



SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN MEDELLÍN

APROXIMACIONES
EMPÍRICAS A SUS
ATRIBUTOS Y DESAFÍOS

Editores

Andrés Casas-Casas y Jorge Giraldo Ramírez

*Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín
Centro de Análisis Político
Universidad EAFIT
2015*

SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN MEDELLÍN

APROXIMACIONES
EMPÍRICAS A SUS
ATRIBUTOS Y DESAFÍOS

Editores

**Andrés Casas-Casas
y Jorge Giraldo Ramírez**

Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín

Centro de Análisis Político

Universidad EAFIT

2015

Seguridad y convivencia en Medellín

Aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos

Alcaldía de Medellín

Aníbal Gaviria Correa
Alcalde de Medellín

Luis Fernando Suárez Vélez
Secretario Vicealcalde de Gobernabilidad y Seguridad

Sergio Alfonso Vargas Colmenares
Secretario de Seguridad

Universidad EAFIT

Juan Luis Mejía Arango
Rector

Jorge Giraldo Ramírez
Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades

Andrés Casas-Casas
Investigador principal y coordinador general

Nathalie Méndez Méndez
Coordinación metodológica

Investigadores: Diego Balbín Rondón, Laura Castañeda Sánchez, Luis Felipe Dávila Londoño, Felipe Lopera Becerra, Juan Pablo Mesa Mejía, Camilo Nieto Matiz, Andrés Felipe Preciado Restrepo, Camila Uribe Villa

Con el apoyo de: Melissa Londoño Avila - Centro de emprendimiento, consultoría y empresarismo – CICE, Universidad EAFIT; Laura Correa y Andrés Tobón.

Editores: Andrés Casas-Casas y Jorge Giraldo Ramírez

Primera edición: Medellín, diciembre de 2015

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión: Impresos & Markas

© Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad

ISBN: 978-958-8888-65-1

Editado en Medellín, Colombia, Suramérica

Esta es una publicación oficial del Municipio de Medellín. Se realiza en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 10 de la Ley 1474 de 2011-Estatuto Anticorrupción, que dispone la prohibición de la divulgación de programas y políticas oficiales para la promoción de los servidores públicos, partidos políticos o candidatos. Queda prohibida la reproducción total o fragmentaria de su contenido, sin autorización escrita de la Secretaría General del Municipio de Medellín. Así mismo, se encuentra prohibida la utilización de características de la publicación, que puedan crear confusión. El Municipio de Medellín dispone de marcas registradas, algunas citadas en la presente publicación con la debida autorización y protección legal.

Todas las publicaciones de la Alcaldía de Medellín son de distribución gratuita.

Este trabajo está dedicado a todas las personas que confiaron en este proyecto y generosamente compartieron de manera franca y abierta sus experiencias, preocupaciones y expectativas en el marco de las actividades investigativas en las 16 comunas y 2 de los 5 corregimientos que componen las 6 zonas de Medellín.

Así mismo, dedicamos el texto al valioso equipo que desde la Secretaría de Seguridad, y las demás secretarías del gobierno municipal, así como a las diferentes organizaciones públicas y privadas que trabajan día a día para transformar y mejorar la seguridad y la convivencia de los medellinenses a través de la vasta heterogeneidad y diversidad de los territorios físicos y mentales en los que se configura la ciudad.

Agradecimientos

El equipo de trabajo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT reconoce el importante compromiso de la Alcaldía de Medellín con la realización de procesos incluyentes y transparentes de cara al diseño de políticas públicas, en los cuales se construyan puentes que permitan promover el diálogo abierto entre los medellinenses y sus aliados. Esta estrategia es notable, y resulta fundamental para una ciudad que reescribe su historia para llenarse de vida a través de la apuesta por la transformación y la innovación social: una meta en la que el conocimiento compartido es el recurso inmaterial más valioso que se pueda poner al servicio de los habitantes de la ciudad.

Agradecemos especialmente a los cerca de 600 participantes, tanto de las comunidades de la ciudad de Medellín, así como de funcionarios que generosamente compartieron sus experiencias en las entrevistas, los experimentos y los grupos focales. Son ellos y ellas la fuente, el medio y el propósito fundamental de este ejercicio. En particular, destacamos el gran compromiso del equipo de la Secretaría de Seguridad, manifestado en el interés y la disposición diligente de todos los medios y recursos para llevar a feliz término el proyecto en el que se inscribe este texto.

Así mismo, agradecemos la generosidad y disposición para el intercambio de información, conocimientos, aprendizajes y experiencias, expresados desde diferentes ámbitos del gobierno local. Esta fue la clave de un trabajo cuya fortaleza subyace en que es producto del diálogo abierto, franco y crítico. En especial agradecemos a Luis Fernando Suárez Vélez, vicealcalde de Gobernabilidad y Seguridad, y al coronel (r) Sergio Alfonso Vargas Colmenares, secretario de Seguridad por su permanente apoyo y por abrir las puertas de la Secretaría de Seguridad (así como de facilitar el acceso al resto de las dependencias de la administración) con un ánimo de transparencia, libertad, cortesía y respeto por la autonomía de este equipo, y por la independencia del trabajo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Así mismo, destacamos el amable y generoso apoyo de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, y de Valeria Mejía, secretaria de Juventud de la Alcaldía de la ciudad.

En especial queremos destacar y agradecer el compromiso y gran liderazgo de Sebastián Londoño, Oriana Galindo, Yuliana Vélez y María Adelaida Vélez, sin cuya ayuda y permanente disposición este trabajo no habría logrado todas sus metas. Así mismo, agradecemos la gestión de datos de todo el equipo del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC), y en particular la disponibilidad e interés de su director técnico Oswaldo Zapata. Gracias a Juan Erasmo Moreno, Juan Sebastián Aristizábal, Sergio Andrés Urán y Arnulfo de Jesús Serna, de la Secretaría de Seguridad, y a Paula Sanín, de la Secretaría de Juventud de la Alcaldía. Así mismo agradecemos a Iván Darío Sánchez y a Jaime Álvaro Fajardo Landaeta, de la Secretaría de Seguridad. Fue crucial para el proceso relativo al trabajo de campo la cooperación incondicional del equipo de la Subsecretaría de Planeación a través del valioso apoyo logístico de los analistas de seguridad y de los gestores territoriales de seguridad de cara a facilitar las convocatorias para el trabajo de campo.

También expresamos especial gratitud a Paula Marcela Álvarez y Soraya Duarte, de la Unidad de Convivencia de la Secretaría de Gobierno, por sus ideas, orientaciones, críticas y recomendaciones para lograr un genuino equilibrio entre los temas de seguridad y convivencia. A ellas y su valioso equipo técnico se debe la preocupación de este trabajo por innovar en las aproximaciones teóricas y prácticas en el tema de convivencia.

Las discusiones e intercambios surgidos en las mesas de preparación del diseño de la política pública convocadas por la Secretaría de Seguridad, fueron fundamentales para ajustar el alcance, fondo y pertinencia de los conceptos, métodos y técnicas usadas para recoger e interpretar los datos. A todos los participantes del gobierno nacional, local y la academia, muchas gracias. Así mismo, valoramos los aportes y las discusiones de los participantes de las capacitaciones a funcionarios que ofrecimos sobre los diferentes temas técnicos y metodológicos abordados, así como a los participantes del seminario “Nuevos retos de la seguridad urbana” y del “Seminario internacional Territorios y sociabilidades violentas”, que se llevaron a cabo en EAFIT en el marco de este acompañamiento.

Un valioso grupo de personas aportó de manera desinteresada a este proceso y sus productos. Las conversaciones y actividades compartidas contribuyeron a elevar la calidad de los productos de este acompañamiento. Estas personas y sus organizaciones son: Ana Daza, Camilo Arango, de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el

Delito (UNODC); Natalia Rodríguez y la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana; Max Yuri Gil y la Corporación Región; Pablo Emilio Angarita y el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín de la Universidad de Antioquia; José Girón, del IPC, y a Jairo Libreros.

Este trabajo se vio robustecido por las discusiones teóricas y metodológicas que surgieron de las gratas conversaciones, el debate académico y de los recorridos por las comunas de Medellín con colegas tan especiales como: Lilian Bobea - Bentley University; Claudio Beato - CRISP, Universidad Federal de Minas Gerais; Jaime Amparo Alves - Universidad Estadual Paulista; Jenny Pearce y Paul Chambers - University of Bradford; y Caroline Doyle - University of Canberra. Así mismo agradecemos las conversaciones, el apoyo y las actividades compartidas con Hans Mathieu y Saruy Tolosa, de la Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL); así como de Lukas Jaramillo, de la Casa de las Estrategias. Agradecemos también el apoyo y colaboraciones de Jorge Ignacio Castaño y Saúl Echavarría (q. e. p. d.), de la Universidad EAFIT, así como de Jorge Patiño y Juan Carlos Duque, del Research Institute for Spatial Economics (RISE-GROUP) de la Universidad EAFIT. Agradecemos el valioso apoyo de Melissa Londoño Ávila - Centro de Emprendimiento, Consultoría y Empresarismo (CICE), Universidad EAFIT, y de Andrés Tobón.

Este trabajo está dedicado a todas las personas que generosamente compartieron de manera franca y abierta sus experiencias, preocupaciones y expectativas en el marco de las actividades investigativas en las 16 comunas y en 2 de los 5 corregimientos que componen las 6 zonas de Medellín. Así mismo, dedicamos el texto al valioso equipo que desde la Secretaría de Seguridad, y las demás secretarías del Gobierno Municipal, trabajan día a día para transformar y mejorar la seguridad y la convivencia de los medellinenses a través de la vasta heterogeneidad y diversidad de los territorios físicos y mentales en los que se configura la ciudad.

Finalmente, agradecemos a todas las instituciones públicas que facilitaron el acceso a sus bases de datos. En especial agradecemos a Piedad Patricia Restrepo y a Medellín Cómo Vamos, por la excelente disposición y generoso apoyo. Así mismo, agradecemos a la World Values Survey Association y al Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de los Andes y la Universidad de Vanderbilt.

Prólogo

Pocas veces asiste una, ya sea como espectadora, o como ente catalizador, al momento singular en el devenir histórico que deriva en lo que en el idioma inglés se conoce como "tipping point"; una especie de parte-aguas en la sucesión de eventos que han marcado una trayectoria, y que anuncian una nueva tendencia. En este sentido, la municipalidad de Medellín se nos presenta como una adecuada analogía en tanto que escenario susceptible de importantes confluencias; habiendo sido en el pasado reciente un espacio inductivo de repertorios de violencia, y progresivamente, un repositorio de alternativas pacificadoras y de aprendizajes asociativos de soluciones alternativas a la conflictividad social.

La singularidad de esta metafórica expresión radica en su aparente contradicción; lejos de cosificar y banalizar la transición como un momento fijo, estático, mas bien enfatiza en el proceso transformativo que define a los sujetos de cambio en su historicidad. Este constructo tiene a la vez implicaciones conceptuales y pragmáticas. Respecto a lo primero, surge la interrogante de sí es realmente posible obliterar las experiencias que han sido previamente trazadas; los marcos referenciales que en tiempos pasados pautaron la realidad social y capturaron el imaginario popular? La negación de esta presunción coadyuva un acercamiento poco ortodoxo acerca de los procesos de aprendizaje, asumidos éstos desde una perspectiva sistémica, en la que entran en diálogo las configuraciones normativas estatuidas, con las acciones de contestación, con los esfuerzos de planificación, y con el diseño de instrumentos mas maleables para incorporar las novedades que ofrecen los nuevos contextos socio-culturales. Este reconocimiento nos conduce al segundo dilema en la ecuación sugerida, relativo al sujeto mismo de la acción; después de todo, no es descabellado sugerir que cualquier proceso previo de intervención o incidencia, cambia de hecho la naturaleza del sujeto (social, colectivo e institucional) mismo, estableciendo por tanto un escenario diferente para la acción innovadora futura.

Si asumimos como válidos ambos supuestos, ello nos sitúa en una condición propicia para examinar el fenómeno social como demiurgo, como un tránsito dinámico de retroalimentación cíclica, que aprende del pasado mientras construye un escenario diferente en el presente. Sin embargo, este escenario se aprecia singular en su contexto histórico cultural, social y político. Desde este espacio se promueve una nueva estructura de oportunidades que apuntala la concertación, la cooperación y la autonomía, y en cuya esfera de incidencia se combinan sinérgicamente los insumos y procesos precedentes, con los recursos del presente, generados, por un lado, desde el ámbito de los poderes fácticos, y por otro lado, desde el campo de concurrencia de capacidades y voluntades colectivas.

Lo dicho viene al caso que nos ocupa, al examinar la experiencia de acompañamiento a la Alcaldía de Medellín, realizada por el Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT. Dicha experiencia es vertida en el presente volumen, como sistematización problematizada del complejo proceso de deconstrucción y recomposición micro-meso, de la realidad vivida y percibida a lo largo de dos décadas por los medellinenses y antioqueños, sobre la cuestión de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Las virtudes de este esfuerzo analítico reconstructivo son múltiples: en primer lugar, ofrece al lector y especialista interesado, al urgido hacedor de políticas, y a los actores e instituciones directamente afectados, una taxonomía de la compleja relación espacio-temporal que existe entre la conflictividad social, la aspiración colectiva de alcanzar una sociedad justa y el logro de la gobernanza local. En este compendio, dicha disección nos provee de una mirada prismática a los actores, espacios, subculturas y dinámicas interactivas que conforman los escenarios de adaptaciones y resilencias respecto al vivir cotidiano.

En segundo lugar, desde el momento seminal del estudio de la realidad micro-espacial, esta experiencia de acompañamiento ha colocado al sujeto social en el centro mismo de sus acciones y decisiones. Son esas mujeres, jóvenes, obreros y profesores/as, dirigentes comunitarios, y funcionarios locales quienes reeditan su cotidianidad desde la multiplicidad de intereses cruzados; de allí provienen los códigos de convivencia que definen el uso público del espacio, la distribución del territorio, la refundación de sus

instituciones, la apropiación de sus identidades, superpuestas todas estas aspiraciones y acciones como palimpsestos, a través de sus instituciones informales, y de sus modos de vida no siempre consensuados.

En tercer lugar, esta empresa de acompañamiento supone ante todo una interpelación al quehacer tradicional de las políticas públicas y a los procesos reificados y esclerotizados del tipo de institucionalidad que les subyacen. El acompañamiento exploratorio como experiencia cognitiva nos invita a asumir del reto de explicar primeramente, cómo se conforman los órdenes sociales e institucionales cooptados, reconociendo de entrada que no hay tal cosa como "vacíos" institucionales, sino, por el contrario, órdenes sociales alternativos, o concomitantes; consecuentemente, asumir como mandatorio el partir del estudio científico (empírico) de las relaciones causales entre los componentes que les dan forma y esencia a esos órdenes sociales, con miras a crear capital social positivo, democrática e inclusivamente transformativos. Entender este axioma conlleva por un lado, desmitificar la supuesta efectividad (nunca probada) de imposiciones institucionales, las cuales terminan por convertirse en nefastas culturas institucionales difíciles de superar y por otro lado, descubrir las claves de la convivencia como sostén y legitimación de la gobernanza inclusiva, así como la restitución de la confianza intrasocietal y la reciprocidad como rasgos civilizadores fundacionales.

Finalmente, en el sustrato de esta experiencia subyace la valiosa labor intelectual de explicar científicamente (causalidad) la forma en cómo las sociedades se complejizan, el impacto que producen los procesos metamórficos en el tejido socio-institucional

El aporte de esta experiencia de acompañamiento vivida por los medillenses, impulsada y conducida por el equipo profesional del CAP/EAFIT y el liderazgo tecnócrata de la alcaldía de Medellín, resulta incuestionablemente valioso, y trasciende las fronteras del municipio objeto de estudio, especialmente en momentos en que la seguridad, el buen vivir y la convivencia ciudadanas son crecientemente asumidos como indicadores aspiraciones de bienestar social, de gestión gubernamental y de calidad de los regímenes democráticos emergentes locales y nacionales.

Los propósitos y los resultados articulados alrededor de esta iniciativa de acompañamiento acreditan de entrada el esfuerzo desplegado en los últimos dos años de trabajo en equipo, orientado hacia: 1ero.) el desarrollo de un marco conceptual innovador que reflejase las particularidades del contexto de la seguridad y la convivencia en Medellín; 2do) el examen retrospectivo de las políticas de seguridad implementadas en las dos últimas décadas y 3ro) la generación de una línea basal que sirviese de soporte a una mirada actualizada a los escenarios de acción e interacción y a los mecanismos de gestión pública de la seguridad y la convivencia ciudadana (p. 7). Este prontuario constituye en sí mismo un valor agregado en términos procedimentales, en clave referencial para otros países y ciudades latinoamericanas y caribeñas.

En el centro de este proceso, subyace un propósito de empoderamiento, de aprendizaje y descubrimiento intrasocietal, así como también de institucionalización adaptativa, maleable y resiliente; todos éstos, elementos cruciales en la promoción de consistencia y coherencia estratégica, cuando se trata, como se señala al inicio de este volumen, “de contribuir a la construcción y estabilización en el tiempo de una gran alianza por la innovación en materia de seguridad y convivencia” (P. 2, 8)

Es de reconocer que el “cómo”; el “hasta dónde” y el “hasta cuándo” son preguntas válidas que emergen desde la mirada del lector incrédulo y/o agnóstico; por lo general ellas acompañan una agenda ambiciosa de extrapolar experiencias desde el ámbito de lo micro a lo macro, o de priorizar, disociándolas, las improntas de fortalecer la condición de seguridad respecto a las necesidades de garantizar la convivencia. Lo cierto es que la iteración de estos falsos dilemas apuntalan aún más el aprendizaje contenido en la narrativa de este compendio: el modelo o la experiencia más exitosa de política pública es aquel que logra entender las complejidades sociales involucradas, los intereses políticos, económicos comprometidos, las fortalezas y debilidades institucionales, y la pluralidad de alternativas que sólo pueden explotarse beneficiosamente cuando se entiende la perecuación seguridad-convivencia.

En la medida en que ambos conceptos trascienden una mirada simplista, es decir: ni la seguridad es una aspiración realista y limitada; sino más bien integral, holística, antropomorfa e historizada; ni la convivencia implica armonía absoluta y homogenei-

dad, entre los dos extremos del continuo se despliega una extensa gama de posibilidades. Estas potencialidades permiten a los sujetos negociar sus incompatibilidades, concertar sus desacuerdos y negociar sus espacialidades. Los referentes no están fuera de este entre juego: abrazar los errores supone un esfuerzo de evitar repetirlos; interpretar y representar la realidad social es un reto constante para los sujetos de representación, precisamente por haber sido históricamente una prerrogativa ejercida casi exclusivamente por las élites sociales, políticas y económicamente poderosas. Los procesos de apropiación constituyen por tanto un ejercicio de racionalidad y una punta de lanza para las democracias emergentes.

Hay que asumir que estos lugares comunes mencionados aquí no son espacios asépticos, en la medida en que los parámetros normativos y legales reflejan todavía nociones prefiguradas del delito, la criminalidad, la anomia; por otro lado, las colectividades también responden a códigos morales, valorativos y de comportamiento no siempre propicios a la tolerancia y proclives a la negociación. Sin embargo, esta exploración teórico-práctica insiste primeramente en reconocer que hay efectivamente transgresiones que contestan el quehacer tradicional, las culturas locales, y la forma establecida de mirar la realidad, mientras por otro lado favorece un paradigma en el cual el diseño, la implementación, los ajuste programáticos constituyen una totalidad caracterizada por una racionalidad zigzagueante, mas que teleológica; un esfuerzo que apuesta a la resiliencia de los actores sociales, a la tolerancia y a la capacidad de negociación, actitudes y acercamientos que se sustentan todos ellos en el aprendizaje, la experimentación y en la voluntad colectiva de alcanzar integralmente los objetivos de corto y mediano plazo como propulsores del mejoramiento de la calidad de vida y la convivencia.

De lo dicho, lo específico de la gestión pública para la seguridad y la convivencia ciudadana es su devenir en un arma de doble filo: por un lado esta la capacidad de los implicados, sean estos políticos, hacedores de políticas, tomadores de decisiones, académicos, líderes comunitarios y contribuyentes, de interpretar la realidad socio-cultural que afecta a las colectividades y sus instituciones; por otro lado, esta la animosidad, disposición y proactividad de los actores sociales afectados en involucrarse en el quehacer de las políticas; interpelarlas cuando estas no reflejen el interés común y

cuando sus niveles de efectividad no respondan a las expectativas de las comunidades frente los problemas que enfrentan. Esta ecuación expresa lo que Sanyal Bishwapriya (1994)¹ denominó varias décadas atrás como “cooperar desde una posición de autonomía,” y que refleja el desarrollo como resultado de un proceso sinérgico que combina los insumos y procesos generados desde “arriba” con los que emergen desde “abajo.” Aquí, la cuestión principal radica en cómo crear oportunidades y sinergias que surjan de acciones concertadas entre los ámbitos públicos y privados.

