sin duda uno de los grandes logros fue la creación de este modelo de política criminal local. Eso me parece muy positivo sobre todo porque no hay una línea de política criminal en el país, entonces a falta de línea nacional a la Alcaldía le tocó crear una línea de política criminal local y creo que eso ha venido dando resultados... Yo creo que la Alcaldía tiene unos buenos resultados en materia de coordinación, sobre todo con la Policía. Que esta Alcaldía termine con el número de capturas de estructuras delincuenciales con las que va a terminar es, sin duda, positivo; y habla de que hay un trabajo fluido, es decir, que las tareas de investigación judicial han venido funcionando, creo que, en ese nivel, ligado al modelo de política criminal local que armó la Alcaldía, hay un logro importante »(Preciado, 2019).

- Tercero, el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, como lo expresó el comandante general de la Policía del Área Metropolitana: «Igualmente, maneja un aspecto importante que es la dotación de los elementos necesarios y complementarios (logística, movilidad y tecnología) que permitan el despliegue del servicio de Policía» (Camacho, 2019). Al respecto, la Alcaldía ha realizado una inversión importante en fortalecer, a través de tecnología, a los organismos de seguridad y justicia. «Creo que también hay unos asuntos que se trabajaron en materia de tecnología de la seguridad que son positivos, sobre todo, por ejemplo, el tema de la identificación de placas, el mejoramiento del sistema de videovigilancia de la ciudad. Hay unas inversiones grandes y creo que son positivas» (Preciado, 2019).

Sin embargo, se debe tener claro que la Alcaldía es un articulador y no quien ejerce estas funciones. Este papel se ha desdibujando en los últimos gobiernos, pero con mayor fuerza durante este cuatrienio 2016 - 2019 (Arango, 2019). Lo anterior puede desencadenar en fenómenos peligrosos, en términos de institucionalidad, al no distinguir con suficiente claridad las facultades de cada entidad estatal y no respetar el rol que cada uno, desde la estructura institucional, debe cumplir. Así lo expresó Jorge Giraldo:

«Y la administración tratando de mostrar gestión con lo que no hace, por más que Federico salga en televisión esculcándole el morral al que mataron, eso lo hace la Policía, hay una incomprensión en el papel del administrador... Lo que pasa es que los retos del administrador no son emocionantes, pero es que el reto del administrador no pasa por la adrenalina, pasa por cosas más complicadas: cuadrar

reuniones, coordinar, sentar al CTI con la Policía que se mantienen peleando y que la falta de comunicación entre ellos genera un montón de huecos que aprovecha la delincuencia. Avanzar en los temas de investigación forense, en temas de coordinación con los otros alcaldes. Eso es menos emocionante, pero ahí es donde tiene las competencias y si él deja de hacer eso, eso no lo va a hacer nadie» (Giraldo, 2019).

En la misma línea opinó Daniel Suárez:

«Y vos no podés salir como él [el alcalde] a ser el «*Sheriff*» de la ciudad para capturar cuando él no es el encargado... Hace poco capturaron a quien lanzó la navaja en el estadio y el chico no tenía ninguna orden de captura y solo porque “yo soy el alcalde, que me lo capturen”. Entonces es saltarse los procesos judiciales, afectar las relaciones entre los entes gubernamentales y judiciales, hacer una función que no le toca» (Suárez, 2019).

Finalmente, dos asuntos adicionales en relación con la coordinación y el fortalecimiento de organismos de seguridad y justicia: rentas criminales y cárceles.

Frente a las rentas criminales, según varios expertos, si bien es importante la captura de cabecillas, esto no soluciona el problema dado que no ataca directamente las estructuras. En este sentido, la organización como tal seguirá funcionando.

«Nosotros hemos sido muy exitosos atacando la estructura. Tal vez, esta administración ha sido la que más éxito ha tenido atacando la estructura, es decir, golpeando cabecillas del primer, segundo y tercer nivel... Pero el hecho de haberlos capturado no altera la estructura, entonces ya hay que atacar la renta» (Preciado, 2019).

Frente al tema carcelario fue un lugar común reconocer la difícil situación de la ciudad en donde no solo existe hacinamiento en las cárceles, sino también en la Fiscalía y en los CAI. Lo anterior representa una grave vulneración de los derechos humanos que ha sido ya señalada por la Corte Constitucional, pero que además entorpece el buen funcionamiento de los organismos de seguridad y justicia.

«Frente a lo anterior, resaltamos que a la fecha se evidencia un hacinamiento de más del 740 % en las unidades policiales de la MEVAL, ya que contamos con 23 salas para retenidos con capacidad para 208 personas, donde actualmente tenemos más de 1900 ciudadanos privados de la libertad, destacando, además, que estas unidades policiales no cuentan con las instalaciones adecuadas para la permanencia de los mismos» (Camacho, 2019).

Al respecto, Andrés Preciado opinó que:

«Pocas ciudades tienen el músculo financiero y político como para atenderlo de manera decidida y Medellín deliberadamente no le ha puesto atención... Hay ciudades que en el marco de esta crisis nacional han hecho bien la tarea, por ejemplo, Bogotá» (Preciado, 2019).