En lo personal, solo me queda agradecer profundamente al equipo del CAP/EAFIT, en la representación del decano de la Facultad de humanidades, Dr. Jorge Giraldo Ramírez y la coordinación del amigo y colega Andrés Casas-Casas, la exclusiva y exquisita oportunidad que me han dado, primero de presenciar la operacionalización en el terreno de este singular experimento, y de conocer de primera mano los sujetos sociales involucrados, viéndolos asumir su papel como participantes activos. Asimismo, valoro muchísimo la oportunidad que tuve de aprender e intercambiar ideas con los miembros del equipo y el grupo de profesionales de la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín, bajo la dirección del Secretario Vicealcalde de Gobernabilidad Sr. Luis Fernando Suarez. Aquí puedo admitir mi callada admiración mientras presenciaba ese intercambio profesional de alto nivel, y comprobaba la coherencia conspiracional entre estos dos grupos de excelentes profesionales. La coronación de esta exclusiva oportunidad, al considerárseme para escribir este prologo es ya motivo personal de orgullo y doble agradecimiento; muchos concordarán conmigo que no siempre tiene una la oportunidad de dejar constancia de aquello que nos enriquece, que pica nuestra curiosidad intelectual, que acomete nuestra avidez de aprendizaje, al invitarnos como convidada de honor a este festín, al que también incito al lector a disfrutar plenamente.

Lilian Bobea (Ph.D)

Bentley University, Massachusetts

¹Bishwapriya Sanyal, (1994) “Cooperative autonomy: the dialectic of State-NGOs relationship in developing countries” Geneva: International Institute for Labor Studies/ Massachusetts Institute of Technology.

Presentación

Como Alcalde de Medellín, de una ciudad que se ha erigido en referente regional por sus significativos, históricos e indiscutibles logros, he sido enfático en manifestar a mi equipo de Gobierno la importancia de reconocer que gran parte de lo que hoy hemos construido y cosechado ha sido posible porque en la ciudad se ha consolidado un entorno en el que cada vez más actores, tanto públicos como privados, confluyen entorno a la gestión de los asuntos públicos, reconociendo el valor de construir sobre lo construido para avanzar y, allí donde se considere necesario, ajustar y corregir.

Los tiempos, las dinámicas y las lógicas organizacionales de los gobiernos hacen que los aprendizajes para la ciudad sean muy costosos allí donde las experiencias son simplemente anécdotas y los retos se capitalizan erróneamente como fracasos. Teniendo esto siempre presente, y considerando que la fortaleza institucional con que actualmente cuenta la Alcaldía de Medellín es suficientemente sólida, tomamos decisiones arriesgadas en un país como el nuestro, que hoy han rendido grandes frutos: asumir la VIDA y la EQUIDAD como las ideas fuerza que han expresado la voluntad política y ética de este gobierno. Hemos dejado huellas en la transformación de Medellín, así como las han dejado otros que nos precedieron y esperamos que puedan dejarlas quienes suceden esta y las próximas Administraciones.

Gran parte de la huella que dejamos se explica por haber puesto como prioridades de nuestra gestión la vida y la equidad y la manera en que ello ha direccionado efectivamente nuestros esfuerzos. En una ciudad con las complejidades que caracterizan a Medellín, una consecuencia necesaria y un mandato de coherencia con el respeto por la vida demandó poner como una de las prioridades de la agenda la gestión de la seguridad y la convivencia. Se trata de una propuesta que se concreta, entre otros muchos asuntos, en uno de los legados que proponemos a la ciudad: la Política Pública de Seguridad y Convivencia (Acuerdo 21 de 2015) como Modelo Integral de Gestión Local de la Seguridad y la Convivencia liderado por el gobierno local, que reconoce la necesidad de integralidad en el abordaje, que amplía las comprensiones y sentidos de la seguridad y la convivencia, en procura de mejores condiciones para el goce efectivo

de derechos, para continuar construyendo una ciudad civilista en la que la vida, la vida digna, siga siendo una prioridad y la seguridad se entienda como una de las variables explicativas del desarrollo.

Esta publicación que entregamos a la ciudad tiene el propósito fundamental de documentar, con rigor académico y con significativas innovaciones metodológicas, parte del proceso de acompañamiento al diseño y formulación de la Política Pública en que pudimos vincular, entre muchos otros, a actores tan importantes que desde la academia se ocupan de temas de seguridad y convivencia, como lo ha sido el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Se trata de esto, pero, sobre todo, se trata de hacer público un conocimiento fundamental que se ha generado en el marco de este proceso y que pretendemos que siga al servicio del avance de una ciudad, de sus habitantes y de las formas en que habitan sus territorios y se relacionan, para seguir avanzando y hacer cada vez más sólidos los significativos, históricos e indiscutibles logros a los que hemos contribuido y esperamos que se asuma como compromiso colectivo y premisa irrenunciable: Todos por la VIDA.

Aníbal Gaviria Correa
Alcalde de Medellín

Índice de contenidos

Introducción	26
Capítulo 1. Arquitecturas institucionales y mecanismos informales para la transformación de la seguridad y la convivencia en Medellín.	
<i>Andrés Casas-Casas</i>	28
Contexto	29
¿Qué es y qué no es el Acompañamiento?	30
¿Cuál es el enfoque del Acompañamiento?	31
¿Cuál es la utilidad del Acompañamiento?	32
Diseño y metodología del Acompañamiento	33
Contenidos del Acompañamiento	34
Estructura del capítulo	35
Introducción y contexto	35
El Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín	37
Concepto de arquitectura institucional y el rol de los mecanismos informales en el diseño, ajuste y transformación de las políticas públicas	40
Aproximaciones empíricas como base para el diseño de arquitecturas institucionales	43
Seguridad y convivencia como “problemas gemelos” del orden social en Medellín	44
La evolución de los conceptos de seguridad y convivencia	45
El enfoque microsocia l de la seguridad y la convivencia	49
Seguridad y convivencia como “Problemas gemelos” del orden social	52
La seguridad como problema gemelo del orden social	54
La convivencia como problema gemelo del orden social	56
Relación entre seguridad y convivencia como problemas gemelos del orden social	57
¿Cuáles son los hallazgos claves?	60
Arquitecturas institucionales y mecanismos informales para la seguridad y la convivencia en Medellín	81
Bibliografía	88

Capítulo 2. El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana.

<i>Juan Pablo Mesa Mejía</i>	99
Introducción	100
Seguridad pública	105
¿Seguridad para quién?	106
¿Seguridad para qué valores?	106
¿Seguridad frente a qué amenazas?	107
¿Seguridad por qué medios?	107
Otras consideraciones	108
Seguridad ciudadana	109
¿Seguridad para quién?	110
¿Seguridad para qué valores?	111
¿Seguridad frente a qué amenazas?	112
¿Seguridad por qué medios?	112
Otras consideraciones	113
Seguridad humana	115
¿Seguridad para quién?	115
¿Seguridad para qué valores?	116
¿Seguridad frente a qué amenazas?	116
¿Seguridad por qué medios?	117
Otras consideraciones	118
Conclusiones	120
Bibliografía	124

Capítulo 3. El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad.

<i>Juan Pablo Mesa Mejía</i>	128
Introducción	129
Generalidades	130
Las definiciones del concepto de convivencia	132
Conclusiones	142
Bibliografía	146

Capítulo 4. Análisis de instrumentos públicos locales de la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín 2004 – 2015.

<i>Luis Felipe Dávila / Juan Pablo Mesa Mejía / Andrés Felipe Preciado</i>	149
Introducción	150
La administración del alcalde Sergio Fajardo (2004 - 2007)	155
Los instrumentos para la gestión de la seguridad	156

Los instrumentos para la gestión de la convivencia	159
Síntesis de hallazgos	163
La administración del alcalde Alonso Salazar (2008 - 2011)	164
Los instrumentos para la gestión de la seguridad	165
Los instrumentos para la gestión de la convivencia	169
Síntesis de hallazgos	173
La administración del alcalde Aníbal Gaviria (2012 - 2015)	174
Los instrumentos para la gestión de la seguridad	178
Los instrumentos para la gestión de la convivencia	181
Síntesis de hallazgos	184
Consideraciones finales	184
Bibliografía	189

Capítulo 5. Una aproximación cuantitativa a la medición de la seguridad y convivencia en Medellín.

<i>Nathalie Méndez Méndez / Andrés Casas-Casas</i>	192
Introducción	193
Metodología	195
Dinámicas y tendencias de indicadores de variables objetivas	200
Evolución de datos de variables subjetivas o de percepción	211
Evidencia experimental	216
Acción colectiva	224
Lealtad	228
Seguridad y convivencia	230
Conclusiones	235
Bibliografía	242

Capítulo 6. Percepciones comunitarias sobre seguridad y convivencia en seis zonas de Medellín.

<i>Andrés Felipe Lopera Becerra / Diego Esteban Balbín Rondón</i>	250
Introducción	251
Metodología	252
Marco teórico	255
Factores familiares	255
Factores escolares	256
Factor de grupos sociales	256
Factores barriales	257
Factores económicos	257
Desorganización social y ecología del delito	258
Problemáticas barriales, una lectura desde la teoría de la	

desorganización social	263
Seguridad	271
Convivencia	276
Lecturas comunitarias del concepto de convivencia	278
Propuestas comunitarias de Barrio Seguro en la ciudad de Medellín	266
Significado de barrio	288
Diez propuestas comunitarias de barrio seguro en la ciudad de Medellín	289
Conclusiones	299
Bibliografía	301
Capítulo 7. ¿Solo en el cuadrante? Instituciones, cultura organizacional y aprendizaje en el servicio de policía de Medellín.	
<i>Luis Felipe Dávila / Andrés Casas-Casas</i>	305
Introducción	306
Metodología	309
Instituciones, cultura organizacional y subjetivación	311
Cultura organizacional	313
El concepto de cultura organizacional en la Policía Nacional de Colombia, elementos objetivos	318
Descripción de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL)	320
Competencia territorial	321
Presupuesto	323
Número de policías por ciudadanos	324
Confianza institucional	325
Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	329
Cultura organizacional	332
Conflictos en el ámbito individual	332
Conflictos entre grupos dentro de una misma organización	334
Conflictos entre organizaciones	335
Conclusiones	335
Bibliografía	340
Sobre los autores	344

Índice de tablas

Tabla 1.1	Concepciones de la seguridad.....	46
Tabla 1.2	Tres enfoques contemporáneos de la seguridad.....	47
Tabla 1.3	Atributos de las definiciones del término convivencia.....	48
Tabla 1.4	Cinco dimensiones que intervienen - Lazos de amistad locales.....	76
Tabla 1.5	Fuentes exógenas - Estatus socioeconómico. Componente etnográfico.....	78
Tabla 1.6	Fuentes exógenas - Desintegración de la familia Componente etnográfico.....	79
Tabla 1.7	Cinco dimensiones que intervienen - Grupos de jóvenes sin supervisión.....	79
Tabla 2.1	Preguntas para especificar la seguridad.....	104
Tabla 2.2	Comparación entre la seguridad pública y la seguridad humana.....	119
Tabla 2.3	Otros atributos de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana.....	123
Tabla 3.1	Criterios de diferenciación entre convivencia, coexistencia y hostilidad.....	134
Tabla 3.2	Principales atributos de las definiciones del concepto de convivencia.....	136
Tabla 3.3	Dimensiones de la cultura ciudadana y su relación con la convivencia.....	140
Tabla 4.1	Instrumentos para la gestión de la seguridad. Administración del alcalde Sergio Fajardo (2004 - 2007).....	158
Tabla 4.2	Instrumentos para la gestión de la convivencia. Administración del alcalde Sergio Fajardo (2004 - 2007).....	161
Tabla 4.3	Instrumentos para la gestión de la seguridad. Administración del alcalde Alonso Salazar (2008 - 2011).....	169
Tabla 4.4	Instrumentos para la gestión de la convivencia. Administración del alcalde Alonso Salazar (2008 - 2011).....	172
Tabla 4.5	Instrumentos para la gestión de la seguridad. Administración del alcalde Aníbal Gaviria (2012 - 2015).....	180
Tabla 4.6	Instrumentos para la gestión de la convivencia. Administración del alcalde Aníbal Gaviria (2012 - 2015).....	183
Tabla 5.1	Resultados de regresión.....	208
Tabla 5.2	Resultados comparados juego de la Confianza.....	219
Tabla 5.3	Modelo de regresión del juego de la Confianza.....	223

Tabla 5.4	Resultados comparados juego del Mecanismo de Contribución Voluntaria	225
Tabla 5.5	Modelo de regresión del juego de Mecanismo de Contribución Voluntaria	228
Tabla 5.6	Modelo de regresión de la percepción de seguridad en el barrio	234
Tabla 5.7	Modelo de regresión de percepción de seguridad en la ciudad	235
Tabla 6.1	Cronograma de los grupos focales realizados en la ciudad de Medellín	254
Tabla 6.2	Batería de conceptos adaptados de la teoría de la desorganización social	263
Tabla 6.3	Síntesis concentración de desventajas sociales	264
Tabla 6.4	Síntesis de los imaginarios comunitarios del concepto de seguridad	273
Tabla 6.5	Barrio seguro: zona nororiental, barrio Villa del Socorro, comuna 2	289
Tabla 6.6	Barrio seguro: zona nororiental, barrio El Raizal, comuna 3	290
Tabla 6.7	Barrio seguro: Zona Centroriental, barrio La Libertad, comuna 8	291
Tabla 6.8	Barrio seguro: Zona Centroriental, barrio La Milagrosa, comuna 9	292
Tabla 6.9	Barrio seguro: Zona Centroccidental, barrio 20 de Julio, comuna 13	293
Tabla 6.10	Barrio seguro: Zona Centroccidental, barrio San Joaquín, comuna 11	294
Tabla 6.11	Barrio seguro: Zona Noroccidental, Doce de Octubre, comuna 6	295
Tabla 6.12	Barrio seguro: Zona Suroccidental, barrio Belén Rincón, comuna 16	296
Tabla 6.13	Barrio seguro: Zona Suroriental, barrio Manila, comuna 14	297
Tabla 6.14	Barrio seguro: corregimiento de San Cristóbal, comuna 60	298
Tabla 7.1	Muestras obtenidas	311
Tabla 7.2	Factores problemáticos organizacionales	314
Tabla 7.3	Alternativas de elección de acuerdo con March y Simon (1977)	316
Tabla 7.4	Comparativo policía por ciudades de Colombia	325
Tabla 7.5	¿Cuáles de los siguientes organismos o dependencias públicas conoce?	326
Tabla 7.6	Lealtad medida en los experimentos	327
Tabla 7.7	Hallazgos en cuanto a corrupción y desconfianza	328
Tabla 7.8	Victimización y confianza	329
Tabla 7.9	Tipos de alternativas encontradas en la Policía MEVAL	333
Tabla 7.10	Conclusiones de la investigación	337

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Propuesta analítica de la seguridad como problema gemelo del orden social	55
Gráfico 1.2 Propuesta analítica de la convivencia como problema gemelo del orden social	57
Gráfico 1.3 Tasa de homicidios en Colombia, Medellín, Cali y Bogotá, 2002-2013	63
Gráfico 1.4 Puntos calientes (hotspots) de homicidios en Medellín 2002 - 2013	64
Gráfico 1.5 Las cinco comunas con mayores tasas de homicidios, 2005-2013	65
Gráfico 1.6 Contravenciones 2005-2013	67
Gráfico 1.7 Percepción de inseguridad en siete comunas, 2008-2013	68
Gráfico 1.8 Calificación del comportamiento ciudadano en materia de convivencia, 2006-2013	69
Gráfico 1.9 Juego de la confianza por roles	72
Gráfico 1.10 Análisis multidimensional de los factores organizacionales del servicio de Policía en Medellín	73
Gráfico 1.11 Lealtad medida en los experimentos	74
Gráfico 1.12 Comparación resultados juego de la confianza a nivel internacional y Medellín, 2014	77
Gráfico 1.13 Comparación resultados juego del mecanismo de contribución voluntaria a nivel internacional y Medellín, 2014	77
Gráfico 1.14 Nivel de confianza en grupos	80
Gráfico 2.1 Destinatarios, valores, amenazas y medios de la seguridad pública	108
Gráfico 2.2 Destinatarios, valores, amenazas y medios de la seguridad ciudadana	113
Gráfico 2.3 Destinatarios, valores, amenazas y medios de la seguridad humana	118
Gráfico 5.1 Tasa de homicidios en Antioquia y Colombia	200
Gráfico 5.2 Tasa de homicidios en Medellín, Cali, y Bogotá, 2002-2013	201
Gráfico 5.3 Las cinco comunas con mayores tasas de homicidios, 2005-2013	204
Gráfico 5.4 Cantidad y tasa de dos contravenciones, 2005-2013	205
Gráfico 5.5 Percepción de inseguridad en siete comunas, 2008-2013	212
Gráfico 5.6 Percepción de inseguridad y victimización en Colombia, Antioquia y Medellín	215
Gráfico 5.7 Confianza institucional	222

Gráfico 5.8	Participación en organizaciones y grupos	226
Gráfico 5.9	Juego de la Lealtad	229
Gráfico 5.10	Percepción de seguridad en el barrio y la ciudad	231
Gráfico 5.11	Modelo de comprensión de seguridad y convivencia a partir del capital social	240
Gráfico 6.1	Modelo de desorganización social (Path model)	260
Gráfico 6.2	Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo 1. Manrique el Raizal	265
Gráfico 6.3	Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo 1. 12 de Octubre, barrio 12 de Octubre	266
Gráfico 6.4	Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo único. Buenos Aires, barrio La Milagrosa	267
Gráfico 6.5	Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo 1. San Javier, barrio 20 de Julio	268
Gráfico 6.6	Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo único. El Poblado, barrio Manila	269
Gráfico 6.7	Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo único. Belén, barrio Belén Rincón	270
Gráfico 6.8	Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo único. San Cristóbal, Centralidad	271
Gráfico 6.9	Destinatario, valores, amenazas y medios de la seguridad pública	272
Gráfico 6.10	Destinatario, valores, amenazas y medios de la seguridad ciudadana	272
Gráfico 6.11	Destinatario, valores, amenazas y medios de la seguridad humana	272
Gráfico 6.12	Ejemplo de construcción de imaginarios sobre Seguridad. Equipo 1. Manrique el Raizal	274
Gráfico 6.13	Ejemplo de construcción de imaginarios sobre Seguridad. Equipo 1. San Javier, barrio 20 de Julio	275
Gráfico 6.14	Ejemplo de construcción de imaginarios sobre Seguridad. Equipo único. El Poblado, barrio Manila	276
Gráfico 6.15	Propuesta de la convivencia como problema gemelo del orden social	277
Gráfico 6.16	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio Villa del Socorro, comuna 2 –Santa Cruz–	279
Gráfico 6.17	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio El Raizal, comuna 3 –Manrique–	280
Gráfico 6.18	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio 12 de Octubre, comuna 6 –12 de Octubre–	281
Gráfico 6.19	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio La Milagrosa, comuna 9 –Buenos Aires–	282
Gráfico 6.20	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio La Libertad, comuna 8 –Villa Hermosa–	282
Gráfico 6.21	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio San Joaquín, comuna 11 –Laureles-Estadio–	283
Gráfico 6.22	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio 20 de Julio, comuna 13 –San Javier–	284

Gráfico 6.23	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio Manila, comuna 14 –El Poblado–	284
Gráfico 6.24	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Barrio El Rincón, comuna 16 –Belén–	285
Gráfico 6.25	Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia Centralidad, comuna 60 –corregimiento San Cristóbal–	286

Índice de imágenes

Imagen 1.1	Propuesta para mejorar la seguridad en el barrio.....	75
Imagen 1.2	“El elefante en la sala”.....	81
Imagen 5.1	Opinión de participante respecto a propuesta de convivencia en el barrio.....	233

Índice de mapas

Mapa 5.1 Homicidios en Medellín, 2013	203
Mapa 7.1 Mapa del área metropolitana del valle de Aburrá, con sus municipios	322

Introducción

Este es un libro muy especial. No solo es un libro sobre Medellín, sus transformaciones recientes, sus paradojas y los factores persistentes que desafían la ruptura con el pasado. Es un libro sobre un proceso de aprendizaje y por ende de evolución. Es un punto de maduración de un acumulado de reflexión que cuenta ya con más de diez años, y que desde 2007 se concretó con el nacimiento del Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT.