Alejandro Londoño también reconoció la gravedad de la situación y la necesidad imperiosa de solucionar el problema, pero rescató que esta administración empezó la construcción de una cárcel para sindicados:

«Tenemos el 600 % en estaciones de Policía, gente condenada en estaciones de Policía, eso es una violación a los derechos humanos. Tenemos gente en despachos de fiscales esposados, entonces es un problema muy serio... Medellín ya está construyendo una cárcel para sindicados, ningún gobierno local lo había hecho; por ley esa tarea es de los gobiernos seccionales y nadie lo había hecho y nosotros lo estamos haciendo... Igual se queda corto frente al problema, más de 3000 personas en el país» (Londoño, 2019).

4.2 JUSTICIA CERCANA AL CIUDADANO: ADMINISTRACIÓN Y COMUNIDAD

A continuación, se hacen algunos comentarios en relación con la coordinación y el fortalecimiento del Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano, las diferentes entidades de la Administración local y la comunidad y organizaciones de base.

SISTEMA DE JUSTICIA CERCANA AL CIUDADANO

El Sistema de Justicia Cercano al Ciudadano busca aproximar y facilitar los servicios del Estado relacionados con justicia a la ciudadanía principalmente a través de las casas de Justicia que reúnen en un mismo espacio diversos servicios como comisarías de familia, inspección de Policía, presencia del Ministerio del Trabajo, centro de conciliación, Personería, Alcaldía, Medicina Legal, entre otros. Medellín cuenta con cinco casas de Justicia que durante esta administración fueron fortalecidas. Adicionalmente, se ha trabajado en la dotación de todos los elementos necesarios para las comisarías (asistencia jurídica, psicológica, entre otras) y, al respecto, se ha hecho una labor importante en la descongestión de estas instituciones.

«En esto hay que reconocer una cosa y es que la Alcaldía de Medellín, la administración actual, logró hacer una cosa que nadie se imaginaba posible que era descongestionar las inspecciones y las comisarías. Ya un comisario no tiene las 500 carpetas, como antes» (Preciado, 2019).

Lo anterior es importante de destacar porque mejora el servicio de justicia cercano al ciudadano y ejemplifica la tarea de coordinación y de fortalecimiento que la Alcaldía debe hacer con los organismos de seguridad y justicia y con otras entidades del Estado, sin llegar a reemplazarlos⁸.

ADMINISTRACIÓN

Al ser la seguridad un problema complejo, sus intervenciones deben ser integrales. En este sentido, es importante que incluso las acciones propiamente de seguridad estén acompañadas de oferta institucional que soporte las intervenciones más relacionadas con el pie de fuerza. Esta lógica, por ejemplo, fue la que acompañó a la Consejería Presidencial para Medellín en los años 90 y que quizá ha disminuido con el pasar de los años.

«Lo que ha pasado es la hiperimportancia que se le ha dado a la seguridad en los últimos gobiernos lo que ha permitido que se vaya olvidando la interacción más social que debería ir de la mano de la gestión de la seguridad... Entonces es muy particular cuando los municipios se hicieron la pregunta por primera vez por el tema de seguridad y empezaron por el otro lado. Si uno se va a la Consejería Presidencial para Medellín de los años 90, lo que pretendió fue promover desarrollos sociales en el territorio que contribuyeran a la convivencia y, en un segundo nivel, mejorar la coordinación con los organismos de seguridad y justicia. Cuando empezamos a mejorar la gestión de la seguridad a principios del año 2000, el Municipio se empezó a decir que no solamente soy responsable, sino, además, capaz de meterme en

⁸ Aunque no es sobre justicia cercana al ciudadano y fue resultado de otra investigación del Observatorio, al respecto vale la pena resaltar también la labor de fortalecimiento que ha realizado la Alcaldía al Centro de Atención Integral de Violencias Sexuales de la Fiscalía (CAIVAS) a través de la Unidad de Análisis de Delitos Sexuales del SISC. Esto sigue la lógica enunciada de la tarea de coordinación y de fortalecimiento que la Alcaldía debe hacer con los organismos de seguridad y justicia y con otras entidades del Estado, sin llegar a reemplazarlos. Ver la investigación sobre gestión de la seguridad de las mujeres del OPPCM en: http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/seguridad_de_las_mujeres.pdf

los temas de seguridad y entonces lo que hemos venido haciendo en los últimos gobiernos es ir separando los temas sociales y dedicándonos solamente al componente autoritario y uno lo va viendo en el transcurso de los gobiernos desde el 2001» (Arango, 2019).

Es importante, entonces, la articulación con las diferentes entidades de la administración en las intervenciones de seguridad. Instituciones como el ISVIMED, la Secretaría de Cultura Ciudadana, la Secretaría de Educación, entre otras, son dependencias que pueden fortalecer las acciones que se adelanten en temas de seguridad. Esta coordinación interinstitucional debe hacer parte de la gestión de la seguridad, como lo afirmó Jorge Giraldo, y que en esta administración en particular quizá no ha sido tan fuerte.