Estas páginas contienen la evolución de un trabajo que ha dejado cuatro momentos interesantes de avance. El primero, relativo a la comprensión del conflicto armado y sus manifestaciones contemporáneas en Antioquia y Medellín, con especial atención en el proceso de desmovilización paramilitar. Un segundo momento, dedicado a trabajar en dos frentes: las aproximaciones comunitarias de los temas de ciudad y sus transformaciones bajo el urbanismo social; así como la construcción de análisis estadísticos de los fenómenos de violencia como aporte a una literatura muy rica en los aspectos históricos y narrativos. Un tercer momento, centrado en los factores explicativos de las economías criminales y extractivas tanto en el departamento como en la ciudad. De manera reciente integra una fase marcada por una agenda más amplia y ambiciosa, compuesta por un conjunto diverso de trabajos, temáticas y alianzas cuyo punto de encuentro ha sido analítico y metodológico. Nuestro interés más reciente en los temas de cambio social, seguridad y convivencia, variaciones del homicidio, juventud ha desarrollado una caja de herramientas basadas en métodos mixtos orientada a “abrir la caja negra” de fenómenos marcados por su alto impacto colectivo, desde una mirada microsocial con énfasis en la importancia de los territorios.

Es así como nuestra tarea ha tenido la misión de fortalecer la proyección de la Universidad a través de la innovación social orientada a la transformación de problemas colectivos. Esto, desde un enfoque de investigación y consultoría académica aplicada, que busca articular teoría y práctica de manera rigurosa. Nuestra misión se ha configurado en la puesta del conocimiento al servicio de la toma de decisiones informadas para la transformación social. Lo anterior no habría sido posible sin que en estos años de trabajo hubiésemos logrado el apoyo y la confianza de alianzas estratégicas con diferentes organizaciones del sector público y del sector privado, cuyas acciones han

tenido un valioso alcance comunitario y ciudadano; así como un invaluable proceso de aprendizaje compartido y mutuo crecimiento.

Dos hechos pasados marcaron el inicio de nuestro trabajo, dos hechos nos animan a continuar. Hace una década la operación Orión y sus secuelas ensombrecían una vez más la senda de la vida en Medellín. Hoy, las señales de esperanza abiertas desde la Habana y los logros positivos que ha alcanzado la ciudad en materia de reducción de la violencia y de apertura de las conversaciones pendientes, así como de las nuevas que se abren paso en el proceso de gran transformación que vive la ciudad.

En este sentido, este libro también es especial. Ya que contiene el resultado de un proceso de cerca de tres años dedicado a fomentar una cultura de toma de decisiones informadas en la ciudad en dos de los temas que más preocupan a la ciudadanía y a sus gobernantes: La seguridad y la convivencia. Frente a los dos casos llama la atención la contribución que este libro hace con miradas empíricas novedosas que complementan el valioso agregado de trabajos, esfuerzos e iniciativas que desde la academia, las organizaciones ciudadanas, los funcionarios públicos notables y anónimos; así como las ciudadanas y los ciudadanos comprometidos desde diferentes orillas se han realizado en las tres últimas décadas en la región y la ciudad.

Confiamos en que este trabajo cobre valor para el lector además por los encuentros afortunados con diversos actores, grupos y diversidad de personas, todas interesadas en vivir una vida mejor, cierta y segura; por los duros aprendizajes que nos da la paradójica Medellín; por la evidencia de lo que de manera impresionante ha logrado la ciudad en la última década en materia de cambio social; y sobre todo, por la responsabilidad de continuar una tarea de muchas mentes y muchas manos, ante la realidad de un proceso virtuoso inacabado que es altamente vulnerable ante los riesgos que podrían traer cambios radicales en los juegos políticos locales o por la apatía ciudadana.

Este es pues, un libro sobre Medellín, sobre sus habitantes, sobre sus aprendizajes y aciertos, sobre sus errores y negaciones, sobre sus retos y oportunidades. Es un libro sobre la gente que piensa en sus problemas, que intenta alternativas de cambio, y sobre todo que sufre, se esfuerza y sueña por esta ciudad.

Andrés Casas-Casas y Jorge Giraldo Ramírez

Medellín, 2015

1

**Arquitecturas institucionales y
mecanismos informales para la
transformación de la seguridad
y la convivencia en Medellín**

Andrés Casas-Casas

Contexto

Desde 2007, el Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT viene desarrollando un agregado significativo de interpretaciones, explicaciones y recomendaciones acerca de los problemas de seguridad y convivencia, las dinámicas resultantes de diferentes formas de violencia, así como de una heterogénea y diversa cantidad de fenómenos asociados a las rentas criminales en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. Los resultados que aquí se presentan hacen parte de un juicioso proceso de reflexión que lleva tiempo en maduración, y se sostiene en los aprendizajes realizados a través del importante conjunto de investigaciones previamente realizadas por el CAP (EAFIT-ONU Habitat, 2011)², por otros autores en estas y en otras latitudes. Sobre todo, el trabajo se apoya en la cooperación con diferentes actores de la sociedad antioqueña, medellinense, así como de importantes aliados internacionales. Como lo ha señalado Jorge Giraldo, decano de Humanidades de la Universidad EAFIT y líder de este equipo, la innovación se trata de reconocer y apoyarse en el trabajo que los demás han hecho, y al parecer “es este fenómeno de cooperación social el que ha ocurrido en Medellín, y que ha probado ser exitoso [...] Muchos de los logros de esta ciudad y de Antioquia se deben a esta actitud” Giraldo, J. (2014). Y es precisamente la cooperación entre actores, la fortaleza del producto que se presenta a continuación.

Este capítulo expone un análisis de los productos y los resultados del proyecto de “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín” realizado por el CAP. El contenido incluye algunos de los aspectos más importantes del diseño, implementación, sistematización, análisis e interpretación de los datos y experiencias, que permiten entregarle a la ciudad un conjunto de insumos que buscan constituir el punto de partida teórico-conceptual, técnico, así como de línea de base para la construcción de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de la ciudad.

²Entre los numerosos trabajos se destaca el proceso conocido como “El libro blanco de la Seguridad y la convivencia en Medellín” (EAFIT-ONU Habitat, 2011).

El estudio se aleja de concepciones tradicionales sobre seguridad y convivencia, para proponer una aproximación novedosa que le permita a la Administración Municipal revisar la evolución tanto de los enfoques como de los instrumentos desarrollados y aplicados en la ciudad en los últimos diez años, así como de algunas de las principales dinámicas que han afectado la seguridad y la convivencia durante el mismo periodo. Así mismo, busca explorar alternativas teóricas, conceptuales, metodológicas y técnicas que pueden contribuir a la revisión, ajuste y propuesta de estrategias en la materia. Ante todo, este trabajo pretende aportar a la comprensión compleja de las problemáticas, nociones y expectativas que pueden beneficiar al diseño de una política pública útil y pertinente desde la mirada de los actores involucrados en materia de seguridad y convivencia en la ciudad.

¿Qué es y qué no es el Acompañamiento?

Es importante aclarar que los resultados del Acompañamiento no constituyen la política pública, ni pretenden ser un estudio de inteligencia o de contrainteligencia sobre las estructuras criminales y las economías criminales. El Acompañamiento no es una evaluación de gestión o de impacto de las políticas desarrolladas por esta u otras administraciones. Tampoco es un estudio exhaustivo sobre todas las variables, actores y relaciones propias de la seguridad y la convivencia. Ante todo, el Acompañamiento busca constituir un puente técnico entre el Gobierno, los ciudadanos y la academia, basado en una aproximación micropolítica y microsocioal compleja, de carácter empírico, que comprende la íntima relación existente entre seguridad y convivencia como pilares de la construcción del orden social (estatalidad), de la democracia subnacional (local) y del desarrollo social en todos los territorios que componen a Medellín. Es un primer paso en la reconstrucción, integración y recolección de viejos y nuevos datos sobre los aprendizajes, las buenas prácticas, así como de las continuidades positivas y los puntos para la revisión y ajuste en materia de políticas e instrumentos. Este documento explora e identifica algunos de los factores claves a nivel político, administrativo, social y comunitario, que pueden beneficiar la construcción de una política de seguridad y convivencia de largo plazo. Como línea de base, ofrece un conjunto de insumos objetivos y subjetivos para la reflexión, el diseño, la implementación, la sistematización, el monitoreo y la evaluación de la toma de decisiones y de las intervenciones que las vuelven operativas.

¿Cuál es el enfoque del Acompañamiento?

El enfoque del Acompañamiento presenta una mirada multidimensional del fenómeno, de la interconexión del contexto institucional (formal e informal), organizacional y comunitario que pocas veces es revisada por las perspectivas tradicionales de estudio sobre estos temas. Dichas miradas tienden a centrarse en datos objetivos como el homicidio y en los factores relativos a las dinámicas resultantes de las actividades criminales, dejando de lado la voz de los ciudadanos y de los funcionarios involucrados cotidianamente en la resolución de los problemas de seguridad y convivencia en el territorio. En este sentido, el Acompañamiento propone una noción empírica de las políticas públicas de seguridad y convivencia que comprende que: i) La seguridad y la convivencia no se pueden ver como fenómenos aislados, pues son indicadores del grado de desarrollo y la calidad de las instituciones en una sociedad; ii) En estos temas se juega el orden social, las bases del funcionamiento de la ley, la movilización cognitiva de la población (confianza, legitimidad y lealtad) y la reproducción de la democracia efectiva y del desarrollo socioeconómico; iii) Dicho desarrollo se refleja en los procesos de aprendizaje social y las formas de resolución compartida que desde el nivel microsocioal expresan la calidad del funcionamiento del pacto social que funda a una colectividad en el nivel local y comunitario.

Desde la perspectiva propuesta aquí, se trascienden las miradas exclusivamente normativas, militaristas y securitarias sobre el tema. Se ofrece una aproximación complementaria de la seguridad y la convivencia como los dos pilares de una arquitectura institucional indispensable para el desarrollo humano, el buen desempeño institucional y el fortalecimiento de la democracia efectiva a través de "espirales virtuosas" en la ciudad. Se busca mostrar la utilidad, pertinencia y beneficio de adoptar una perspectiva microsocioal para el diseño de políticas públicas con potencialidad para el cambio social. En este sentido, el estudio propone una mirada que comprende la importancia de la territorialización de las políticas de seguridad y convivencia, no solo en su aspecto geográfico, sino a través de los territorios simbólicos y mentales de las comunidades y de los habitantes. En suma, se propone aquí una aproximación pública que: se preocupe por comprender y fortalecer capacidades locales; aproveche las buenas prácticas y atributos positivos desarrollados por las personas para lidiar con las amenazas y los

riesgos; blinde a la ciudad de la influencia perversa del crimen y la corrupción, de los riesgos que generan inseguridad, y de las amenazas que erosionan la convivencia en la vida cotidiana de los habitantes de la ciudad.

A través del Acompañamiento, el CAP entrega a la ciudad una aproximación de primera mano a los microfundamentos de la seguridad y la convivencia en Medellín. Evidenciamos que por la dura, pero innovadora trayectoria recorrida por la ciudad desde los años noventa, el proceso actual abre una nueva ventana de oportunidad para revisar las arquitecturas institucionales e identificar los mecanismos informales claves. Lo anterior con el fin de discutir, consolidar, hacer sostenible y acelerar la gran transformación que ha vivido la ciudad en las últimas décadas, de cara a dar el siguiente paso que implica consolidar la construcción local del Estado, complementar las miradas securitarias del problema de la seguridad, y cerrar las brechas de acceso al bienestar para contribuir a la integridad y la felicidad de todos y todas las medellinenses.

¿Cuál es la utilidad del Acompañamiento?

Contribuye al diseño de las arquitecturas institucionales y la identificación y activación de los mecanismos informales claves para la transformación de las principales problemáticas identificadas en materia de seguridad y convivencia en Medellín.

Beneficia a la ciudad y al diseño de política pública al ser un ejercicio que: i) Se basa en información empírica de primera mano y no en suposiciones o prejuicios, y ofrece una línea de base de datos objetivos y subjetivos relativos a los problemas de seguridad y convivencia en Medellín; ii) Da cuenta de los retos administrativos y cotidianos que enfrentan los actores oficiales y las comunidades, para que las medidas que se tomen se orienten a eliminar distorsiones e incentivos perversos que distancian a los funcionarios de sus metas y a las comunidades del Estado; iii) Permite comprender la variación y heterogeneidad de las dinámicas, las poblaciones y de los territorios físicos, cognitivos e inmateriales que configuran a Medellín para ajustar o diseñar medidas que den cuenta de la contextualización de los fenómenos a enfrentar y de la diversidad de las comunidades a integrar y a atender.

Permite construir indicadores de gestión y monitoreo para la política, sus planes, programas e instrumentos, facilitando: el seguimiento, ajuste y evaluación por parte de las autoridades locales, nacionales y organismos de control; la transparencia de las acciones y el control ciudadano; así como la disponibilidad y el acceso de datos para organizaciones, investigadores, medios de comunicación, y ciudadanos interesados en los avances en materia de seguridad y convivencia en la ciudad.

Diseño y metodología del Acompañamiento

Los principios de diseño de este Acompañamiento tienen que ver con los aprendizajes del CAP en proyectos anteriores, y resaltan la importancia de centrarse en miradas analíticas, no normativas, de los dos fenómenos aquí estudiados con el fin de abrir “la caja negra” de los mismos. Así mismo, privilegian la importancia de explorar empíricamente la íntima relación que estos temas tienen con la democratización, la paz, la equidad, el desarrollo y el cambio social (institucional). En este sentido, es fundamental la identificación en terreno de los mecanismos que subyacen a la seguridad y la convivencia como fenómenos microsociales y a su vez como fenómenos micropolíticos marcados por su naturaleza multidimensional. La aproximación aquí presentada se funda en las posibilidades de operacionalización de las categorías a través de encuestas, experimentos económicos, de ejercicios de estandarización de bases de datos, y de la georreferenciación de los mismos, así como de la triangulación y contraste de resultados a través de la aplicación de instrumentos cualitativos como entrevistas, encuestas, grupos focales, cartografías sociales y reconstrucción de narrativas.

Para ofrecer una visión amplia, integral y pertinente del tema de seguridad y convivencia en un contexto tan complejo como el de la ciudad de Medellín, se parte de un enfoque metodológico que tiene como premisa básica el abordaje multidisciplinario y multimetodológico.

La información se recolectó en las seis zonas que comprenden las dieciséis comunas, y en dos de los cinco corregimientos que componen el mapa administrativo de la ciudad. Para esto se utilizaron diferentes enfoques de análisis, métodos y técnicas. Entre las perspectivas metodológicas se incluyen el análisis conceptual, el análisis institucional, organizacional, miradas psicosociales, el análisis de concentración de

desventajas sociales y la teoría ecológica del delito y la eficacia colectiva. Con el fin de desarrollar el análisis de atributos sociales, se usaron experimentos económicos en materia de confianza, acción colectiva y lealtad frente a actores, así como encuestas, grupos focales, cartografía social y entrevistas. En estos ejercicios participaron cerca de 600 personas, entre funcionarios, expertos, y ciudadanos habitantes de los diferentes territorios de la ciudad en donde se llevó a cabo el trabajo de campo. Lo anterior se complementó con la estandarización de bases de datos, la construcción de series de tiempo y de análisis multivariados con datos oficiales y fuentes no oficiales de comprobada calidad.

Contenidos del Acompañamiento

El producto final del Acompañamiento contiene cerca de 900 páginas divididas en 5 componentes de investigación: I. Análisis conceptual sobre seguridad y convivencia: "La seguridad y la convivencia como problemas gemelos del orden social"; II. Diagnóstico de la seguridad y la convivencia en el Municipio de Medellín 2004-2014: "Transformaciones y patrones de persistencia, 2004-2014"; III. "Análisis de las políticas públicas y los instrumentos de la gestión local de seguridad y convivencia en el Municipio de Medellín 2004-2014"; IV. "Análisis institucional y organizacional de los actores claves de la provisión y la gestión de seguridad y convivencia en el Municipio de Medellín"; V. "Análisis exploratorio de la cultura organizacional y sus efectos sobre el servicio al interior de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá"; VI. "Análisis de atributos comunitarios en el nivel local frente a la seguridad y la convivencia a través del componente experimental: confianza, acción colectiva y lealtad frente a actores en las 16 comunas de Medellín", y VII. "Diseño y aplicación de herramientas cualitativas para el análisis de percepciones comunitarias sobre seguridad y convivencia en las seis zonas de Medellín". Los periodos seleccionados obedecen a la disponibilidad de información cuantitativa y a la coyuntura que define el proceso actual de la ciudad en la materia, pero se advierte que dicha selección no desconoce las importantes contribuciones y esfuerzos de gobiernos y organizaciones locales en los años anteriores a los periodos analizados. Finalmente, se ofrecen dos anexos: un estado del arte de los estudios sobre violencia y conflicto en Medellín y un análisis de contenidos de prensa sobre la seguridad y la convivencia en Medellín 2012-2014. Este libro resume algunos de los principales componentes y hallazgos del informe final producto del trabajo del Centro de Análisis Político.

Estructura del capítulo

El presente capítulo recoge una aproximación panorámica al “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín”³, y se divide en cuatro secciones. En la Introducción se presentan las generalidades del Acompañamiento, se explora el concepto de “Arquitectura institucional”, así como el rol de los mecanismos informales en el diseño, ajuste y la transformación de las políticas públicas. Así mismo, se aborda la importancia de las aproximaciones empíricas como base para el diseño de arquitecturas institucionales y de la identificación de dinámicas informales dentro de la tradición normativa de los problemas de seguridad y convivencia. En la segunda sección se realiza una breve aproximación a la evolución de los conceptos de seguridad y convivencia en la literatura y en las políticas de la ciudad. A continuación se presenta la propuesta conceptual de seguridad y convivencia como problemas gemelos del orden social, se esboza la mirada multidimensional de la política pública, así como de algunos aspectos claves del enfoque microsocioal de la seguridad y la convivencia. En la tercera sección se presentan los principales hallazgos del Acompañamiento. Finalmente, en la cuarta sección se abordan las orientaciones de cara al diseño de arquitecturas institucionales, así como para la identificación y activación de mecanismos informales para la seguridad y la convivencia en Medellín.

Introducción y contexto

En los últimos años se ha confirmado que las diferentes formas de violencia urbana asociadas a problemas de inseguridad y convivencia son una amenaza para el desarrollo (CAF, 2014; Banco Mundial, 2011; 79; Bates, 2001 y 2008). Sin embargo, las políticas de seguridad siguen centrándose más en aspectos de control y reacción, y los aspectos preventivos parecen aún ser marginales. Dados los avances y aprendizajes, se abre una oportunidad para aprovechar el importante terreno recorrido en diferentes contextos con el fin de desarrollar miradas y acciones que se orienten a abordar,

³Una versión completa de los resultados se encuentra en el “Informe final del Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín”, Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT- Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín, 2014.

comprender y aprovechar la riqueza de los aspectos sociales que subyacen tras los temas de seguridad y convivencia (Sampson, 1989, 1997, 1999 y 2002; Muggah, 2012, y Garzón, 2014). Este trabajo aboga, como lo vienen haciendo otras miradas recientes (The world Bank, 2011; Muggah, 2012; PNUD, 2013; CAF, 2014), por prestar atención a analizar las complejas, pero íntimas relaciones entre seguridad y desarrollo (Muggah, 2014; Pierce, 2015). Es en este sentido que se comparte aquí la necesidad de balancear un enfoque de la seguridad, que sin demeritar la importancia del control situacional y el refuerzo de la ley, fortalezca la capacidad de los gobiernos locales (Acero, 2005) e integre las dimensiones políticas (Hoelscher y Nussio, 2014; McLean, 2014; Gutiérrez et al., 2013; John y Putzel, 2009) y sociales de las problemáticas (Banco Mundial, 2011; Abello y Angarita, 2013; Gottsbacher, 2013, y Felbab-Brown, 2013), y comprenda que la convivencia es el campo natural para la prevención, la reproducción de la prosocialidad y la democracia en el nivel microsocial (Giraldo, 2001; Mockus, et al., 2002, 2003, 2012; Murraín, 2012; Chaux, 2012).

Medellín hace parte de un grupo de ciudades que han visto decaer su tasa de criminalidad en forma impresionante debido a que los gobiernos nacionales y locales han desarrollado políticas exitosas para reducir la violencia (Banco Mundial, 2011: 79; Giraldo y Preciado, 2015; Giraldo y Fortou, 2014; Gutiérrez et al., 2013). Por el proceso vivido en la ciudad, en el mundo se habla hoy comúnmente del “Milagro de Medellín” (McLean, 2014; The Economist, 2014; Muggah, 2012; Fukuyama y Kolbi, 2011). Como lo demuestran Giraldo y Fortou (2014:16), Giraldo (2009 y 2010) y Gutiérrez, et al. (2013), este no ha sido un hecho mágico y ha involucrado un difícil proceso sucesivo de acciones políticas y sociales que han permitido que Medellín haya dejado de ser, sucesivamente, la ciudad más violenta del mundo, de América Latina, de Colombia y del valle de Aburrá. La historia reciente de la ciudad muestra que pese a los complejos y adversos retos, los gobiernos de la ciudad iniciaron una innovadora trayectoria desde los años noventa (Giraldo, 2009, 2010, y Giraldo y Fortou, 2014; EAFIT-ONU Habitat, 2011; Cerdá, et al., 2012). En la segunda década del siglo XXI, el proceso resultante de dichos esfuerzos abre una nueva ventana de oportunidad que hoy permite revisar las arquitecturas institucionales e identificar los mecanismos informales claves, para continuar la senda del progreso (EAFIT, 2014). Lo anterior hace pensar que las condiciones están dadas para

discutir, consolidar, hacer sostenible y acelerar la gran transformación que ha vivido la ciudad en las últimas décadas, para dar el siguiente paso que implica la consolidación local del Estado y el cierre de las brechas de acceso al bienestar, para contribuir a la integridad y la felicidad de todos y todas las medellinenses.

Este capítulo presenta un análisis de los productos y los resultados del proyecto de “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín” realizado por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT entre 2013 y 2014. El contenido incluye algunos de los aspectos más importantes del diseño, implementación, sistematización, análisis e interpretación de los datos y experiencias, que permiten entregarle a la ciudad un conjunto de insumos que buscan constituir el punto de partida teórico-conceptual, técnico, así como de línea de base para la construcción de la política pública de seguridad y convivencia de la ciudad.

El Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia en Medellín

La Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín se propuso la tarea de revisar los avances que en materia de política pública de seguridad y convivencia se han realizado en la ciudad, con el fin de establecer los mecanismos claves para el diseño de una política pública que sienta las bases para hacer sostenibles las transformaciones positivas alcanzadas en la ciudad y ajustar las medidas a los cambios evidenciados en las dinámicas de violencia y criminalidad, así como frente a los retos que los nuevos factores plantean a la seguridad y la convivencia en el Municipio de Medellín en la segunda década del siglo XXI.

Los objetivos del Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia se desarrollaron a través de: la construcción de un marco conceptual y teórico novedoso que permita una comprensión alternativa del contexto de seguridad y convivencia de la ciudad, y la revisión de los antecedentes de política pública de seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín con sus distintos instrumentos. Lo anterior de cara a la continuidad de las buenas prácticas desarrolladas en la ciudad en los últimos años, así como del ajuste de una gran cantidad de iniciativas que de manera simultánea se están llevando a cabo en el presente. Durante el camino este equipo identificó la necesidad de ir más allá, debido a la ausencia de datos empíricos que permitieran es-

tablecer las dinámicas de la seguridad y la convivencia no solo en los territorios físicos de la ciudad, sino en los imaginarios de las poblaciones y los funcionarios involucrados. Así, se incluyó un tercer objetivo relativo a ofrecer una línea de base, que permita tener un referente empírico con rostro humano y cotidiano, que contextualice y robustezca la pertinencia de la toma de decisiones flexibles, informadas y susceptibles de medición.

Ante este reto, el Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT desarrolló tres etapas de trabajo que permitieran avanzar hacia la construcción de un conjunto de datos que nutran, de la mano de la gran cantidad de información existente, una línea de base para el diseño de una política pública de seguridad y convivencia para el Municipio. En la primera etapa se construyó un estado de arte sobre los principales enfoques e instrumentos en materia de seguridad y convivencia en el mundo, en América Latina, Colombia y Medellín. De manera complementaria se buscó construir un estado del arte sobre los instrumentos de política pública en la ciudad entre 2004 y 2014, así como establecer el conjunto de reglas y organizaciones existentes para regular e intervenir estas problemáticas a nivel nacional y local. En segundo lugar, se exploró el sentido del Acompañamiento como mecanismo de puente entre la academia y el sector público para identificar problemas, vacíos y retos, de cara al diseño de una política que integre de manera equilibrada y práctica la seguridad y la convivencia en el ámbito formal e informal de las relaciones sociales que estructuran la vida en la ciudad. En este sentido, se sentó la base teórica y metodológica de una aproximación, que a su vez se nutrió de la realización de eventos de discusión internacional, nacional y local con las autoridades, los expertos (internacionales y locales) y las organizaciones locales dedicadas al tema.

Adicionalmente, se realizaron actividades de capacitación y discusión con los funcionarios de distintas dependencias de la Administración Municipal, que están comprometidos, desde diferentes áreas, en mejorar las condiciones en el nivel territorial. Por último, se pilotearon los instrumentos de cara al trabajo de campo y se inició la construcción de bases de datos que integran la información disponible sobre el tema. Finalmente, se recorrió el territorio de las 16 comunas y de dos de los cinco corregimientos de la ciudad, aplicando las herramientas de investigación en un trabajo de campo en varios frentes. Lo anterior produjo una serie de datos que sirvieron como

insumo para la construcción de los análisis que componen el informe final del Acompañamiento. Algunos de los resultados fueron presentados y discutidos en el marco de las mesas de preparación y discusión intersectorial de la política pública, así como en reuniones de trabajo con los equipos de las diferentes secretarías interesadas.

En suma, el aprendizaje central de este proceso de acompañamiento tiene que ver con que la seguridad y la convivencia no se pueden ver como fenómenos aislados, pues son, entre otros aspectos, indicadores del grado de desarrollo institucional de una sociedad. Dicho desarrollo se expresa en los procesos de aprendizaje social y las formas de resolución compartida (modelos mentales) de los dos problemas gemelos del orden social (Mantzavinos, 2001, y Mantzavinos, et al., 2004). En este sentido, el Acompañamiento contribuye con información y análisis rigurosos a la generación de ecologías virtuosas en dos niveles: en el del gobierno municipal y entre los funcionarios comprometidos con la tarea de llevar el Estado al territorio al encuentro positivo e incluyente con los habitantes; y en el de las motivaciones, las percepciones y las prácticas en el nivel comunitario. La meta es contribuir a la construcción y estabilización en el tiempo de una gran alianza por la innovación en materia de seguridad y convivencia en cada una de las comunas de la ciudad.

A través del Acompañamiento, el CAP entrega a la ciudad una aproximación de primera mano a los microfundamentos de la seguridad y la convivencia en Medellín. Evidenciamos que por la dura, pero innovadora trayectoria recorrida por la ciudad desde los años ochenta, el proceso actual abre una nueva ventana de oportunidad para revisar las arquitecturas institucionales e identificar los mecanismos informales claves. Lo anterior con el fin de discutir, consolidar, hacer sostenible y acelerar la gran transformación que ha vivido la ciudad en las últimas décadas, para dar el siguiente paso: consolidar la construcción local del Estado y cerrar las brechas de acceso al bienestar para contribuir a la integridad y la felicidad de todos y todas las medellinenses.

Concepto de arquitectura institucional y el rol de los mecanismos informales en el diseño, ajuste y transformación de las políticas públicas

El título de este capítulo se inspira en las corrientes de economía del comportamiento y de diseño institucional que han tenido un acelerado desarrollo en las dos últimas décadas (Thaler y Sunstein, 2008; Kahneman, 2011; Abitbol, 2005 y 2013a). Coincide con el interés que desde diferentes sectores suscitan los cruces entre las políticas públicas y la incorporación de los avances técnicos y científicos en los campos de la economía política y de la economía del comportamiento. En el país de manera reciente el concepto ha ganado terreno, lo cual se expresó en el título del Foro Arquitectura Institucional para la seguridad y la convivencia que llevó a cabo la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana en Bogotá el 2 de julio de 2014. Este evento, que se realizó en iniciativa conjunta con la Universidad de los Andes, la Cámara de Comercio de Bogotá, y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, denota el gran avance que ha tenido la discusión sobre la política pública en estas materias. En dicho evento, diferentes expertos discutieron sobre las fortalezas, debilidades y desafíos institucionales en seguridad y convivencia ciudadana en Colombia, y se discutieron algunas propuestas en cuanto al diseño institucional formal para profundizar los logros alcanzados en el país. La perspectiva de trabajo del CAP de la Universidad EAFIT se suma a esta nueva corriente de aproximación a las políticas públicas y entiende que una mirada como esta nutre de manera sustancial la apuesta que hace Medellín por revisar, comprender, analizar y ajustar el importante proceso de innovación institucional que ha dado paso a la gran transformación que han liderado los sucesivos gobiernos de la ciudad, ya que permite mejorar la calidad y alcance de las acciones orientadas al cambio social.

¿De qué hablamos cuando hablamos de una arquitectura institucional? El concepto implica la noción de que la vida social se estructura y canaliza a través de reglas (Mantzavinos, 2001 y 2009; Acemoglu y Robinson, 2012). Las reglas de juego en una sociedad son susceptibles a la creación y posible transformación en procesos de acción o deliberación colectiva (Abitbol, 2005 y 2013b). Para los pioneros en el tema, un arquitecto institucional tiene la responsabilidad de organizar el contexto en el que las personas toman decisiones (Thaler y Sunstein, 2008). Los buenos arquitectos son

conscientes de que aunque no puedan construir el edificio perfecto, pueden decidir diseños que tengan efectos positivos y benéficos para que la gente viva mejor, feliz y sana (Sunstein, 2009; Thaler y Sunstein, 2008). El ejercicio de la arquitectura institucional implica el intento de diseñar políticas que mantengan o incrementen la libertad y la autonomía de las decisiones de los ciudadanos (Thaler y Sunstein, 2008). Sin embargo, semejante tarea implica “el reto que consiste en articular propuestas realistas de innovación social a una apuesta democrática de sometimiento de las decisiones de política y de diseño institucional a la razón pública” (Abitbol, 2013a; p.231).

Las oportunidades y limitaciones de las arquitecturas institucionales tienen que ver con que el ejercicio de diseño institucional es un ejercicio siempre humano, susceptible al error, la imprecisión y la contingencia, que requiere el cambio intencional de reglas en situaciones de acción o deliberación colectiva (Abitbol, 2005). La realidad muestra que hay grandes retos cuando se trata de transmitir buenas intenciones a través del diseño de reglas dada la distancia entre las expectativas normativas que las subyacen y las expectativas empíricas que median su apropiación, uso o rechazo. Como lo ha planteado Elster (1993), en materia de diseño de reglas “las cosas no siempre pasan como se espera”(p.?), y por eso el arquitecto institucional debe conocer bien el contexto, evitar los prejuicios, y puede prever las consecuencias no intencionadas producto de la interpretación y la apropiación social de los diseños. Además, implica comprender que no todo el cambio es por diseño, y que la clave está en la coevolución entre las reglas y las prácticas sociales, lo que depende en gran medida de los procesos de aprendizaje social (Mantzavinos et. Al, 2004; Abitbol, 2005 y 2013b). Como lo muestra la historia, son escasos los procesos de transformación discontinua, ya que la plasticidad de la mente humana y la libertad plantean ante todo la necesidad de pensar el cambio social como un proceso incremental.

Por esta razón, el diseño de arquitecturas institucionales debe complementarse con la comprensión y el análisis de los mecanismos informales que subyacen a la vida social. Estos mecanismos están asociados a las formas compartidas de resolución de problemas (modelos mentales), y su naturaleza yace en que son producto espontáneo de las prácticas sociales que resultan de la historia compartida por los grupos sociales (Mantzavinos, 2001). Estos modelos mentales que se cristalizan lentamente con

el tiempo, se expresan en las actitudes, los valores, las formas de confianza, acción colectiva y resolución de problemas de interacción, que las personas aprenden desde su infancia en los procesos personales, familiares, grupales y sociales en una íntima conexión y retroalimentación con los entornos materiales e inmateriales en los que habitan (Casas y Méndez, 2011). Las normas sociales cobran un lugar esencial en el nivel microsocia, pues se convierten en la gramática de los grupos (Bicchieri, 2006) y son relevantes de acuerdo con los entornos en los que la gente toma decisiones. Las normas sociales se basan en la expectativa que las personas tienen frente a lo que otros harán (Bicchieri, 2009). Es por esto por lo que son un elemento poderoso y relevante, pues moldean las decisiones de las personas, guían el comportamiento y lo condicionan (Bicchieri, 2012). En este sentido, al pensar en arquitecturas institucionales se debe establecer la jerarquía social de los diferentes tipos de reglas (informales y formales), el tipo de redes que conforman, su conexión, armonía o disonancia. No es posible pensar en el impacto de una ley o de una política sin tener en cuenta su conexión o desconexión con las normas sociales de las comunidades, las prácticas sociales y las formas compartidas de resolución de problemas en el nivel local.

Al abordar las políticas públicas de seguridad y convivencia desde una perspectiva de arquitectura institucional, es importante comprender los desarrollos que han llevado a transformar las nociones que se tienen sobre el rol de la cultura (Abitbol, 2013b), así como el alcance y la naturaleza de los incentivos que se quieren avanzar (Thaler y Sunstein, 2008; Cialdini, 1993). Las miradas tradicionales sobre el crimen se han centrado en la teoría de incentivos y en la disuasión (Becker, 1974), sin embargo, miradas recientes (Bicchieri, 2006; Cialdini, 1993; Keizer et al., 2008) han ofrecido alternativas que introducen la importancia de las normas sociales relativas a la construcción de identidades (Kalyvas, 2003 y 2014), las percepciones y la racionalidad de contexto (González, 2001) e incluso han explorado los inconvenientes de políticas centradas solo en incentivos negativos o materiales (Tyrans y Feld, 2006; Thaler y Sunstein, 2008). El diseño de arquitecturas institucionales incorpora factores humanos y se esfuerza por comprender la naturaleza de la arquitectura cognitiva humana, centrándose en proponer mecanismos de "empuje sutil" que tengan en cuenta las motivaciones, expresadas en el tipo de emociones, los deseos, las creencias y la información disponible con la que cuentan los individuos.

Aproximaciones empíricas como base para el diseño de arquitecturas institucionales

Las limitaciones del abordaje tradicional de los estudios en materia de seguridad y convivencia tienen que ver con dos aspectos. Por un lado se centran en supuestos y enfoques de carácter normativo que dejan de lado los problemas de la operacionalización de las variables involucradas y se basan muchas veces en el sentido común, sin preocuparse por el contraste de las suposiciones con la evidencia empírica de contexto. Además, y en el mejor de los casos, la mayoría de las muestras en las que se basan los estudios son representativas a nivel nacional sin ir al nivel desagregado territorial, o en su defecto toman como fuente datos secundarios. Por otro lado privilegian la atención sobre variables como el homicidio y el análisis de datos objetivos, dejando de lado otras fuentes de información subjetiva. Por esta razón, puede resultar valioso incorporar estrategias metodológicas complementarias al estudio de estos temas, ya que estas pueden contribuir a una mejor comprensión de las causas, relaciones, dinámicas, significados y variaciones a través de la comparación de casos y el contraste de diferentes fuentes de información.

Los principios de diseño de este Acompañamiento tienen que ver con los aprendizajes del CAP en proyectos anteriores Casas-Casas, et al. (2013) y Giraldo y Fortou (2014)⁴, y resaltan la importancia de centrarse en miradas analíticas no normativas de los dos fenómenos aquí estudiados, con el fin de abrir “la caja negra” de los mismos (Elster, 2007). Así mismo, privilegian la importancia de explorar empíricamente la íntima relación que estos temas tienen con la democratización, la paz, la equidad, el desarrollo y el cambio social e institucional. En este sentido, es fundamental la identificación en terreno de los mecanismos que subyacen a la seguridad y la convivencia como fenómenos microsociales y a su vez como fenómenos micropolíticos marcados por su naturaleza multidimensional.

Como ya se mencionó, desde la perspectiva propuesta aquí, se trascienden las miradas exclusivamente normativas, militaristas y securitarias sobre el tema. Se ofrece una

⁴En especial ver Casas-Casas, et al. (2013) y Giraldo y Fortou (2014).

aproximación complementaria de la seguridad y la convivencia como los dos pilares de una arquitectura institucional indispensable para el desarrollo humano, el buen desempeño institucional y el fortalecimiento de “espirales virtuosas” en la ciudad (Acemoglu y Robinson, 2012). Se busca mostrar la utilidad, pertinencia y beneficio de adoptar una perspectiva microsocia para el diseño de políticas públicas con potencialidad para el cambio social. En este sentido, el estudio propone una mirada que comprende la importancia de la territorialización de las políticas de seguridad y convivencia, no solo en su aspecto geográfico, sino a través de los territorios simbólicos y mentales de las comunidades y de los habitantes. En suma, se propone aquí una aproximación pública que: se preocupe por comprender y fortalecer capacidades locales; aproveche las buenas prácticas y atributos positivos desarrollados por las personas para lidiar con las amenazas y los riesgos en la vida cotidiana; comprenda la importancia de fortalecer incrementalmente la democracia efectiva des-securitizando la agenda de seguridad; blinde a la ciudad de la influencia perversa del crimen y la corrupción, de los factores que generan inseguridad, y de las dinámicas que erosionan la convivencia en la vida cotidiana de los y las medellinenses.

Seguridad y convivencia como “problemas gemelos” del orden social en Medellín

El proceso reciente que ha recorrido la ciudad en las cuatro últimas décadas muestra que Medellín vive los efectos de la “gran transformación” a la que hace referencia la teoría de Bates (2001) en su trabajo comparativo sobre prosperidad y desarrollo. Bates identifica el proceso que atraviesan las sociedades cuando dejan de ser pequeñas y se transforman en grandes unidades poblacionales, en el que es fundamental la domesticación de la violencia con fines productivos. La economía política del desarrollo ha identificado la importancia que cobran los procesos de orden social y su relación con el desarrollo político, social, económico y cultural; una relación que puede hacer la diferencia en cuanto al éxito o el fracaso en el marco de dicha transición (Olson, 2000; Bates, 2001; Mantzavinos, 2001; Acemoglu y Robinson, 2012).

Sin embargo, no se puede obviar el contexto global y nacional en el que se ha desenvuelto la ciudad. Recientemente, Kalyvas (2014) viene estudiando la existencia de un conjunto de valores que pueden hacer prevalentes condiciones adversas, que a su vez pueden hacer esquivar la posibilidad de domesticación de la violencia con fines productivos e incluyentes. Kalyvas identifica cómo la prevalencia de la violencia y de grandes estructuras criminales que retan el orden social, se hace más probable en países recientemente democratizados, que tienen economías emergentes, en los que las instituciones son débiles y se experimentan procesos de urbanización rápida. Al parecer, este es el contexto en el que Medellín sigue enfrentando el reto fundamental de superar una crisis estructural nacional, que aunque manifiesta, se maneja como latente en el nivel local: la necesidad de resolver el problema del orden social en los territorios físicos y en los territorios inmateriales: aquellos que simbólicamente representan las identidades de los ciudadanos, los grupos a los que pertenecen y que orientan sus prácticas. Esta es la raíz que explora esta aproximación, y es la tarea de las administraciones locales, una en la que los gobiernos de la ciudad han hecho una gran labor en condiciones estructurales adversas (McLean, 2014; Giraldo y Fortou, 2014; Gutiérrez et al., 2013; Acero, 2005), y que revela el secreto detrás del “Milagro de Medellín”.

La evolución de los conceptos de seguridad y convivencia

La evolución de los conceptos de seguridad y convivencia en la ciudad, estudiada de forma exhaustiva en el Informe final del “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín”, muestra la oportunidad de reflexionar y discutir sobre la necesaria complementariedad de los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana en contextos complejos como el de Medellín en el que simultáneamente se enfrentan retos propios de cada una de las miradas de la seguridad. Las dinámicas internacionales, nacionales, regionales y los efectos sobre la vida local hacen que, pese a los avances logrados en la ciudad, se sigan enfrentando amenazas propias de la seguridad pública (Stiglitz y Kaldor, 2013; PNUD, 2013). Sin embargo, esto no ha sido un obstáculo para que la ciudad haya logrado y siga realizando avances simultáneos en materia de seguridad ciudadana y en seguridad humana (EAFIT-ONU Habitat, 2011).

Tabla 1.1 Concepciones de la seguridad

	Seguridad pública	Seguridad ciudadana	Seguridad humana
Nociones asociadas	Seguridad nacional Orden público Seguridad interior Seguridad democrática Mirada securitaria de la seguridad	Seguridad urbana Seguridad personal Mirada democrática de la seguridad	Desarrollo Humano Seguridad desde abajo Aproximaciones sociales de la seguridad
Contexto histórico	Desde los orígenes del Estado hasta el final de la Guerra Fría	Posterior a la Guerra Fría Nuevos sujetos de derecho internacional Procesos de democratización y modernización institucional en América Latina	Cambio de paradigma en el concepto de desarrollo Crisis del modelo de desarrollo económico
Corrientes teóricas e ideológicas asociadas	Paradigma realista de las Relaciones Internacionales	Liberalismo y Republicanismo cívico	Informes Desarrollo Humano (PNUD) Teoría económica de la justicia y el desarrollo
Críticas	Las amenazas no son sólo militares No solo importa la seguridad del Estado Las amenazas no son siempre objetivas (Tickner, 2004, p. 15)	Críticas desde las miradas securitarias Desde las voces operativas se plantea lo que hemos denominado la objeción de "besos y abrazos" para tratar problemas de criminalidad. (CAP-EAFIT; 2014)	Poca especificidad técnica Amplitud Dificultades para volver operativo el concepto Omnicomprensión (eliminación de la especificidad de la seguridad) Activismo totalizador (creencia en que es imposible avanzar en uno solo de los componentes de la seguridad humana) (Gómez, 2012, p. 39)

Fuente: CAP-EAFIT (2014)

La complementariedad que sugiere el uso conjunto de los términos seguridad y convivencia en los planes de desarrollo considerados en la revisión del periodo 2004-2014, sugiere que el éxito puede estar en la combinación de las tres miradas (CAP-EAFIT, 2014), como se muestra en la Tabla 1.2.