«Yo creo que los temas son los que mencioné: coordinación metropolitana, coordinación horizontal, y vertical. Cómo coordinás dentro de la Administración... [Esta alcaldía] tampoco coordina lo que tiene que coordinar y lo que puede coordinar. Por ejemplo, la Secretaría de Tránsito. Vos sabés que hay un problema en las terminales de buses, con ciertas líneas de buses, entonces cómo conversan la Secretaría de Tránsito con la de Seguridad y Convivencia. Salud, vos sabés que tenés un problema de ollas de vicio o con indigentes: cómo coordinar entonces a la Secretaría de Salud con la de Seguridad. Educación, vos sabés que hay colegios con ollas de vicio cercanas: cómo coordinas con los rectores, los maestros y a la Secretaría de Educación con la de Seguridad. Cultura Ciudadana, estoy casi seguro que en el último año los funcionarios de esta dependencia no se han sentado con la Secretaría de Seguridad, y es ¡cultura ciudadana!» (Giraldo, 2019).

COMUNIDAD

Las organizaciones de base son parte esencial en la solución del problema. Tienen una memoria que la Administración local, por su lógica cuatrienal, no puede mantener; un contacto con el territorio y con sus habitantes que la Alcaldía probablemente no puede llegar a alcanzar y han ayudado a resistir muchas de las violencias sufridas en la ciudad. Incluirlos, fortalecerlos y realizar un trabajo mancomunado con estas organizaciones de base es esencial en la gestión de la seguridad.

Durante esta administración, sin embargo, parece ser que se ha debilitado la relación entre la Alcaldía y las organizaciones de base en lo concerniente a la gestión de la seguridad, lo cual implica un retroceso frente a lo que los gobiernos anteriores habían realizado.

«Y el principal es no desarticular los ejercicios sociales que se vienen haciendo en territorio que fue lo que hizo puntualmente esta administración... Vamos a un territorio: Picacho, una organización que lleva muchos años que es *Picacho con futuro*. Si la Alcaldía no hace conexión con *Picacho con futuro* y otras organizaciones es ir y empezar de cero. Mandar a un contratista a hacer un ejercicio que ya se ha venido haciendo. En cada barrio hay organizaciones sociales de base que han hecho un ejercicio con comunidades y con líderes. Pero si no hay conexión entre la Administración y estos personajes, no hay un ejercicio de convivencia ni de seguridad en los territorios» (Suárez, 2019).

4.3 RETOS EN COORDINACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE OTROS ACTORES

De manera coherente con lo expuesto anteriormente, y volviendo a hacer énfasis en que la gestión de la seguridad por parte del Gobierno local está en la coordinación, articulación y fortalecimiento de diversos actores, es importante tener en cuenta en las próximas administraciones lo siguiente:

- Seguir y mejorar la coordinación con y entre los organismos de seguridad y justicia. Al respecto, es relevante:
 - o Incluir más al Gobierno nacional en la gestión de la seguridad en Medellín, pues la ciudad está en la capacidad -pero además es una necesidad- de tener conversaciones con la Nación en lo concerniente a las agendas de seguridad para Medellín.
 - o Continuar fortaleciendo la política criminal de esta administración, especialmente lo referente al inventario criminal unificado.
 - o Utilizar los espacios de coordinación y toma de decisiones pertinentes. Continuar con el buen funcionamiento que le ha dado esta administración al Consejo Municipal de Seguridad, pero también fortalecer otros espacios de vital importancia como el Consejo de Seguridad Pública para las Mujeres o los consejos locales de gobierno, como sugirió el comandante general de la Policía del Área Metropolitana del Valle de Aburrá: «La sugerencia para próximos gobiernos sería descentralizar y hacer con más frecuencia en las comunas afectadas por los delincuentes los consejos de seguridad con participación de la comunidad dando solución en el terreno a los problemas de seguridad» (Camacho, 2019).
- También fortalecer a los organismos de seguridad y justicia en niveles técnicos, de tecnología o de equipamientos. La Administración 2016 - 2019 hizo grandes inversiones para dotar de tecnología a la Policía y el reto es continuar con estos ejercicios donde sea pertinente. Pero esto no solo se reduce a la inversión en equipos, sino, como lo ejemplifica la Unidad de Análisis de Delitos Sexuales del SISC y su apoyo al CAIVAS de la Fiscalía, colaborar técnicamente con estos organismos para facilitarles su trabajo en el territorio y así obtener mejores resultados.
- Medellín tiene que generar soluciones a la grave situación carcelaria de la ciudad porque constituye una violación a los derechos humanos y dificulta el buen funcionamiento de los organismos de seguridad y justicia.
- La complejidad de la seguridad en Medellín hace necesarias estrategias de articulación con respuestas conjuntas de entidades como el ISVIMED, la Unidad de Víctimas, la Subsecretaría de Espacio Público y la Secretaría de Cultura Ciudadana.
- Es importante retomar y fortalecer el contacto, la confianza y el trabajo mancomunado entre la Administración y las organizaciones civiles y de base de las comunidades: «Retomar o buscar la forma de generar mejores vínculos entre la Administración, las organizaciones de base y la comunidad» (Suárez, 2019).

5. COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA SEGURIDAD

En cuanto a la manera en cómo se comunican públicamente los temas de seguridad, la Administración ha tenido problemas, principalmente, por la falta, aparente, de un acuerdo sobre el mensaje y las formas de dar a conocer ante la opinión pública los asuntos de seguridad.

Sin ignorar que existen otros actores que pueden influir en la construcción del mensaje que se entrega a los ciudadanos como las organizaciones civiles, el empresariado o la academia, en este caso, el actor que principalmente incumbe a esta investigación es la Alcaldía de Medellín. La Alcaldía, como institución local, tiene el deber de abordar temas muy complejos y a su vez el de comunicarlos a la ciudadanía a través de los canales disponibles: voz a voz, medios tradicionales (canales televisados) y las redes sociales (Preciado, 2019), sobre todo porque dentro de las razones que causan percepción de inseguridad está «la información que (se) ve en los medios o escucha en la calle» (DANE, 2019, pág. 13).

«Si uno se pone a ver cuáles son las estrategias de la Alcaldía en cuanto a comunicación pública de la seguridad, ni en el voz a voz, ni en redes sociales, ni en medios de comunicación le apostamos de manera seria a construir percepción de seguridad, entonces ese reto de gestión se convierte en cómo comunicar políticamente los asuntos de seguridad y el margen ahí no es muy amplio» (Preciado, 2019).

Es un asunto sobre el *enfoque* que se utiliza para tramitar los temas de seguridad; en este caso, se identificaron dos que podrían ser nombrados como *hechos de inseguridad y construcción de convivencia*. «El problema es coger bandidos o proteger ciudadanos, ahí hay una diferencia fundamental» (Giraldo, 2019). Siendo lo primero lo que tiene, en principio, preponderancia en las comunicaciones de la actual administración.

La cuestión radica en dónde se concentran los esfuerzos a la hora publicitar los acontecimientos en la ciudad, dónde se pone el énfasis, el foco, las cámaras, las redes sociales, el discurso. Esto condiciona el mensaje, el destinatario y el impacto, ya que son tres formas distintas de entender el problema público y el ejercicio de la comunicación.

En Medellín «el despliegue mediático que tuvo el tema de la seguridad... el despliegue mediático se enfocó en hechos, en casos... Y eso contrario a generar percepción positiva de seguridad lo que hace es poner en foco los hechos de inseguridad» (Preciado, 2019).

Este enfoque «securitista» ha dejado un poco de lado el mensaje de *construcción de convivencia y tolerancia* que puede ser útil, sobre todo, porque el papel de los medios de comunicación puede inscribirse más que en la gestión misma del problema en la construcción de una cultura pacífica para la resolución de conflictos, de lenguaje, de modelos, etc. (Giraldo, 2019).

En consecuencia, esto es lo que ha ocurrido con *el mensaje* que se transmiten a la ciudadanía:

- Una dificultad generalizada que tiene que ver con los medios de comunicación es la exaltación de lo excepcional; sin embargo, «lo más grave no es necesariamente lo que tiene más impacto en la sociedad» (Giraldo, 2019). Poner el enfoque en hechos delictivos puntuales puede dejar de lado las conversaciones alrededor de los asuntos de fondo.
- El mensaje que construye la imagen de un alcalde autoritario que busca el castigo punitivo de los delincuentes no es necesariamente bueno para la gestión de la seguridad, pues puede llegar a «desvirtuar un poquito la competencia tanto del alcalde como de la institucionalidad»

(Arango, 2019), de los organismos de seguridad y de justicia. La imagen del «*sheriff*», como fue descrito por varios expertos, puede llegar a ser contraproducente para la gestión y el entendimiento que de la seguridad tienen los ciudadanos.

- Es cierto que la transparencia es importante en el ejercicio de la comunicación pública, un mensaje claro que no oculte datos. En apariencia la administración actual ha dado la imagen de estar haciendo un ejercicio por lo menos juicioso en términos de verdad y no omisión de los actos de inseguridad. Al respecto, el Concejal Ricardo Yepes dijo: «Los gobernantes deben siempre hablar con transparencia y no ocultar información. Y creo que esta Administración lo ha venido haciendo» (2019).

Siendo esto así, los destinatarios de la información, que en este caso sería la población general, puede incurrir en entendimientos o percepciones que se constituyan en problemáticas para la gestión misma de la seguridad. Es pertinente recordar que el ciclo de la comunicación se interconecta en todas sus partes, luego la percepción del destinatario puede llegar a influir en la construcción del problema o en las medidas que se decidan tomar.