Tabla 1.2 Tres enfoques contemporáneos de la seguridad

¿Seguridad para quién?	¿Seguridad para qué valores?	¿Seguridad frente a qué amenazas?	¿Seguridad por qué medios?
Del Estado y sus distintas organizaciones	Soberanía	Internas y externas relacionadas con el crimen y la violencia	Violencia
	Integridad estatal		Reacción
	Valores propios del orden económico y social de la respectiva forma del Estado	Contra el mantenimiento y supervivencia del Estado	Control
De las personas y los grupos sociales	Libertades y derechos fundamentales (derecho a la vida, a la integridad, al patrimonio)	Delito	Prevención
			Medidas punitivas
	Valores democráticos	Violencia	Espacios para la participación ciudadana
			Fortalecimiento de capacidades democráticas del Estado
De las personas y los grupos sociales	De los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación	Desempleo	No militaristas
		Hambre	Desarrollo humano
		Enfermedad	Paz
		Riesgos ambientales	Desarme
		Delincuencia	Derechos humanos
		Conflictos sociales	Justicia internacional
		Represión política	Gobernabilidad
	Democracia		

Fuente: CAP-EAFIT (2014)

Por su naturaleza, el concepto de convivencia sugiere un término sujeto a múltiples interpretaciones (ver Tabla 1.3), y que es utilizado principalmente en estudios sobre construcción de paz, reconciliación (Abu-Nimer, 2001), diversidad y educación (Carbaljal, 2013). Su uso es reciente en el contexto de las políticas públicas contra la violencia y la delincuencia, y adquiere valor por su relación con el concepto de seguridad ciudadana, su contenido preventivo y por los efectos positivos esperados en el largo plazo (PNUD, 2008, p. 8).

Tabla 1.3 Atributos de las definiciones del término convivencia

Atributo	Fuente
Exclusión de la violencia de las relaciones sociales	(PNUD, 2008), (Gallardo, 2009 y Ray, 2005 citados por Carbajal, 2013, p. 14), (Giménez, 2005, p. 10), (Kriesberg, 2001, p. 49), (Berns & Fitzduff, 2010, p. 2), (APGA & ONU-Hábitat, s.f., p. 68), (Mockus, 2002, p. 20), (Universidad de Antioquia, 2001, p. 6)
Vivir en medio de la diferencia y la diversidad	(PNUD, 2008, p. 9), (Giménez, 2005, p. 10), (Berns & Fitzduff, 2007, p. 2)
Respeto	(Kriesberg, 2001, p. 48), (APGA & ONU-Hábitat, s.f., p. 68), (Aldana & Ramírez, 2012, p. 97)
Igualdad	(Kriesberg, 2001, p. 48), (Berns & Fitzduff, 2007, p. 2)
Conflictos constructivos	(PNUD, 2008, p. 9)
Tolerancia	(Giménez, 2005, p. 10), (Kriesberg, 2001, p. 48)
Normas comunes, reconocimiento y cumplimiento de ellas	(Giménez, 2005, p.10), (Murrain & Acero, 2012, p. 128)
Regulación del conflicto	(Giménez, 2005, p. 10)
Reconocimiento del otro como igual	(Camps, 1995, p. 16)

Fuente: CAP-EAFIT (2014)

La exhaustiva revisión de la literatura disponible realizada en el marco del acompañamiento en materia de convivencia, permite concluir que sus definiciones, a pesar de variadas, amplias y difusas, no suponen grandes quiebres entre sí. La mayoría remite al mismo núcleo semántico: relaciones sociales positivas. Las definiciones no están cargadas de contenidos valorativos en los que radique el disenso. Se verifica que los desarrollos teóricos y empíricos sobre el término siguen siendo limitados, y en su rela-

ción con la seguridad sigue siendo un término subsidiario o secundario. El poco desarrollo teórico se relaciona con las fronteras difusas con términos como orden, cohesión social, inclusión social, coexistencia, integración o tolerancia. No hay especificidad que demuestre la utilidad diferencial de su uso y existen escasas aproximaciones empíricas del término en los estudios que la ligan con la seguridad. El reto yace en establecer la íntima relación que existe entre los dos conceptos y en aprovechar su sinergia para el diseño de políticas públicas.

Después de recorrer los hallazgos de la revisión conceptual sobre los enfoques y conceptos que sobre seguridad y convivencia están disponibles en la literatura, así como de evidenciar la ausencia de aproximaciones empíricas que permitan establecer relaciones explícitas y causales entre los dos categorías (CAP-EAFIT, 2014), el propósito de esta sección es sentar un terreno teórico que abra la posibilidad de abordar la naturaleza misma de la seguridad y la convivencia. Esta tarea se adelanta con el ánimo de contribuir al debate desde una perspectiva que se nutra de los hallazgos de corrientes que han venido estudiando el rol de estas variables dentro del análisis comparado sobre el desarrollo y el desempeño institucional. En este sentido, proponemos aquí un enfoque que dé cuenta de la importancia empírica de la íntima relación que estas categorías tienen como fundamento clave para la comprensión y el funcionamiento de las arquitecturas institucionales que posibilitan la vida en sociedad. Para esto, el primer paso requiere integrar un conjunto de conocimientos expresados en conceptos y teorías provenientes del rico trabajo interdisciplinario que integra el campo de la economía política del desarrollo (CAP-EAFIT, 2014). Lo anterior con el fin de transitar hacia un segundo paso, que implica la comprensión de la seguridad y la convivencia como problemas gemelos de un fenómeno más amplio, y que se define por las tensiones propias que dan paso a la existencia efectiva del orden social.

El enfoque microsociedad de la seguridad y la convivencia

Siguiendo a Mantzavinos, North y Shariq (2004, p.75), el reto más grande que enfrentan las ciencias sociales yace en explicar el cambio, específicamente el cambio social, político, económico y organizacional. El punto de partida para enfrentar este reto debe dar cuenta del aprendizaje humano, ya que este constituye el prerrequisito fundamen-

tal que posibilita explicar dichos cambios. Para estos autores, la habilidad para aprender es la razón esencial de la observable plasticidad del comportamiento humano, entendiendo que la interacción entre individuos que aprenden, subyace y posibilita los cambios observados en la sociedad, en las relaciones políticas, la economía y en la vida de las organizaciones.

El enfoque aquí desarrollado parte de la idea de que existe un interjuego entre la cognición, los sistemas de creencias y las instituciones. Una comprensión profunda del surgimiento, las propiedades operativas y los efectos de las instituciones en la economía y la política debería comenzar por el análisis de los procesos cognitivos. Lo anterior, debido a que las instituciones están ancladas en la mente de las personas como soluciones compartidas a problemas sociales (North, 2005; Mantzavinos, North y Shariq, 2004).

Por eso es importante prestar atención a la relación entre la formación de preferencias, la cultura y las instituciones. En esta interacción subyace el sustrato en el que se desenvuelven las relaciones que pueden garantizar el éxito o el fracaso de una sociedad para alcanzar un orden social positivo, que asegure el logro de estrategias que permitan equilibrios estabilizadores. Estos equilibrios permiten: la resolución de dilemas sociales a favor del óptimo social, asegurar procesos políticos no predatorios tendientes a estructurar un juego de compromisos creíbles en los niveles micro, meso y macropolíticos; y en lo económico, estabilizar un juego incluyente de creación de la riqueza y del bienestar.

Denominamos esta aproximación como microsocioal, dado su interés por identificar y establecer los fundamentos intrapersonales (relativos a las motivaciones, actitudes y valores), interpersonales (relativos a la confianza, la acción colectiva, la reciprocidad, la tolerancia, las nociones de justicias, y el rol de las convenciones, reglas morales y normas sociales), mesosociales del nivel de los grupos y las organizaciones (relativas a los modelos mentales), en interacción con las reglas formales y los procesos que estructuran las relaciones sociales en el nivel macrosocioal a través de los diferentes niveles y múltiples dimensiones de la experiencia propia de la vida en sociedad. Esta mirada asume la diversidad de alternativas de la dirección causal de las relaciones, ya

sean estas en procesos de tipo "arriba hacia abajo" (Top-Down), o del tipo "abajo hacia arriba" (Bottom-Up). En este sentido se valora en particular la manera en que los atributos y mecanismos subyacentes a las interacciones sociales, determinan la vida colectiva expresada en macroprocesos y resultados de carácter sistémico propio de complejas redes interconectadas.

Un enfoque microsocia l sobre seguridad y convivencia se sirve de integrar los aspectos intrapersonales y conectarlos de manera íntima con los demás niveles de la realidad social. Particularmente, al comprender que en el fenómeno de la movilización cognitiva de las poblaciones yace uno de los mecanismos más poderosos para superar las distancias entre estructura y actuación, y poder abrir la caja negra del funcionamiento de los sistemas sociales y políticos. Por esta razón es importante explorar los fundamentos de la relación entre cultura política, capital social y dilemas sociales, y su vinculación con los temas de seguridad y convivencia (Casas y Méndez, 2011). Para que un sistema político funcione y se reproduzca adecuadamente, se debe observar el tipo de movilización cognitiva, la legitimidad de las reglas y las decisiones, así como la lealtad y el respaldo de los ciudadanos a las autoridades y la ley. Por eso la confianza hacia las instituciones y la acción colectiva de incidencia pública son dos variables fundamentales para evaluar el funcionamiento y el desempeño de un sistema político (Casas y Méndez, 2011).

En términos de la cultura política democrática, las percepciones ciudadanas frente a la seguridad y la convivencia afectan los niveles de incertidumbre y riesgo percibidos por la población frente a la eficiencia y eficacia de la respuesta de las organizaciones públicas y privadas a los problemas de protección y confianza, así como en el concepto de legitimidad y de autoridad construido y practicado. Una noción de legitimidad que en el caso de las democracias constitucionales debe alejarse de la posibilidad de extorsión y abuso por parte de las autoridades, y cada vez estar más cerca de las ataduras de la Constitución, del buen funcionamiento de los mecanismos de frenos y contrapesos, de la posibilidad de control del accionar de los funcionarios, así como de tramitación no violenta de los conflictos y las expectativas sociales.

Seguridad y convivencia como "Problemas gemelos" del orden social

En coherencia con el marco analítico que de manera extensa se presenta en el Informe final del "Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín" (EAFIT, 2014), la propuesta del CAP para el abordaje, comprensión e intervención de la seguridad y la convivencia, parte de la concepción de que estas dos categorías en un sentido empírico constituyen las fuentes del orden social, y por ende, el sustrato primario sobre el que se erige la arquitectura institucional que estructura y posibilita la producción, reproducción y la estabilización de las relaciones en una sociedad.

Como se mencionó arriba, la seguridad y la convivencia no se pueden ver como fenómenos aislados, pues son indicadores del grado de desarrollo institucional de una sociedad dada. Dicho desarrollo se expresa en los procesos de aprendizaje social y las formas de resolución compartida de problemas de seguridad y confianza. En estos temas se juega el equilibrio político y social que permite la viabilidad de una sociedad en el tiempo, ya que están en juego las bases del funcionamiento de la ley, la movilización cognitiva de la población (confianza institucional, legitimidad y lealtad) y la reproducción de la democracia efectiva en el nivel local.

El supuesto central de nuestro enfoque sobre la seguridad y la convivencia comprende ambos como problemas gemelos del orden social. En el contexto del marco analítico e interpretativo descrito anteriormente, los grupos en el proceso de la "gran transformación" descrita por Bates (2001) en sus trabajos comparativos sobre prosperidad y desarrollo, deben enfrentar los retos del paso de sociedades pequeñas en tránsito hacia sociedades grandes dado el incremento de la población, la erosión de las relaciones cara a cara, la reducción de la sombra del futuro en las interacciones sociales, y la resultante incapacidad de las instituciones informales para contener las transgresiones que surgen de la actividad de actores que se ven incentivados a aprovecharse de la complejidad social descrita, para obtener réditos unilaterales a expensas de los demás y del óptimo social. Es decir, que en contextos como el descrito, surgen dilemas sociales (Cárdenas, 2009) que se definen por el peso de las meta-preferencias o parámetros contextuales de decisión ante la ausencia o debilidad de meta-ordenamientos

(González, 2001) en los que exista un conjunto de reglas único que estructuren decisiones y comportamientos socialmente óptimos en el juego social.

En un contexto así, la vida individual se vuelve incierta dando paso a la necesidad de resolver dos problemas fundamentales: la seguridad, expresada en la necesidad de protección y la confianza, expresada en la necesidad de hacer predecible la conducta de otros agentes en el marco de la resolución de problemas subsecuentes de la interacción social. La relación íntima de estas dos variables (seguridad y la expectativa de convivencia pacífica) se expresa a través de las sociedades en que la necesidad de resolución de problemas relativos a la protección y la confianza da paso a la emergencia del orden social como una situación de estabilización de la vida individual y colectiva. Un escenario de este tipo se configura en el marco de actividades de agentes que se especializan en el negocio de la protección, es decir, organizaciones que proveen servicios de seguridad y resolución de disputas, que en el proceso de competencia por ampliar sus mercados van dando paso a la configuración de Estados (North, Wallis y Weingast, 2009; Mantzavinos, 2001; Bates, 2001; Tilly, 1985).

Sin embargo, vale preguntarse aquí como lo hicieron san Agustín, Charles Tilly y Robert Bates, por cuál es entonces la diferencia entre los gobernantes y los bandidos. Si se tiene en cuenta el riesgo de que al no consolidarse el orden social, es probable que se mantengan como persistentes las formas de “bandidaje estacionario” que anteceden la formación de Estados (Olson, 2000, p. 8; Gambetta, 2008). Este es un mecanismo perverso definido por la presencia de agencias privadas de protección violenta, que se caracterizan a su vez por ser “benefactoras” de aquellos a los que roban y extorsionan (Olson, 2000; Tilly, 1985). La respuesta se encuentra en el valor que adquiere la legitimidad, pues condiciona la acción de los actores, y las normas que los limitan, justifican y estructuran su accionar, esto desde el punto de vista de las poblaciones sujetas a su hegemonía regulatoria, así como en el paulatino desarrollo de reglas que definen el uso limitado del poder social y la coerción por parte de estos actores. En este sentido, el poder del Estado y su influencia, a diferencia de aquel de los bandidos estacionarios, encuentra el límite en las leyes y el reconocimiento social condicionado expresado en la movilización cognitiva de apoyo, la lealtad, la obediencia de las poblaciones, y en la disposición de estas últimas a pagar impuestos.

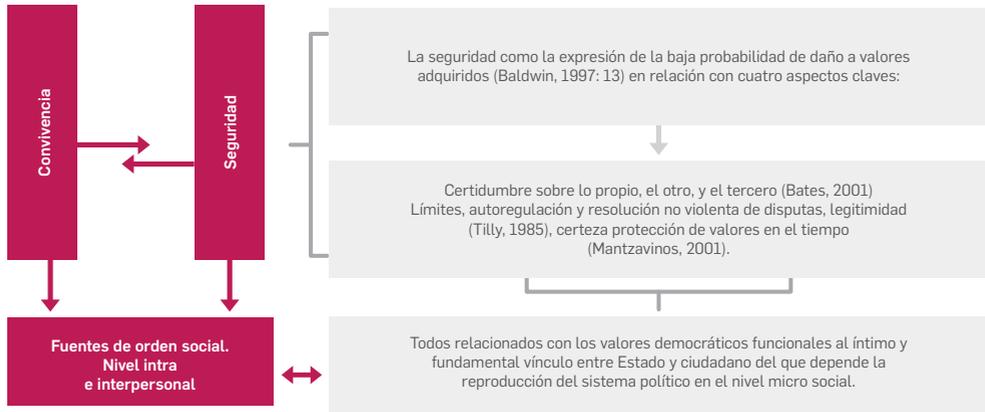
Un contexto como el descrito enfrenta el reto fundamental de asegurar una situación en la que la gente no se mata entre sí y se respeta, el gobierno domestica la violencia, es legítimo porque no abusa de las personas ni de su propiedad, resuelve conflictos de manera imparcial y usa el dinero de los impuestos de manera transparente, efectiva y eficiente, satisfaciendo las expectativas y necesidades de sus representados, e invierte los dividendos en factores que posibilitan el desarrollo y la prosperidad (Casas-Casas, 2013). Lo anterior implica que los ciudadanos protesten cada vez que los actores estatales no respetan sus compromisos con el imperio de la ley, y se activan los mecanismos de frenos y contrapesos para sancionar el uso ilimitado de las funciones públicas (Casas-Casas, 2013; Mantzavinos, 2001; Bates, 2001).

La seguridad como problema gemelo del orden social

El orden social es la consecuencia no intencional de la interacción de individuos y grupos que actúan respetando convenciones, siguen reglas morales, y adoptan normas sociales que orientan comportamientos prosociales. La Gráfico 1.1 muestra cómo la seguridad (Baldwin, 1997), entendida como la expresión de percepción de la baja probabilidad de daño a valores (materiales e inmateriales) adquiridos (reconocidos positivamente en los cuerpos legales) depende de la existencia del equilibrio estabilizador relacionado con un juego de compromisos creíbles encarnado en la certidumbre sobre lo propio, la certidumbre sobre el respeto de las esferas individuales de prerrogativas (acordadas, definidas y reconocidas por las normas sociales y la ley) por parte de otros (Bates, 2008). Dichos límites definen marcos de interacción definidos por la expectativa de autorregulación y la mutua regulación en el uso de la libertad personal, que en el caso de ser transgredidos, encuentran la posibilidad de regulación externa dada la existencia de autoridades legítimas y el respeto de mecanismos reconocidos colectivamente para la gestión y resolución de los conflictos resultantes de la interacción interpersonal. Un elemento adicional está constituido por la expectativa del uso limitado del poder por parte de los gobernantes que se comprometen a no preñar ni a desplegar comportamientos extractivos sobre los valores de las personas y los grupos, que en consecuencia se retroalimenta con la lealtad, la obediencia y el intercambio de impuestos y apoyo, por la provisión de bienes y servicios públicos. La relación con el desarrollo se basa en que la domesticación de la violencia sirva a fines productivos y se

oriente a la generación de un juego incluyente de construcción de riqueza y bienestar, liderado y protegido por el Estado (Mantzavinos, 2001).

Gráfico 1.1 Propuesta analítica de la seguridad como problema gemelo del orden social



Fuente: CAP-EAFIT (2014)

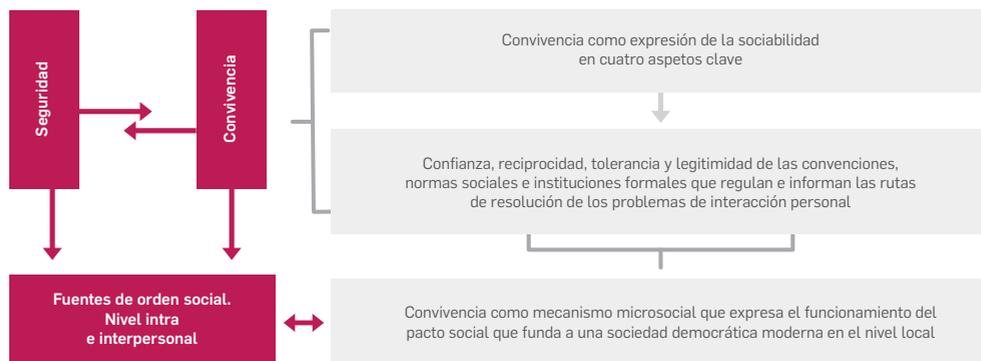
De la percepción de que el funcionamiento del juego de compromisos que funda en parte el orden social es creíble, cierto e incluyente (confianza institucional), depende la producción y reproducción de la íntima relación que se construye entre los ciudadanos y los gobernantes (Casas y Méndez, 2011). Este es el mecanismo que da paso al desarrollo, funcionamiento y reproducción de los sistemas políticos democráticos, en el que el papel del Estado consiste en asegurar y proteger los valores en el nivel micros social. En este sentido, esta propuesta dialoga armónicamente con el enfoque de seguridad ciudadana, pero evidentemente está conectada a las miradas de seguridad pública y de seguridad humana. De ahí el rol crucial de la interrelación de la percepción de seguridad, los niveles de victimización y la confianza institucional. Así, las políticas de seguridad de los Estados son eficientes y efectivas cuando garantizan el fin último de la estabilización de las percepciones de certidumbre sobre la vida cotidiana de los ciudadanos como microfundamento del funcionamiento simultáneo del juego de compromisos creíbles en lo político, y del juego de la construcción de riqueza y bienestar en los ámbitos económico y social.

La convivencia como problema gemelo del orden social

Como se evidencia en la sección dedicada al análisis del concepto de convivencia del Informe final del “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín” (CAP-EAFIT, 2014), la ausencia de miradas empíricas sobre el concepto y la ausencia de formas de operacionalización del mismo abren la oportunidad de contribuir de manera complementaria al debate sobre las comprensiones y usos sociales de la convivencia. La Gráfico 1.2 muestra cómo desde la perspectiva aquí planteada, se concibe la convivencia como problema gemelo del orden social en el sentido de que es fuente complementaria para el surgimiento de formas de regulación y estabilización de las relaciones en el plano de la interacción entre individuos y grupos. Por esta razón se concibe aquí la convivencia como una expresión de la sociabilidad humana susceptible de verificación a través de un conjunto de variables claves que coinciden con las formas ampliadas del capital social propuestas por Ostrom y Ahn (2003) y que se analizan y operacionalizan en los experimentos de campo desarrollados en este acompañamiento.

Cuatro aspectos componen las variables que subyacen a la convivencia en un sentido operativo: la confianza como expectativa frente al actuar de otros; la reciprocidad como correspondencia mutua en el encuentro con los otros; la tolerancia expresada como forma de reconocimiento y respeto de formas y estilos de vida e identidad distintos al propio; y la expectativa normativa y empírica del cumplimiento de las normas sociales y las reglas formales por parte de los otros. En este sentido, la convivencia constituye el mecanismo microsocial que expresa el funcionamiento del pacto social en el nivel cotidiano y local que funda a una sociedad democrática.

Gráfico 1.2 Propuesta analítica de la convivencia como problema gemelo del orden social



Fuente: CAP-EAFIT (2014)

Relación entre seguridad y convivencia como problemas gemelos del orden social

Como se ha mencionado, los Estados surgen para solucionar los problemas gemelos de confianza y de protección percibidos por los individuos ante el incremento de los grupos, la reducción de las relaciones cara a cara, y el colapso de las normas informales para detectar y castigar a los avivatos. Para que esto ocurra, el del Estado debe ser "el único juego en el territorio". Sin embargo, cuando los Estados se encuentran en vías de construcción o de consolidación, la persistencia de los dos problemas del orden social plantea retos en materia de seguridad y convivencia.

Un punto de central importancia es que el orden social no se da de manera natural ni automática. Por ende, la provisión de servicios como el de seguridad, y la evolución y la apropiación de formas de autorregulación y de regulación mutua de atributos y recursos para la gestión de problemas de convivencia, pueden quedar a la deriva siendo susceptibles de la captura y regulación por parte de actores privados. Como se analiza en el componente experimental de este trabajo, si la seguridad es entendida como un bien público, en contextos de debilidad estatal, esta deviene en un bien definido por la rivalidad y la exclusión (privatizado), y se da paso a la existencia de mercados de pro-

tección en los que el Estado es tan solo un actor más dentro del abanico de oferentes. En un contexto como el descrito, la población se ve obligada a seleccionar la mejor oferta dentro del conjunto de proveedores.

Cuando las amenazas del Estado no son creíbles debido a su incapacidad para reforzar y hacer cumplir las normas, las personas se encuentran frente a un dilema social dada la expectativa de eficacia competitiva, eficiencia e inmediatez de los resultados. Este parece ser la principal característica del contexto institucional en Colombia como lo han señalado autores tan autorizados como Orjuela (2011), González (2010) y Robinson (2013).

Por la eficacia percibida, la presencia territorial y cotidiana, o por los lazos compartidos, la lealtad, la movilización cognitiva, la legitimidad y el apoyo se desplazan hacia los actores no estatales erosionando a su vez las bases microsociales de la democracia y la gobernanza en el nivel local. El efecto perverso yace en que las personas y los grupos, como agentes adaptativos capaces de aprender y desarrollar nuevas estrategias, tendrán incentivos para mantener una relación extractiva y oportunista frente al consumo y beneficio de los servicios sociales del Estado, y simultáneamente movilizan su lealtad y respaldo a los actores estatales que les proveen soluciones de seguridad y convivencia. La lectura individual resultante del entorno fomenta lógicas de compromisos opcionales (Nagel, 2000) que a su vez pueden ser motivadas por el oportunismo o por repertorios comportamentales selectivos de carácter adaptativo (Casas-Casas, 2014).

Como se ha mencionado, en contextos marcados por la incertidumbre la sombra del futuro se erosiona, y la gente vive miopemente en la búsqueda de satisfacción de necesidades en el corto plazo. Se abre así el peligro de los mercados competitivos por la seguridad y la convivencia. Cuando estas condiciones fomentan la privatización de los servicios de seguridad y se abre la posibilidad socialmente aceptada de la protección extralegal (Gambetta, 2008), otras consideraciones distintas a las de la prosocialidad y la importancia de la contribución al óptimo social erosionan las posibilidades de alcanzar el orden social y guían la formación de preferencias de la población como lo menciona González (2001). Así, los meta-ordenamientos o parámetros de decisión colectiva que subyacen al imperio de la ley no rigen las decisiones de las personas ni de los grupos, lo que lleva a la población a usar mecanismos heurísticos que fomentan

las meta-preferencias como parámetro de decisión. Esto se agrava dada la presencia de formas clientelistas de relación con lo público, coaliciones redistributivas en los espacios de decisión en influencia, así como de formas de familismo amoral en la vida familiar y social.

El resultado se expresa en la vulnerabilidad de las comunidades frente a la presencia de actores no estatales que en torno a sus actividades criminales despliegan mecanismos autoritarios de control social en el nivel local y en la vida cotidiana, y en los espacios de la vida privada de las comunidades y las personas. Estos actores aprovechan la baja eficacia colectiva de las comunidades para resolver problemas y contener conductas, así como una cultura política autoritaria que favorece formas de hecho y privilegia la mano dura para resolver problemas compartidos. La convivencia pasa de ser un recurso inmaterial para el uso común, y es secuestrada por parte de actores privados que capturan su regulación por vía de uso o amenaza de sanciones severas. Así, la confianza social se erosiona y es mediada por la irrupción de actores que la distribuyen de manera unilateral. En situaciones de este tipo, la ley y las organizaciones que tienen la misión institucional de hacer cumplir las normas devienen en el enemigo de las comunidades y en factor de inseguridad en contextos donde la informalidad es la regla.

La intuición que guía este trabajo plantea que hay una profunda conexión entre capital social, percepción de seguridad y compromiso con la autorregulación y la mutua-regulación de la convivencia, de cara a la gestión de los problemas de seguridad. Recientemente se ha comprobado la íntima relación entre la percepción de inseguridad y la insatisfacción con la vida (Romero, 2014). Pese a estos atributos comunitarios positivos, entornos en donde actores no estatales compiten con el Estado en la solución de los problemas gemelos del orden social, ponen en riesgo los fundamentos mismos de la arquitectura institucional de la democracia y el principio de legalidad. Dado este panorama, el reto del Estado es actuar creativamente a través de las políticas, los programas y las intervenciones diferenciadas de acuerdo con la heterogeneidad de contextos locales para evitar un punto de no retorno en el que le sea poco probable recuperar la lealtad, la legitimidad, el cumplimiento de los compromisos por parte de la población dada la presencia, influencia y control de organizaciones no estatales que capturan la provisión de soluciones a los problemas de seguridad y convivencia. Cuan-

do el Estado falla, las alternativas no estatales son percibidas como legítimas dada su eficiencia, eficacia, y en algunos casos, por compartir lazos históricos o identitarios con las comunidades.

¿Cuáles son los hallazgos claves?

La aplicación del enfoque microsocioal de la seguridad y de las herramientas multi-metodológicas realizada entre 2013 y 2014 en el marco del Acompañamiento arroja importantes hallazgos para contribuir al diseño de la política pública de seguridad y convivencia. Una versión completa de los resultados se encuentra en el Informe final del “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín”, (CAP-EAFIT, 2014), aquí se presenta una interpretación general a manera de conclusiones producto del análisis.

- Seguridad y convivencia en Medellín: La salida es Política y Ciudadana

El problema central de la política pública de seguridad y convivencia tiene que ver con aprovechar el gran terreno ganado en tres décadas para enfrentar una crisis estructural manifiesta que se percibe aún como latente en la ciudad: La necesidad de resolver el problema no resuelto del orden social en las 16 comunas y los 5 corregimientos. La aplicación de las herramientas etnoGráficos y experimentales para la identificación de los atributos sociales muestra, que con excepción de dos comunas, los participantes en el estudio reportan que hay presencia, regulación y provisión de soluciones de seguridad y convivencia por parte de actores no estatales (CAP-EAFIT, 2014). La revisión de los logros en materia de seguridad entre 2004-2014 establecida en el diagnóstico y en el análisis de las políticas para el periodo seleccionado, sugieren que dada la naturaleza del problema, la solución es política y es social, pues implica consolidar la construcción local del Estado, reducir los efectos perversos de la securitización de la seguridad en los valores democráticos, y cerrar las brechas de acceso al bienestar (empíricamente relacionadas en el análisis multivariado con la edad, el desempleo, los bajos ingresos, y la calidad del entorno urbanístico) para contribuir a la integridad y la felicidad de todos y todas las medellinenses.

Pese a los éxitos, el análisis de las políticas de seguridad muestra cómo pese a los discursos plasmados en los planes de desarrollo, los instrumentos y las medidas de

intervención operativa durante la década estudiada siguen centrándose más en aspectos de control y reacción, que los aspectos preventivos (CAP-EAFIT, 2014). Dados los avances comprobados en la reducción de la violencia homicida, la territorialización de las instituciones del Estado local, la lucha contra el crimen organizado y la intervención urbana para la integración de poblaciones marginadas (CAP-EAFIT, 2014), se abre la oportunidad de profundizar el progreso ganado por la ciudad con un enfoque complementario basado en la combinación de miradas securitarias (lucha decidida y transparente contra la criminalidad organizada y el narcotráfico), con miradas de seguridad ciudadana y seguridad humana que favorezcan la prevención a través de la gobernanza de la seguridad y la convivencia en TODA la ciudad en coalición con las comunidades. La identificación de experiencias exitosas en la ciudad y en otros países (CAP-EAFIT, 2014) muestra que la clave yace en la transmisión de capacidades locales, y en un servicio de policía orientada por y para las comunidades.

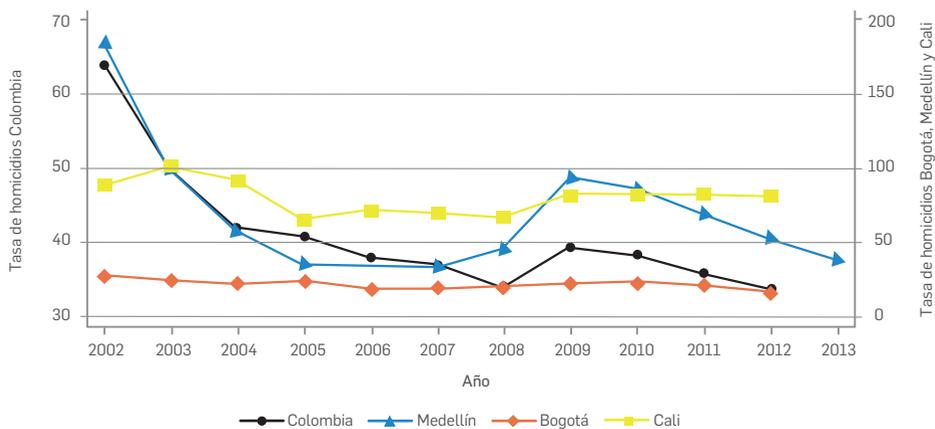
Por los efectos verificados por el Acompañamiento y que coinciden con la evidencia presentada por Patiño, et al. (2014) y Cerdá, et al. (2012), resulta vital el mantenimiento y profundización de las perspectivas de seguridad humana que desde las diferentes secretarías han favorecido lo que se ha denominado como el "Milagro de Medellín". El acompañamiento verifica que como se ha establecido en otros estudios y análisis (McLean, 2014; Gutiérrez, et. al, 2013; The Economist, 2014; Muggah, 2012 y 2014; Fukuyama y Kolbi, 2011), la estrategia exitosa en Medellín ha sido ofrecer, desde coaliciones políticas exitosas, soluciones sistémicas a problemas sistémicos como a su vez lo han verificado los datos y hallazgos de Giraldo (2009 y 2014), McLean (2014), Gutiérrez, et al. (2013), EAFIT-ONU Habitat (2011) y John y Putzel (2009). Sin embargo, el acompañamiento corrobora la ausencia de evaluaciones de impacto en la ciudad en cuanto a estas últimas, lo que abre la necesidad de desarrollar herramientas técnicas para el monitoreo y la realización de evaluaciones de impacto en coordinación con la nueva política pública de seguridad y convivencia.

- La atención de las dinámicas recientes de seguridad y convivencia requiere una combinación de miradas orientadas a la prevención que integren a todos los medellinenses a través de la totalidad del territorio

El diagnóstico realizado por el Acompañamiento (CAP-EAFIT, 2014) confirma que Medellín hace parte de un grupo de ciudades que han visto su tasa de criminalidad decaer en forma impresionante debido a que los gobiernos nacionales y locales han desarrollado políticas exitosas para reducir la violencia. Los datos coinciden con los hallazgos del Banco Mundial (2011, p.79), de Giraldo y Fortou (2014), McLean (2014), Gutiérrez, et al (2013) y EAFIT-ONU Habitat (2011). Como afirman Giraldo y Fortou (2014, p. 16) “Medellín ha dejado de ser, sucesivamente, la ciudad más violenta del mundo, de América Latina, de Colombia y del valle de Aburrá”, pero comparte aún estadísticas críticas en la materia, que la ubican dentro de un grupo de ciudades que superan los promedios latinoamericanos y colombianos en temas sensibles como el homicidio, la percepción de inseguridad y la victimización por delitos y contravenciones (CAP-EAFIT, 2014).

El análisis estadístico (CAP-EAFIT, 2014) confirma dos hipótesis fundamentales para comprender las transformaciones que enfrenta Medellín en la actualidad en materia de seguridad y convivencia. El quiebre en la tasa estructural del homicidio y un cambio en los agentes de la violencia homicida (Giraldo y Fortou, 2014, p. 12). Los datos muestran cómo Medellín disminuye factores críticos (CAP-EAFIT, 2014), pero se ubica en la franja problemática de países de una de las regiones más insegura y violenta del mundo cuando se contrastan los datos del PNUD (2013).

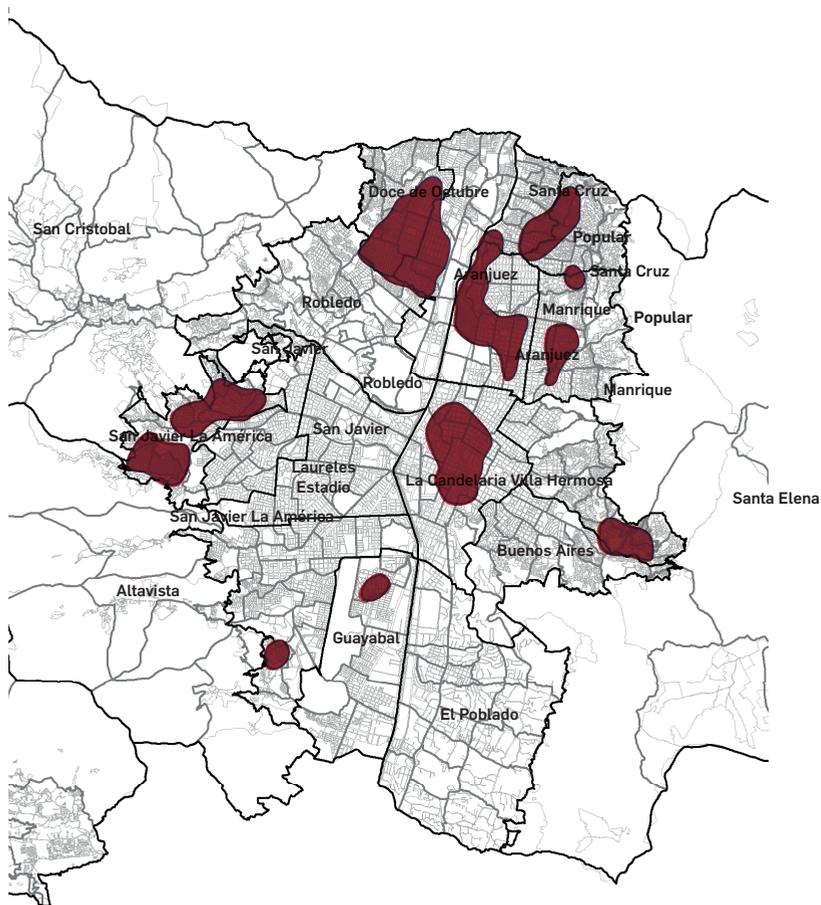
Gráfico 1.3 Tasa de homicidios en Colombia, Medellín, Cali y Bogotá, 2002-2013



Fuente: SISC. Procesado por CAP-EAFIT (2014)

Así mismo, se constata la persistencia de nodos de violencia y criminalidad en varias zonas de la ciudad por cerca de una década (Duque, et al., 2014; Giraldo, 2014; Giraldo y Fortou, 2014).

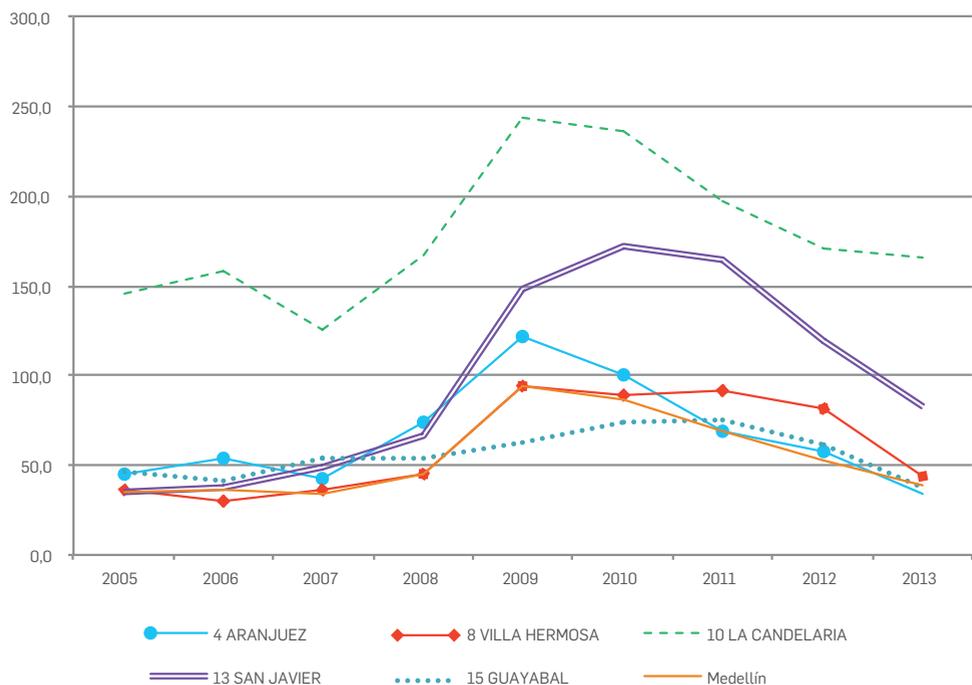
Gráfico 1.4 Puntos calientes (hotspots) de homicidios en Medellín 2002 - 2013



Fuente: Giraldo, et al., 2014.

En comparación con la distribución espacial de los homicidios se puede observar que en aquellas comunas donde el homicidio es más alto, hay una importante presencia de riñas y contravenciones como Castilla (5), Villa Hermosa (8), y La Candelaria (10). Las cinco comunas con las tasas promedio de homicidio más altas en la ciudad de Medellín son Aranjuez (4), Villa Hermosa (8), La Candelaria (10), San Javier (13) y Guayabal (15) que agrupan el 41% de los homicidios de todo el periodo observado (CAP-EAFIT, 2014).