El *impacto* que ha tenido el mensaje propuesto por la Administración en relación con la seguridad en la ciudadanía en Medellín puede llegar a ser contraproducente por varias razones:

- Según Andrés Preciado, que el alcalde se presente como el perseguidor de los delincuentes puede llegar a tener consecuencias:

«Para un alcalde puede ser muy potente y poderoso políticamente ser el “*Sheriff*” que aparece persiguiendo al delincuente, pero dos, tres, cuatro, cinco alcaldes no pueden hacer eso porque se va a instalar la idea de que el problema sigue, permanece... O sea, la novedad de Federico Gutiérrez es que es el primero que toma esa posición, pero ¿qué va a pasar en la medida en que tres o cuatro alcaldes hagan lo mismo?, que va a haber un momento en que la gente va a decir: ¿cómo así?, ¿seguimos capturando 500 personas en un período?, ¿seguimos desarticulando las mismas bandas que Federico Gutiérrez nos dijo que había desarticulado?» (Preciado, 2019).

Esto no es un hecho, pero vale la pena entender que en el mediano y largo plazos puede vislumbrarse como una opción y se derivaría de una apuesta política particular por la utilización de un enfoque específicamente ligado a la seguridad punitiva que no es exclusiva de esta Administración y tampoco define, en términos estrictos, lo que puede suceder en el futuro.

- Hoy ocurre de manera inverosímil percepciones altas de seguridad a la par de una opinión pública que versa sobre la inseguridad y esto, a su vez, con la desconfianza hacia las instituciones. Que la percepción de inseguridad en la ciudad sea relativamente baja en comparación con las ciudades grandes e intermedias del país y que, además, haya bajado 1,2 (DANE, 2019, pág. 28) puntos porcentuales en la actual administración no significa, necesariamente, que las personas construyan confianza con las instituciones para la resolución de sus conflictos.
- Si se parte de la construcción de un mensaje que alimente los imaginarios basados en la figura del perseguidor y el perseguido, del maleante y el policía, entonces se generan dinámicas culturales que pueden llegar a ser contraproducentes para la resolución pacífica de los conflictos: «Si vos le proponés a la ciudadanía una relación amigo-enemigo, una mirada de

cazador-cazado en relación con la seguridad, la ciudadanía va a terminar aceptando esas reglas y moviéndose según ellas» (Restrepo, 2019).

Puede llegar incluso a pasar, como se ha visto en casos puntuales, que el discurso proveniente de la Administración sea malinterpretado y genere «eventos de justicia por mano propia, de resolver con linchamientos... Lo que vamos a hacer es reproducir ciclos de intolerancia en relación con estas problemáticas» (Arango, 2019).

5.1 RETOS PARA LAS PRÓXIMAS ADMINISTRACIONES

Como se mostró de manera parcial, la comunicación pública de la seguridad no es un asunto sencillo, es por eso que la tarea es constante y se materializa en la cotidianidad de la gestión pública.

- Varios expertos coincidieron en que no se cuenta con un conocimiento exacto sobre cómo comunicar la seguridad y ha sido difícil encontrar tanto la forma como el mensaje adecuado para generar un impacto acertado en la población (Arango, 2019) (Suárez, 2019) (Preciado, 2019).

«Ninguno de los dos (Administración ni organizaciones civiles) hemos podido llevar a la ciudadanía el mensaje... Ni la Administración ni las organizaciones han podido llevar ese entendimiento a las personas de la importancia de la vida y de la no normalización de la violencia... Eso se ve corroborado en las cifras de Medellín Cómo Vamos que dicen que el 70 % de los medellinenses aprueban el linchamiento. Y es algo que esta Administración ha reforzado y las organizaciones no han encontrado el camino de evitar eso» (Suárez, 2019).

Se debe entonces pensar en formas distintas, en mensajes y en contenidos alternativos que admitan la consolidación de información sobre seguridad amplia y cualificada. La comunicación estratégica es central: cómo se comunica, cómo se plantea, cómo los medios de comunicación muestran el problema.

- Previamente, se expuso que esta administración se concentró en los hechos y en los casos de inseguridad. Queda entonces pensar en las causas, es decir
 - «La relación amigo-enemigo, esa relación básica que durante tanto tiempo se ha trabajado de cómo el Estado portador del bien se relaciona con unos maleantes y va a cazarlos, eso fracasó, eso no funcionó, no funcionó en ninguna parte. En los lugares que han alcanzado grados más o menos satisfactorios de seguridad son los lugares que se han atacado directamente las condiciones que producen inseguridad, en últimas la desigualdad y la pobreza... Ese cambio en la mirada, en la percepción sobre la seguridad que tiene que nacer en el Estado; además, debe también ser una apuesta de transformación cultural en la ciudadanía» (Restrepo, 2019).
- Está pendiente un asunto de construcción de confianza en las instituciones que se alinee con las percepciones que de seguridad se generan. Esto dependerá de la manera en que se comunique la seguridad, del enfoque, de la información y de los medios.
- Por último, reevaluar el enfoque con miras a expandir la información hacia la consolidación de convivencia y tolerancia ciudadanas, pues ha faltado construir discursivamente alrededor de los sucesos que pueden consolidar una tramitación pacífica de los conflictos.