Gráfico 1.5 Las cinco comunas con mayores tasas de homicidios, 2005-2013



Fuente: SISC. Procesado por CAP-EAFIT (2014)

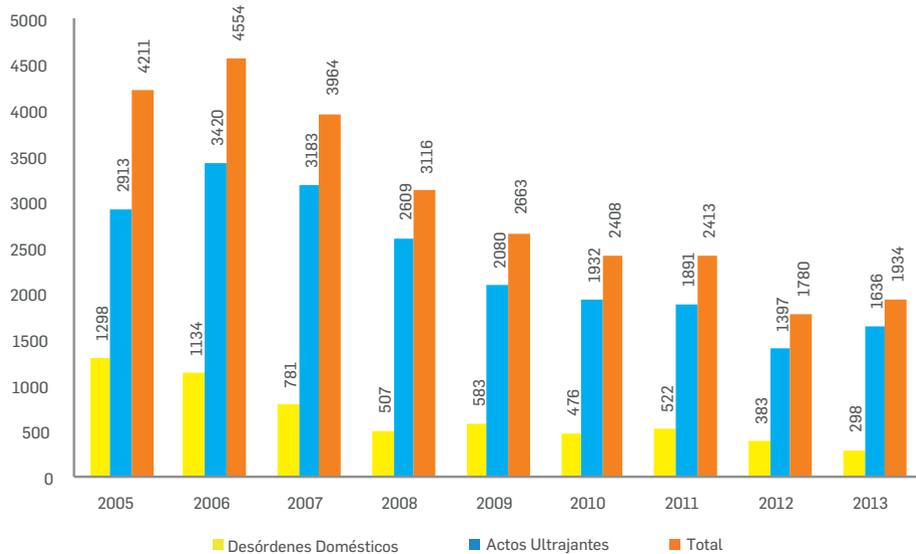
Según los datos analizados (CAP-EAFIT, 2014), el 92,5% de los homicidios se concentran en la población masculina. La edad media de las víctimas es 30,4 años. El 86% de los homicidios se concentran en el grupo de 15 a 44 años, con mayor prevalencia de 20 a 30 años, por lo cual los jóvenes son la población más vulnerable. Así mismo, el 80,6% de estos delitos se cometieron con arma de fuego y el 60% de los casos reportados entre el 2005 y el 2013 han ocurrido entre las 6 p. m. y las 6 a. m. En horas como las 8 o 9 a. m. agrupan cada una el 2,8% de los homicidios. La mayoría de los homicidios responden a violencia organizada y selectiva: en el 53,1% de los casos, los homicidios fueron resultado de “amenazas delincuenciales a inocentes” y el 25% de enfrenta-

mientos relacionados con disputas por el tráfico de narcóticos. Las riñas dan cuenta de los problemas de convivencia pacífica entre ciudadanos y vecinos de un mismo barrio entre 2011 y 2013.

También se evidencia que las riñas han tenido una tasa de ocurrencia mucho mayor que la de homicidios: 2.332 riñas por cada cien mil habitantes en el año 2013 frente a 38 homicidios por cada cien mil habitantes en el mismo año. El reporte por disparos ha variado de manera importante con una tendencia negativa. En términos estadísticos, existe una correlación positiva entre riñas y homicidios, pero la asociación es débil (0,2) (CAP-EAFIT, 2014). Los datos y su distribución espacial permiten concluir que la violencia y ciertas formas de criminalidad en Medellín no son espontáneas ni aleatorias, sino el resultado de un ejercicio organizado, selectivo y establecido en lugares, momentos, patrones específicos y dirigido hacia poblaciones específicas (CAP-EAFIT, 2014). Teniendo en cuenta la permanencia de los nodos de violencia descritos, los datos sugieren la persistencia y la estabilización de formas de bandidaje estacionario que retan el orden social en el territorio y afectan la confianza y la credibilidad ciudadana.

Así, las transformaciones identificadas muestran nuevos retos ante la prevalencia del porte y uso de armas de fuego por parte de la población, el aumento de diversas formas de hurto, incremento de las riñas y, de manera preocupante, de la violencia sexual y la violencia intrafamiliar que afecta de manera principal a las mujeres jóvenes y adultas (CAP-EAFIT, 2014). Dos de las formas más frecuentes ($n=27.043$) y significativas para la convivencia son: los actos ultrajantes contra otros y los desórdenes domésticos. Su presencia está débilmente asociada con los homicidios, con un coeficiente de 0,05. Desde el 2005, las dos contravenciones presentan tendencias decrecientes de 46% para actos ultrajantes y 79% para desórdenes domésticos (CAP-EAFIT, 2014). El perfil demográfico de las contravenciones se diferencia de aquel de los homicidios: el 60% de las víctimas son mujeres y la edad promedio es de 38 años (CAP-EAFIT, 2014). Se confirma la similitud con la tendencia regional en las Américas en cuanto a victimización masculina y joven por homicidio, y el "sesgo de género" de las violencias que conducen a que sean las mujeres las principales víctimas de lesiones o muertes por parte de sus parejas o de sus familiares (UNODC, 2013).

Gráfico 1.6 Contravenciones 2005-2013

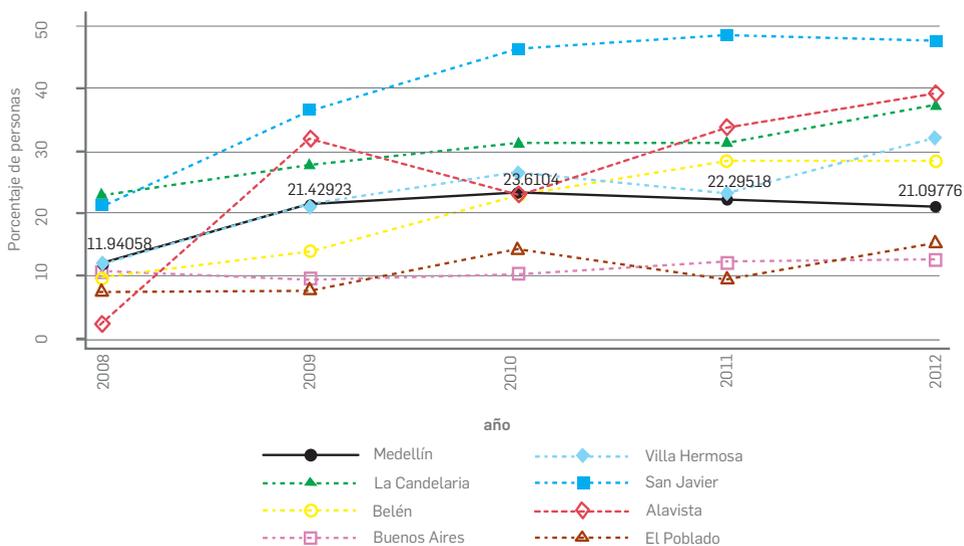


Fuente: SISC. Procesado por CAP-EAFIT (2014)

Factores relacionados con el desempleo, la edad, y los bajos ingresos son predictores del involucramiento de la población joven (ya sea como victimario o víctima) en situaciones que afectan la seguridad y la convivencia en la ciudad (CAP-EAFIT, 2014). La variable correspondiente al Índice de Calidad de Vida resulta estadísticamente significativa (coeficiente de 3,03 con un nivel de confianza del 95%) para explicar la tasa de homicidios en la ciudad, aunque el signo positivo es contraintuitivo, lo que puede deberse a los beneficios indirectos que proporcionan las estructuras ilegales que ejercen en las comunas más deprimidas. El mayor porcentaje de jóvenes entre los 15 y 30 años guarda una relación positiva con las tasas de homicidios (coeficiente de 14,13 a un 99% de confianza). El analfabetismo, como indicador de la ausencia de la educación en la vida de un individuo, está positivamente asociado con los homicidios en Medellín (coeficiente de 2,46 a un 99% de confianza), y adicionalmente, los bajos ingresos predicen una tasa mayor de homicidios (coeficiente de -0,15 a un 99% de confianza) (CAP-EAFIT, 2014).

Entre los nuevos retos se destaca la necesidad de revisar y ajustar el impacto de los grandes recursos y esfuerzos realizados en materia de seguridad, pues se evidencia que los ciudadanos se sienten menos seguros y consideran que el fortalecimiento de la seguridad es una prioridad (CAP-EAFIT, 2014). En este sentido, la variación puede sugerir la necesidad de comprender la variación territorial de las problemáticas. Para la comuna de San Javier y el corregimiento Altavista se presenta una tendencia creciente en el número de personas que dicen no sentirse seguros. En Buenos Aires y El Poblado se registran mejores resultados, con 10,52% y 7,54% respectivamente. Se evidencia la disminución de la percepción de seguridad en el transporte público (CAP-EAFIT, 2014). Lo anterior es clave para garantizar la meta ideal de la provisión (percibida y efectiva) de los bienes y servicios públicos de la seguridad, así como de la sensación homogénea de seguridad, pues es indicador de que en la ciudad el acceso al bien público de la seguridad es incluyente y no está fragmentado (Giraldo, 2014) o sujeto al estrato o al punto geográfico en el que se habita. cantidad y

Gráfico 1.7 Percepción de inseguridad en siete comunas, 2008-2012



Fuente: Encuesta Calidad de Vida, procesada por CAP- EAFIT (2014)

El diagnóstico muestra que la convivencia en la ciudad se ve afectada principalmente por los problemas entre vecinos y la presencia de venta y consumo de estupefacientes. Una dimensión importante en la percepción ciudadana es la evaluación que los individuos hacen en cuanto al respeto a la vida, los adultos mayores, los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, vecinos, las normas de convivencia, y la solidaridad con los demás, cuando requieren ayuda.

Gráfico 1.8 Calificación del comportamiento ciudadano en materia de convivencia, 2006-2013



Fuente: Encuesta Medellín Cómo Vamos (2006-2013), procesada por CAP-EAFIT (2014)

Es de resaltar la divergencia existente entre la solidaridad con los demás y el respeto por la vida, pues mientras que la primera recibió un promedio de 3,4 en toda la serie, la segunda no logra superar una calificación de 3,0. En términos temporales, el 2008 es el año en el que todos los comportamientos ciudadanos –incluido el respeto por la vida– obtienen la mejor calificación. Es importante mencionar que el 2009 presenció uno de los descensos más marcados en la percepción acerca de los ocho tipos de comportamientos ciudadanos durante toda la serie, siendo el respeto por la vida el comportamiento con la más baja valoración. No parece ser una coincidencia que la caída de la percepción favorable sobre los comportamientos ocurra ante un aumento considerable de la tasa de homicidios (CAP-EAFIT, 2014).

- Una revisión de las políticas públicas 2004-2014, y el análisis institucional y organizacional de los actores claves de la provisión y la gestión de seguridad y convivencia en el Municipio de Medellín, muestran que existe una ventana de oportunidad para la meta-gobernanza de la seguridad y la convivencia que cierre la brecha entre lo formal y lo informal

Desde un punto de vista multidimensional, las políticas públicas en la materia han gozado de grandes aliados (CAP-EAFIT, 2014). Hacia afuera, se han beneficiado de orientar el interés y los recursos de manera precisa hacia las metas de los importantes aliados internacionales, regionales y nacionales que han hecho posible el “Milagro de Medellín”. Es valiosa la buena conexión con el nivel nacional y regional, pese a las restricciones legales y administrativas para un manejo más autónomo de la seguridad y la convivencia. Aunque se confirmó la robustez de una institucionalidad local comprometida con los temas de seguridad y convivencia, es urgente prestar atención a los problemas de desconexión y descoordinación interinstitucional (CAP-EAFIT, 2014). El estudio verifica la distorsión, duplicación de funciones y traslape de esfuerzos que están generando cortos circuitos y rivalidades entre unidades que se pueden beneficiar con el liderazgo de la Secretaría de Seguridad como meta-gobernante de la seguridad en la ciudad, y como articulador con el área metropolitana (en particular con los organismos de la rama judicial). El gran reto se encuentra en la interacción de abajo hacia arriba, revisando y mejorando la relación entre los funcionarios, los grupos de interés y las comunidades organizadas. Es en este nivel donde el Estado se la juega

por ganar honestamente la lealtad de las comunidades y la legitimidad de sus reglas y decisiones.

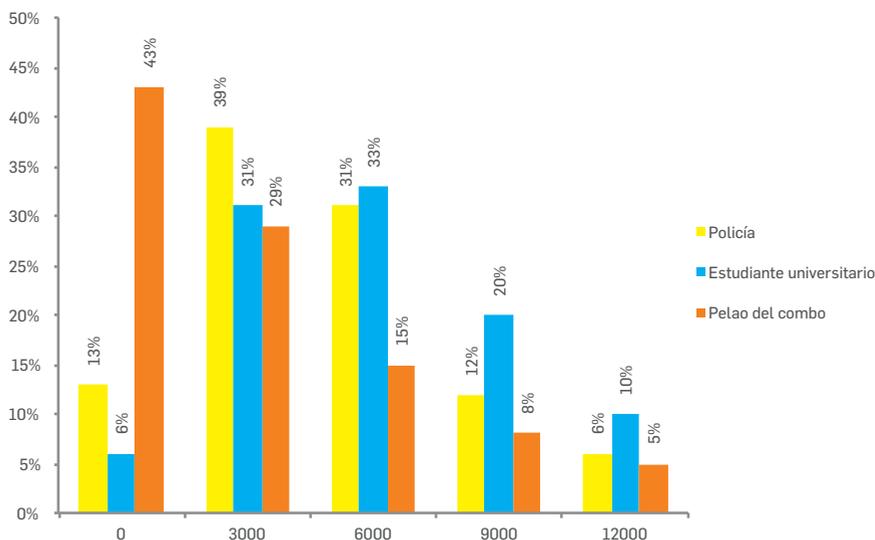
En materia de política pública el estudio verifica la continuidad de miradas, instrumentos e intervenciones de seguridad y convivencia que apuestan por la reivindicación de las autoridades legítimas, y que no esconden los retos que plantea la presencia e injerencia de actores ilegales que disputan la supremacía del Estado (CAP-EAFIT, 2014). Se verifica una transición positiva que permite centrarse menos en temas de seguridad nacional, prestando mayor atención a los retos de la seguridad urbana desde una perspectiva ciudadana con una fuerte apuesta por las políticas de intervención urbana (urbanismo social) dados sus resultados positivos en materia de inclusión (CAP-EAFIT, 2014; Cerdá, et al., 2012). En temas de convivencia existe ya una tradición en la ciudad con importantes resultados, pero ha estado ausente una concepción definida y operacionable que permita una intervención más organizada y menos dispersa (CAP-EAFIT, 2014). Pese a esto, aún se está en mora de definir y centralizar la coordinación de acciones en una dependencia responsable, la Secretaría de Seguridad tiene el reto de ganarse el lugar de meta-gobernante de la seguridad y la convivencia en coordinación con la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos (así como de otras secretarías que a diario trabajan en el tema), articulando los niveles territoriales, el nivel metropolitano y el ámbito de las instancias locales. Es fundamental mejorar la publicidad y comunicación asertiva de acciones de cara a la ciudadanía y los medios de comunicación, entre otras razones porque son los operadores y otros actores los que están cobrando los réditos de los éxitos, y sin duda estos temas poseen un efecto de "caja de resonancia" que se puede usar a favor de la socialización de los grandes esfuerzos y de logros alcanzados.

- Para recuperar la confianza ciudadana y cerrar las heridas, la ciudad debe apoyar y mejorar el servicio de una policía orientada por y para las comunidades

Los medellinenses quieren que sean las instituciones del Estado las que resuelvan los problemas de seguridad y convivencia, pero las perciben como ineficientes y corruptas. El estudio demuestra que la Policía es la cara del Estado en los territorios para resolver problemas de seguridad y la convivencia, pero la población la percibe como

corrupta y abusiva. Tanto en los experimentos como en los grupos focales y las entrevistas se evidenció un grave problema de desconfianza en la policía en el nivel barrial.

Gráfico 1.9 Juego de la confianza por roles



Fuente: CAP-EAFIT (2014)

Los policías a su vez, se perciben con pocas herramientas, bajos incentivos y gran vulnerabilidad frente a los criminales, lo cual afecta la eficiencia y la calidad del servicio que se desarrolla a través de alternativas “flojas” en el nivel operativo.

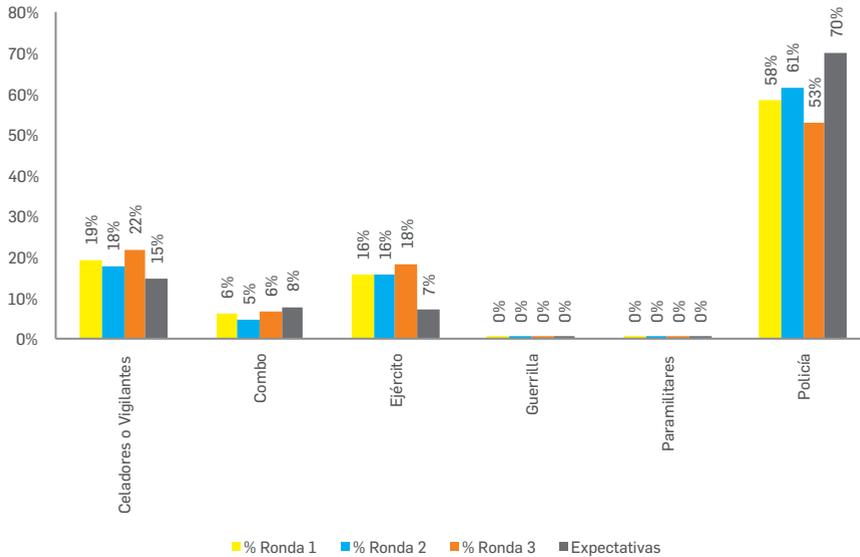
Gráfico 1.10 Análisis multidimensional de los factores organizacionales del servicio de Policía en Medellín

Policy Game	<ul style="list-style-type: none"> Evidencia de relaciones conflictiva entre las diferentes organizaciones estatales, que generan problemas de gobernanza de la seguridad y la convivencia
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> EL PNVCC no ha tenido el efecto esperado (Disminución de la criminalidad, publicidad, cercanía con la ciudadanía)
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> Fragmentación de la relación - Oficiales-Nivel ejecutivo - Relación de los cuadros de mando y la base no corresponde a un modelo civilista constitucionalizado
Interpersonal	<ul style="list-style-type: none"> Conflictos: 1. Oficiales y Subalternos . 2. Promoción de un esquema preventivo o reactivo. 3. Grupos etarios. 4. Género
Individual	<ul style="list-style-type: none"> Falta de estímulos - Formación universitaria Mecanismos de medición de la función policial, no apropiados. Alternativas que desfavorecen el cumplimiento de la ley: 1. Flojas 2. Pobres 3. Inciertas 4. Fuera del dilema

Fuente: CAP-EAFIT (2014).

La estrategia de cuadrantes parece rendir frutos (FIP-BID-Policía Nacional, 2014) y es conocida por la población (La Rota y Bernal, 2013), sin embargo, pocos ciudadanos saben cómo acceder. La insatisfacción con el servicio (La Rota y Bernal, 2013; así como nuestro análisis de la base de datos de Medellín Cómo Vamos, 2006-2013), el rencor, la desconfianza, la corrupción y la baja eficacia percibida por parte de los medellinenses son los principales retos que se deben transformar por parte de la Policía (CAP-EAFIT, 2014). Sin embargo, los resultados de “el Juego de Lealtad” aplicado en las 16 comunas y en 2 corregimientos sugieren que no se ha llegado a un punto de no retorno. Las preferencias y expectativas normativas siguen favoreciendo a la Policía, aunque al introducir un incentivo económico esta organización no mantiene del todo la lealtad de los ciudadanos.

Gráfico 1.11 Lealtad medida en los experimentos

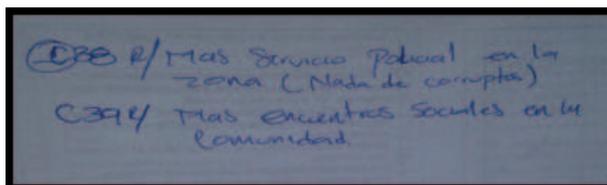


Fuente: CAP-EAFIT (2014)

Un hallazgo fundamental del componente experimental es que confianza y acción colectiva van de la mano, pues se encontró una alta correlación en los modelos econométricos (coeficiente de 10,43 al 95% de confianza), lo que se traduce en que quienes estaban en organizaciones o han venido ayudando a la comunidad, confían más, y viceversa. Otro resultado es que tener mayor percepción de seguridad en la ciudad y aportar a la acción colectiva reduce la probabilidad de donar la ficha al Ejército (coeficiente de $-0,04$ al 95% de confianza), lo cual eventualmente puede estar sucediendo porque se traslada la confianza a actores que como la policía, celadores y la comunidad pueden estar contribuyendo a mejorar la percepción de sentirse seguro.

Sin embargo hay mucho por hacer y ganarse de nuevo la confianza de ciudadanos en el territorio y depende para los participantes en el estudio de que el servicio mejore, sea transparente y no haya corrupción ni abuso (CAP-EAFIT, 2014).

Imagen 1.1 Propuesta para mejorar la seguridad en el barrio



Fuente: CAP-EAFIT (2014)

- El problema no resuelto en Medellín: orden social para superar la paradoja de los órdenes simultáneos, el Estado y la sociedad deben construir mejores instituciones que la criminalidad

Dadas las pocas herramientas de gestión comunitaria, la baja cohesión social y la precaria eficacia colectiva expresada por las comunidades, la gente quiere, necesita y reconoce la actuación del Estado, pero prefiere a los combos delincuenciales y otras organizaciones ilegales por su eficiencia y eficacia en la regulación y resolución de problemas de seguridad y convivencia. Incluso en uno de los grupos locales un ciudadano sugirió como propuesta “más policía y más combo” (CAP-EAFIT, 2014). Lo anterior, pese a la conciencia y experiencia de las comunidades sobre los efectos negativos y perversos que esta peligrosa relación conlleva.