6. OTROS

Este apartado surgió como alternativa para abordar aquellos temas que resultaron ser relevantes en las entrevistas con los expertos, pero que no pudieron ser clasificados en las anteriores categorías. Aquí se presentan: (7.1) El programa *Parceros* como alternativa al reclutamiento ilícito de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la ciudad; (7.2) Construcción de paz en el territorio; y (7.3) Estructura de la Secretaría de Seguridad y Convivencia. En cada tema se planteó la construcción general del reto y, acto seguido, las recomendaciones para la próxima administración.

6.1 ESTRATEGIA *PARCEROS*

Como se ha anotado ya, el problema público de la seguridad tiene múltiples vertientes y en Medellín, debido al crimen organizado, los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes son vulnerables al reclutamiento por parte de los grupos ilegales. Se dificulta aún más para la gestión de este problema que contextualmente estén tan cercana de la línea para cruzar a la ilegalidad. Por esta razón, en la administración pública se genera una responsabilidad con un problema que

se presenta cuando los grupos delincuenciales vinculan a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) para el desarrollo de actividades ilícitas como el narcomenudeo, la extorsión, la explotación sexual, el tráfico de armas, el hurto, entre otras; conductas que necesariamente no se desarrollan con ocasión del conflicto armado y que en este ámbito urbano normalmente no implican el desarraigo de su entorno familiar y territorial (proyecto de acuerdo 210/2019, págs. 30-31).

Ahora, esta Alcaldía formuló una alternativa de solución en el marco del sistema de prevención social del delito que tiene por nombre «Parceros», un programa «que obedece a un tema institucional, coordinado con la Policía y la Fiscalía, que busca que esos jóvenes no entren a las bandas» (Londoño, 2019).

El proyecto de acuerdo 210/2019 estableció una metodología con cinco pasos para lograr, en conjunto con los NNAJ, la formulación de proyectos de vida diferentes a los de los ambientes de conflicto alrededor del crimen organizado. Inicialmente, se identificaron NNAJ a acompañar, luego, se facilitó un espacio de reconocimiento del otro para proseguir con la construcción de un diagnóstico y caracterización de su situación; la formación, el acompañamiento y la atención en términos psicosociales fueron etapas posteriores. Finalmente, este programa generó una gestión de oportunidades y servicios estatales, entre ellos el empleo, la educación y el acompañamiento para iniciativas de emprendimiento (Concejo de Medellín, 2019). Todo este engranaje estuvo diseñado para que, en el proceso, se diera un ejercicio de articulación y coordinación entre las diferentes secretarías y entidades estatales que tenían algo que aportar.

RETOS PARA LA PRÓXIMA ADMINISTRACIÓN

En suma, en este tema quedan los siguientes retos:

- *Parceros* es un programa piloto que intenta dar alternativas a los NNAJ que se encuentran en condición de vulnerabilidad ante la posibilidad del reclutamiento ilícito por parte de

organizaciones criminales. Como propuesta inicial queda pendiente darle continuidad y fortalecerlo para la creación de oportunidades decisivas.

- Reevaluar, con base en la experiencia previa, el tamaño de la promesa que se le hace a los NNAJ.

«Porque más allá del proceso de formación en habilidades para la vida, que ya se hace en otros proyectos... Se supone que aquí se iban a enfocar en unas oportunidades de empleo y emprendimiento o estudio y aquí es donde es más difícil concretar esa promesa, porque estos “pelaos” son los que son más difíciles de emplear y más difícil que se mantengan dentro de la oportunidad de empleo... Es una buena idea, pero concretarla es muy complicado» (Arango, 2019)
- Pensar, por ejemplo, en fomentar vínculos más fuertes con las organizaciones privadas en relación con los procesos de los NNAJ, pues esta, actualmente, es muy débil y constituye un trabajo pendiente para la Administración construir esos puentes de articulación por fuera del mapa de actores públicos (Suárez, 2019).

6.2 CONSTRUCCIÓN DE PAZ

La construcción de paz es un reto en sí mismo para el Gobierno nacional y las administraciones locales después de las salidas negociadas del conflicto armado en el país.

«Las negociaciones las hacen con las cúpulas y las bases quedan muy sensibles a ser cooptadas por otros grupos armados, sobre todo porque son expertos en hacer guerra, es decir, en últimas con un montón de hombre y mujeres expertos en eso. Entonces claro, por más que tengan la decisión e intención de salirse de ese mundo, lo que tienen todo el tiempo es la llamada, la presión de alguien que los llama diciéndoles “venga, allá no le están cumpliendo, allá lo miran raro, venga para acá le pagamos un sueldo”. Y ante los niveles de discriminación que existen alrededor del tema» (Restrepo, 2019).

Esta administración apostó en términos de planeación por el componente de paz en una de las líneas que se encuentran en la dimensión de seguridad del plan de desarrollo: *Medellín cuenta con vos para construir la paz en el territorio*. En el plan indicativo, la ejecución, en términos generales, fue la siguiente:

- Programa 1. *Promoción de derechos humanos*. Los indicadores están por encima del 70 % de cumplimiento para junio de 2019, a excepción de «Mesas acompañadas y fortalecidas para el ejercicio de los derechos humanos» que tiene un 35,5 % de avance.
- Programa 2. *Posacuerdo y garantías de no repetición*. El más bajo de los indicadores que es «personas atendidas con reintegración educativa» está en 63,4 %, el resto se encuentra con más del 80 % de avance en el cuatrienio.
- Programa 3. *Memoria para la construcción de paz*. En este está el indicador con mayor cumplimiento en el reto «Medellín segura» que es: «Personas que interactúan con los contenidos del Museo Casa de la Memoria», con un avance del 429 % a junio del presente año, cabe anotar que la meta era de 40 000 personas y los visitantes fueron 171 595. De otro lado, el indicador con menor rendimiento en este programa fue «Actores públicos y privados vinculados a procesos de construcción de paz», con 43,8 %, esto es menos de la mitad de lo propuesto en el plan de desarrollo.

- Programa 4. *Ciudadanía activa por la paz*. Todos los indicadores tienen un avance por encima del 90 % y el de mayor cumplimiento es «Iniciativas para la paz promovidas o desarrolladas por la ciudadanía en el territorio» con un 119,2 %.
- Programa 5. *Atención a víctimas del conflicto armado*. El indicador con menor avance en el cuatrienio es «Alcaldías fortalecidas en materia de gestión para la atención a víctimas retomadas o reubicadas» y cuenta con apenas el 20 %, en contraposición con los resultados de los otros indicadores de este programa que oscilan entre el 50 % y el 80 % de avance.

En general, queda decir que el desempeño de los indicadores es positivo, pues se encuentran en su mayoría avanzados para el momento del corte del plan indicativo. Adicionalmente, los dos indicadores con mayor cumplimiento tienen que ver con la participación ciudadana, esto es, su cumplimiento está en manos, primordialmente, de la población civil, no de la Administración.

Con todo esto aún se evidencia una brecha entre este ejercicio de planeación y la ejecución administrativa, pues, según varios actores entrevistados, la gestión en temas de paz ha tenido problemas, principalmente, de voluntad política y compromiso serio con los procesos.

«Acciones como las que tuvo este alcalde de desconocer en parte el acuerdo de paz, de decir que él no se sentaba con los excombatientes en un foro, todo lo que hubo que hacer para instalar el Comité Municipal de Paz (tanto tiempo de insistencia y de presión y la participación de la Administración fue muy sin interés, como obligado), lo que significa, en términos de reincorporación y resocialización de los excombatientes, lo que nos estaba pasando con Justicia y Paz, con la soledad de quienes se quedaron... El mandatario de entrada ya está planteando una postura cortante y tan distante en el tema» (Restrepo, 2019)

«Asociado a esto, está que herramientas como el lineamiento de paz de la Política Pública de Seguridad y Convivencia no fueron tomadas de manera seria, pues hubo espacios e instrumentos que no llegaron a materializarse ni siquiera. Los temas de paz ya estaban incluidos en la política pública en un lineamiento que se llamaba “Transformación social para la construcción de la paz” ... Se traducían en un instrumento que se llamaba Plan Municipal de Garantías de No Repetición. Ese instrumento realmente nunca se operacionalizó en este gobierno» (Arango, 2019).

Esta ausencia de voluntad política complica la calidad de las acciones que se llevan a cabo en la administración pública y se ve reflejada en que, a pesar del cumplimiento de los indicadores relacionados con paz en el plan de desarrollo, existen críticas de los actores interesados en la construcción de paz; especialmente las organizaciones de base que perdieron relación con la Alcaldía durante este período (Arango, 2019) (Suárez, 2019) (Restrepo, 2019).

RETOS EN CONSTRUCCIÓN DE PAZ

- El principal reto, entonces, tiene que ver con que el próximo alcalde reconozca el conflicto armado.

«Entonces, lo primero, es que se necesita alguien que reconozca eso, que reconozca que hay otro, que hay desmovilizados, que hay un nuevo partido político y puede participar en elecciones... Una persona que sea más asertiva en el poder de la palabra y de la democracia como una de las formas de salida del conflicto, pues ayudaría mucho» (Restrepo, 2019).

- Lo segundo, es que, además de la voluntad, se comiencen a implementar las herramientas que fueron construidas con el propósito de tramitar los asuntos de construcción de paz como aquellas que se encuentran en el acuerdo de paz y en la Política Pública de Seguridad y Convivencia.
- Repensar la relación entre los indicadores y la gestión en la práctica, pues hay problemas estructurales que no es posible medir por un indicador cuantitativo.

6.3 ESTRUCTURA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Como el fenómeno de seguridad es tan amplio, las subdivisiones administrativas para abordar la gestión pueden llegar a ser complejas. El ejercicio de planeación que creó la Secretaría de Seguridad y Convivencia fue relativamente nuevo: abril del 2012, a través del Decreto 0495, conformándola, en principio, por un despacho general de la Secretaría de Seguridad, una Subsecretaría de Planeación de la Seguridad y una Operativa de la Seguridad: «Como un despacho muy liviano en 2012, una secretaría muy técnica en materia de planeación de la seguridad, una secretaría operativa, de articular la actividad en el territorio y de hacerle seguimiento a los escenarios de toma de decisiones» (Arango, 2019).

En 2016, al comienzo de esta Administración, la estructura fue modificada en el Acuerdo 001 donde la Secretaría de Seguridad y Convivencia quedó compuesta por cuatro subsecretarías: Subsecretaría de Planeación de la Seguridad, Subsecretaría Operativa de la Seguridad, Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia y la Subsecretaría de Espacio Público. A juicio de los expertos «se terminó transformando, en 2016, en una cosa absolutamente inmensa, difícil de gestionar» (Arango, 2019), «completamente inoperable e ingobernable» (Preciado, 2019).

RETOS PARA LAS PRÓXIMAS ADMINISTRACIONES

Es pertinente hacer una evaluación de la estructura de la Secretaría de Seguridad y Convivencia ya que, como ejercicio reciente, no ha tenido la oportunidad de ser evaluada en esta subdivisión de responsabilidades a la luz de los resultados que pudo haber conllevado su creación o reestructuración.

«Cuando digo que uno de los asuntos críticos es el diseño institucional de esa Secretaría es que deberíamos generar o motivar en Medellín una discusión sectorial con el Gobierno nacional y hacer una evaluación, todos juntos, de esos modelos de secretarías de seguridad, a ver eso qué» (Arango, 2019).

Queda pendiente, entonces, tomar decisiones al respecto y podría ser útil considerar que, como dijo Andrés Preciado (2019):

«Habría que ver si necesita algunas otras dependencias. Yo, por ejemplo, creo que valdría la pena crear una Subsecretaría de Justicia que se encargue de los temas de política criminal y que, además, atienda los asuntos de relacionamiento con el sector justicia. Tener una Secretaría de Gobierno Local y Convivencia... que atienda los asuntos de espacio público que hoy es todo el Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano que es distinta de la otra subsecretaría que propongo y que controle los temas de derechos humanos. Eso hay que dividirlo... porque tener la Secretaría de Seguridad y Convivencia actual, en donde un mismo secretario se encarga de los asuntos de seguridad, de convivencia y de espacio público es completamente imposible» (2019).

REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín. (2016). Acuerdo 03/2016: plan de desarrollo 2016. Recuperado el 25 de julio de 2019 de <http://simi.concejodemedellin.gov.co/Invitados>
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de desarrollo: Medellín cuenta con vos 2016 - 2019. *Plan de desarrollo: Medellín cuenta con vos 2016 - 2019*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín .
- Alcaldía de Medellín y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2015). *Política Pública de Seguridad y Convivencia*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Arango, C. (octubre de 2019). Responsable de construcción de paz en Confama, exsubsecretario de planeación de Seguridad y Convivencia. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).
- Camacho, E. (octubre de 2019). Brigadier general, comandante de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).
- Concejo de Medellín. (2011). Acuerdo 52. Medellín.
- Concejo de Medellín. (2015). Acuerdo 21/2015 «Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia». Recuperado el 2019 de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204331/AUERDO%200021%20DE%202015.pdf
- Concejo de Medellín. (2019). Proyecto de acuerdo 210/2019. Medellín: Concejo de Medellín.
- DANE. (11 de octubre de 2019). Boletín técnico. *Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana*. Bogotá: DANE.
- Duncan, G. (octubre de 2019). Profesor e investigador de la Universidad EAFIT, experto en crimen organizado. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An introduction*. Pearson Prentice Hall.
- Giraldo, J. (octubre de 2019). Exdecano de Humanidades y profesor e investigador de Universidad EAFIT. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).
- Hernández, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2003). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Londoño, A. (octubre de 2019). Director de Política Criminal de la Secretaría de Seguridad. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).
- OPPCM, O. D. (2019). *Gestión pública de la seguridad de las mujeres 2016 - 2019*. Recuperado de http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/seguridad_de_las_mujeres.pdf
- Preciado, A. (octubre de 2019). Exsecretario de Planeación y Operación de Seguridad y Convivencia. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).

Restrepo, J. M. (octubre de 2019). Coordinador de Derechos Humanos y Paz de Corporación Región. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).

Rojas, D. P. (octubre de 2019). Excoordinadora de Política Pública de Seguridad y Convivencia. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).

Secretaría de Seguridad y Convivencia. (2016). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) 2016 - 2019*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

SISC, S. D. (2019). *Indicadores de seguridad y convivencia*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Suárez, D. (octubre de 2019). Activista y fundador de No-copio y Nada justifica el homicidio. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).

Yepes, R. L. (octubre de 2019). Concejal de Medellín 2016 - 2019. (F. Gutiérrez, & C. Cano, entrevistadores).