Gráfico 1.12 Comparación resultados juego de la confianza a nivel internacional y Medellín, 2014

DATOS MUNDIALES				DATOS NACIONALES					
Países con alto nivel de confianza (China, Japón y Corea del Sur) ¹	Promedio Mundial ²	Promedio América Latina ³	Países con bajo nivel de confianza (Kenya y Suráfrica) ⁴	Medellín 2014	Antioquia ⁵	Bogotá ⁶	PDP - DNP Promedio nacional ⁷	PDP - DNP Oriente Antioqueño (2011) ⁸	MÉNDEZ (2012) Víctimas El Salado Bolívar ⁹
70%	50%	43%	30%	48%	51%	34%	51%	56%	28%

- 1 Cárdenas & Carpenter (2008). "Behavioral Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World".
 2 Cárdenas, Chong y Nopo (2008). "Stated social behavior and revealed actions: Evidence from six Latin American countries using representative samples". Los autores referencian a Camerer y Fehr (2004).
 3 *Ibid.* El promedio latinoamericano incluye las ciudades de Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo, Bogotá y San José.
 4 Cárdenas & Carpenter (*Ibid.*)
 5 Giraldo, Casas, Eslava y Méndez (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia.
 6 Cárdenas, Chong y Nopo (*Ibid.*)
 7 DNP (2011). Evaluación de impacto de los programas "Paz y desarrollo y laboratorios de paz".
 8 *Ibid.* La aplicación se hizo en 11 municipios del PDP del Oriente Antioqueño: Cocorná, Guarne, Guatapé, La Unión, Marinilla, Nariño, Puerto Berrío, Rionegro, San Carlos, San Vicente y Yondó.
 9 Méndez (2014). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. La aplicación se hizo en la comunidad de víctimas de El Salado, Bolívar, Colombia.

Fuente: CAP-EAFIT (2014).

Gráfico 1.13 Comparación resultados juego del mecanismo de contribución voluntaria a nivel internacional y Medellín, 2014

DATOS MUNDIALES				DATOS NACIONALES					
Países con alto nivel de AC (Vietnam) ¹	Promedio Mundial ²	Promedio América Latina ³	Países con bajo nivel de AC (EEUU) ⁴	Medellín 2014	Antioquia ⁵	Bogotá ⁶	PDP - DNP Promedio nacional ⁷	PDP - DNP Oriente Antioqueño (2011) ⁸	MÉNDEZ (2012) Víctimas El Salado Bolívar ⁹
72%	50%	22%	37%	32%	40%	12%	61%	63%	40%

- 1 Cárdenas & Carpenter (2008). "Behavioral Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World".
 2 Cárdenas, Chong y Nopo (2008). "Stated social behavior and revealed actions: Evidence from six Latin American countries using representative samples". Los autores referencian a Camerer y Fehr (2004).
 3 *Ibid.* El promedio latinoamericano incluye las ciudades de Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo, Bogotá y San José.
 4 Cárdenas & Carpenter (*Ibid.*)
 5 Giraldo, Casas, Eslava y Méndez (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia.
 6 Cárdenas, Chong y Nopo (*Ibid.*)
 7 DNP (2011). Evaluación de impacto de los programas "Paz y desarrollo y laboratorios de paz".
 8 *Ibid.* La aplicación se hizo en 11 municipios del PDP del Oriente Antioqueño: Cocorná, Guarne, Guatapé, La Unión, Marinilla, Nariño, Puerto Berrío, Rionegro, San Carlos, San Vicente y Yondó.
 9 Méndez (2014). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. La aplicación se hizo en la comunidad de víctimas de El Salado, Bolívar, Colombia.

Fuente: CAP-EAFIT (2014).

Al estudiar la variación de los atributos comunitarios por zonas y comunas se observa el peso de la concentración de desventajas, tanto en la mayor ocurrencia de situaciones negativas en materia de seguridad, así como en el tipo de problemas de convivencia entre vecinos. Pese a que las comunidades reconocen los grandes avances en materia de obras públicas y servicios sociales del Estado, perciben que aún queda mucho por hacer.

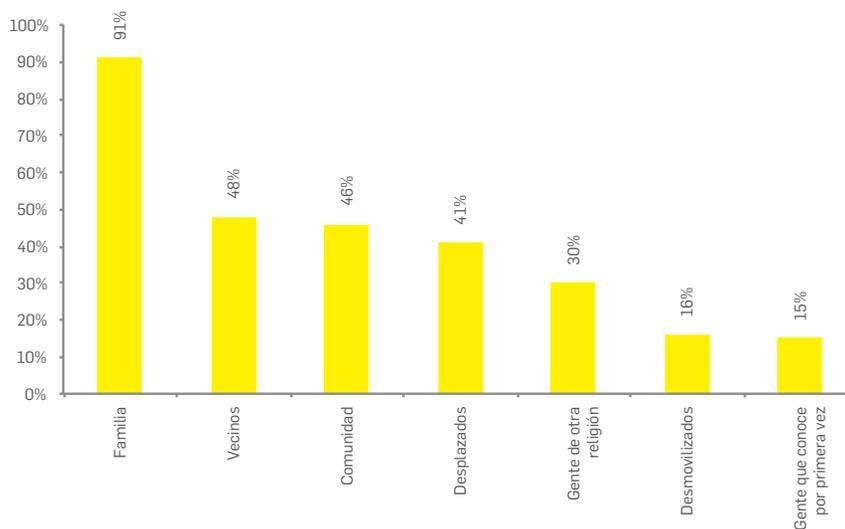
Tabla 1.5 Fuentes exógenas - Estatus socioeconómico. Componente etnográfico

Batería de conceptos adaptados de la teoría de la desorganización social	Número de referencias al concepto (total)	Comunas										Zonas						Número de referencias al concepto como eje	Comunas										Zonas					
		2	3	6	8	9	11	13	14	16	SC	1	2	3	4	5	6		SC	2	3	6	8	9	11	13	14	16	SC	1	2	3	4	5
Bajo nivel educativo	8	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X						X		X					X		X		
Bajos ingresos	11	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X			X		X								X	X			
Calidad de vida	13	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X	X	X				X	X	X				
Desempleo	14	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X			X	X		X	X		X			
Empleo informal	12	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X																	

Fuente: CAP-EAFIT (2014)

Adicionalmente, las personas identifican como factores causales relacionados con los problemas de seguridad y convivencia: la desestructuración de las familias, la ausencia de capacidades para manejar la conducta de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, los efectos negativos de las malas condiciones de vivienda y de hábitat en relación directa con la desorganización social, así como la presencia de venta y consumo de alucinógenos, consumo de alcohol y las pocas habilidades para la resolución de conflictos.

Gráfico 1.14 Nivel de confianza en grupos

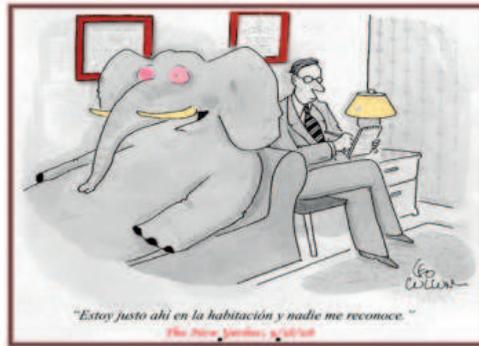


Fuente: CAP-EAFIT (2014).

Los participantes en el estudio atribuyen eficacia y eficiencia a la regulación de los problemas de seguridad y convivencia por parte de actores no estatales, y resienten el manejo y el trato por parte del servicio policial frente los estratos menos favorecidos, los grupos étnicos y los jóvenes. Preocupa el arraigo de valores autoritarios frente al manejo de la seguridad y la concepción de las formas democráticas desde el nivel local (CAP-EAFIT, 2014).

Arquitecturas institucionales y mecanismos informales para la seguridad y la convivencia en Medellín

Imagen 1.2 "El elefante en la sala"



Fuente: The New Yorker, 2006

Recomendaciones para la orientación estratégica de la política pública

- *La clave es que el Estado sea el mejor aliado, y sus reglas, las únicas apropiadas en el juego social en el nivel local y mental de los y las ciudadanas de Medellín.*

Esto implica que el gobierno local aproveche los espacios políticos ganados en las últimas décadas y negocie con el nivel nacional la devolución y la descentralización de ciertas funciones clave para profundizar y mejorar la gobernanza local en materia de seguridad y convivencia. La Secretaría de Seguridad tiene el reto de ganarse el lugar de meta-gobernante de la seguridad y la convivencia con "voz y dientes" (Fox, 2014), en coordinación con las demás secretarías que a diario trabajan en el tema con el fin de garantizar un enfoque multisectorial. Puede aprovechar su posición para generar incentivos a otros actores institucionales de la seguridad a través del condicionamiento

de recursos, el monitoreo de actividades, publicando avances de resultados y visibilizando los éxitos que estas tengan en materia de gestión.

Ante todo puede convertirse en un valioso nodo articulador entre las iniciativas comunitarias, los aliados en el sector privado y a través de los demás niveles de gobierno, en conexión y dialogo con la nación, el área metropolitana y el departamento. Lo anterior requiere liderar una verdadera planeación estratégica conjunta con todos los actores, la descentralización por comuna o zona con una figura responsable, influyente y definida, que coordine las actividades y haga seguimiento de equipos interinstitucionales que respondan cara a cara en los territorios. En este sentido, su rol consiste en convocar y liderar una coalición política ganadora en la ciudad que aproveche y fortalezca los mecanismos de cooperación con la gran variedad de aliados internacionales que creen en Medellín. Este ha sido el mecanismo clave comprobado en el pasado, y debe ser la estrategia ganadora para la continuidad, la estabilidad y la sostenibilidad de la gran y exitosa transformación que ha logrado la ciudad. Dado el contexto y los avances en la región, se debe favorecer la cooperación sur-sur, como proponen Muggah y Szabo (2014).

Retomando una expresión anglosajona y la historia misma de la ciudad, el diseño y la implementación exitosa de *la política pública de seguridad y convivencia requiere un fuerte liderazgo y una robusta coalición política y ciudadana* que se oriente a reconocer la presencia del “elefante en la sala”, en el que se han convertido los temas más sensibles de seguridad y convivencia en la ciudad. Se requiere una masa crítica de ciudadanos que enfrente el reto de atreverse a avanzar iniciativas novedosas para romper las espirales viciosas que en el nivel local, en el interior de la sociedad y de la economía medellinense incentivan la persistencia de amenazas a la vida, el orden social y la democracia en la ciudad. Esta es una tarea que el gobierno local no puede hacer por su cuenta, requiere el apoyo del Concejo de la ciudad, de las élites, los medios de comunicación y de las organizaciones privadas, sociales y ciudadanas. Es importante involucrar activamente en esta coalición a las instituciones de seguridad y justicia que desde el nivel nacional con liderazgo en el nivel local pueden hacer la diferencia. El problema yace en que son percibidas con desconfianza por la población en las diferentes comunas de Medellín, que las ve como ineficientes y lejanas en los temas de seguridad y convivencia.

- *Medellín necesita una política de seguridad y convivencia orientada a los y las ciudadanas, y no exclusivamente a los pillos.*

La ciudad se beneficia de poner a los ciudadanos y las comunidades en el centro de la política. La evolución de las dinámicas, así como la evidencia microsocial muestran que se debe lograr una articulación de los tres enfoques de la seguridad en equilibrio con la convivencia, pues se tiene que trabajar en cuatro frentes: a) Consolidar al Estado y las instituciones formales en los territorios; b) Generar una movilización cognitiva construyendo confianza, legitimidad y lealtad; c) "Asegurar la seguridad" de la población en materia de derechos; d) Fomentar la conciencia y la libertad de decisión a través de la transferencia pedagógica de capacidades locales en el interior de las comunidades y de las familias para aprovechar el capital social y mejorar la eficacia colectiva.

- *En materia de seguridad, lo anterior se organiza definiendo respuestas integradas desde los tres enfoques de la seguridad a las cuatro preguntas propuestas por Baldwin (1997): ¿Seguridad para quién? ¿Seguridad para qué valores? ¿Seguridad frente a qué amenazas? ¿Seguridad por qué medios?*

Construyendo indicadores de gestión y monitoreo en el tiempo para cada una de las respuestas a ellas, para evaluar impactos y redirigir presupuestos. *En convivencia, definiendo una política general y coordinada cuya meta sea impactar competencias ciudadanas para la autorregulación, la mutua-regulación y la eficacia colectiva* de las comunidades, reconociendo e integrando los aspectos positivos de las normas sociales locales y las prácticas comunitarias de gestión y resolución de conflictos.

- *Es útil generar arquitecturas institucionales que:*

Comprendan, se orienten, se midan y se evalúen de acuerdo con la íntima relación que tienen la seguridad y la convivencia; *se dirijan y evalúen según indicadores de gestión de logro, estabilización y sostenibilidad del orden social en toda la ciudad, cuyo monitoreo sea incremental y contextualizado;* se implementen de manera contextual y diferenciada de acuerdo con la sensibilidad y con la heterogeneidad de condiciones y dinámicas propias de los territorios físicos y mentales de las poblaciones beneficiadas por las intervenciones; promuevan una combinación de estrategias "blandas"

(voluntarias) y “duras” (coercitivas) con énfasis en el liderazgo, la apropiación local y la participación comunitaria.

Lo anterior implica *usar los sistemas de georreferenciación que se poseen en la ciudad para generar modelos empíricos para la prevención y la intervención orientada a regular y reducir los facilitadores de los delitos* (proliferación de armas de fuego, consumo de alcohol y venta de estupefacientes), aprovechando los “puntos calientes” (Hot spots) de criminalidad y los nodos de violencia ya identificados por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) y por Giraldo (2014a).

La clave está en la *sostenibilidad de las intervenciones a través de la combinación de las acciones punitivas con el fortalecimiento simultáneo del capital social comunitario, la cohesión social y la eficacia colectiva de las comunidades* (Jaén y Dyner, s. f.) a través de programas de convivencia y de intervención del espacio público para desactivar los mecanismos de dispersión de la desorganización social (Keizer et. Al., 2008).

- *En materia de convivencia, ante la necesidad pero la limitación de las arquitecturas institucionales formales, se pueden activar mecanismos informales encaminados a la orientación vía normas sociales y al cambio cognitivo.*

La ciudad se beneficia de comprender y aprender que *no todos los cambios se dan por diseño ni de manera automática*: acompañando y fomentando mecanismos sutiles de “empuje” (Thaler y Sunstein, 2008) de las reglas informales y sus prácticas, algo que escapa del diseño y requiere el aprendizaje y la apropiación local; comprendiendo que los incentivos de la ley pueden ayudar, pero no son suficientes, hay que apelar a incentivos inmateriales y cognitivos, pues la coerción, dadas las realidades y la memoria de la ciudad, no es la única ni la mejor opción para trabajar con todos los actores involucrados; fomentar el cambio o desplazamiento cognitivo sutil, con bajos costos e incentivos inmateriales de reputación, gusto, o diversión. Por último, se recomienda la construcción de indicadores de convivencia basados en el Manual de convivencia de la ciudad y el enfoque desarrollado por el Acompañamiento, fortaleciendo su seguimiento y análisis dentro de las dimensiones de trabajo cualitativo y cuantitativos del SISC.

- Por su historia, esta es una ciudad en la *que persisten heridas abiertas, se recomienda pensar en intervenciones que ayuden a sanar las relaciones entre los funcionarios y las comunidades* en el nivel local, por traumas o rencores generados en el pasado por abusos o transgresiones en el marco de múltiples violencias y del conflicto armado, con el fin de (re)construir confianza y la disposición a actuar colectivamente en pro de los temas de seguridad y convivencia. En este sentido es fundamental, en materia de derechos humanos, atender las recomendaciones del PNUD (2013, p. 206) para salvaguardar activamente los derechos de las víctimas, prevenir la revictimización y atender de manera especial a las poblaciones vulnerables a casos de extrema violencia.
- Por su disponibilidad y vulnerabilidad, los hombres y las mujeres jóvenes de Medellín siguen siendo las principales víctimas y victimarios en temas sensibles de seguridad y convivencia.

Ser joven y marginal en Medellín hace más probable tanto la muerte como la cárcel. Como recomienda Muggah (2012) se debe dar un paso adelante y *desarrollar programas de desarrollo temprano para niños y niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) e impactar de manera novedosa y decidida a las personas y organizaciones que tienen mayor influencia sobre esta población*, a saber, familias, colegios y centros comunitarios y de salud, así como un importante trabajo con los medios de comunicación y de entretenimiento.

El trabajo cualitativo del Acompañamiento permite comprobar que *es urgente recuperar los liderazgos y las energías sociales que las familias, las comunidades y el sistema social tanto reprochan a los jóvenes y que los combos, bandas y estructuras criminales tanto valoran y aprovechan*. Por esto se deben profundizar las estrategias de integración social y transmisión de habilidades para la vida, de capacidades y herramientas para resolver conflictos, canalizar las energías y el emprendimiento de forma productiva, y el uso creativo del tiempo libre, así como de ofertas de formalización con empleos decentes y avance del empresarismo comunitario. Los resultados del Acompañamiento recogen las propuestas de Barrio seguro de las comunidades en las seis zonas de Medellín que pueden contribuir de manera crucial a orientar el diseño de

instrumentos para la política pública. Por su íntima relación, *las causas y consecuencias empíricas de la violencia intrafamiliar y de violencia sexual en Medellín, deben ser estudiadas e incorporadas en los modelos de prevención en materia de seguridad y convivencia* (Barrientos, 2013).

- Dadas las orientaciones del Informe de Desarrollo Humano 2013 del PNUD, la ciudad se beneficia de articular las acciones en marcha con la recomendación y estrategias relativas a *“atender y prevenir de modo integral la violencia de género en el espacio doméstico-privado y en el ámbito público”* (PNUD, 2013: 205).

Ser mujer en Medellín aumenta el riesgo de victimización por violencia y acoso sexual y por violencia intrafamiliar. La clave está en un blindaje institucional público, privado y comunitario a través de estrategias de comunicación masiva, pedagogía frente a la construcción de identidades, y sobre todo de acceso a rutas de prevención, atención psicosocial, protección física, denuncia y respuesta efectiva. Todo esto aprovechando el importante avance legal y la sensibilización lograda en el país, el departamento y el municipio. Esto incluye el reconocimiento social, y la garantía de la protección de las poblaciones LGTBI. En particular es urgente continuar la senda de visibilización, sanción social, e intervención geoGráfico, en torno a la trata de personas y la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en el Municipio de Medellín (UNODC, 2013b). Existen lógicas endógenas soportadas en la oportunidad y concentración de desventajas que sustentan el fenómeno, que requieren la urgente comprensión, identificación e intervención directa con y para las poblaciones de riesgo. Hay un gran trabajo por ser realizado en cuanto a la comprensión y a la transformación de la construcción de las masculinidades y los roles femeninos.

- Uno de los retos más grandes que enfrenta la ciudad consiste en mejorar su servicio de Policía. El estudio muestra que *la Policía es la cara del Estado en los territorios*. Al parecer, para muchos ciudadanos el policía es literalmente el representante de la ley y el orden. *Por lo anterior, es fundamental centrarse en el blindaje de los funcionarios a la influencia de incentivos perversos en lo formal y de los actores ilegales en el servicio*. La policía se puede beneficiar de la importante evidencia existente sobre Medellín sobre los retos y oportunidades de retomar y redefinir un enfoque de policía orientada por y para las comunidades (Abello y Angarita, 2013; Abello y Pearce, 2008). La ciudad puede proponer un experimento institucional

aprovechando la importante expansión de los cuadrantes para probar mecanismos de policía orientada por y hacia las comunidades, con el fin sanear la imagen de corrupción, reconstruir la confianza, recuperar la lealtad y la legitimidad como los más cercanos aliados de los medellinenses.

- Finalmente, queda abierto un problema que demanda la discusión ciudadana y desborda el ámbito administrativo. En Medellín hay una íntima relación entre informalidad y criminalidad, así como la existencia de un equilibrio perverso en las áreas grises de las economías legales e ilegales, de la ley y las prácticas informales.

La propuesta de transformación que ha hecho la ciudad y que requiere sustentabilidad, necesita de *la construcción de mecanismos independientes de accountability o control ciudadano que a su vez constituyan una fuerza de seguimiento y alerta con poder de negociación en un proceso de empoderamiento mutuo que permita la “co-producción” y la “co-gobernanza” de la seguridad y la convivencia.*

Esta idea ha sido estudiada por Fox (2014) quien afirma que para enfrentar el reto de activar círculos virtuosos se necesita un ambiente posibilitador que incentive a los ciudadanos y sus organizaciones a elevar la voz, una voz que requiere “dientes” para avanzar reformas que mejoren el desempeño del sector público. De lo contrario se corre el riesgo de mantener “las trampas del bajo control ciudadano” generadas por políticas de participación inducida de arriba hacia abajo, que al no ser bien desarrolladas pueden capturar la autonomía ciudadana. El gran reto en este sentido yace en la construcción de una cultura democrática en una sociedad marcada por interacciones sociales mediadas por los legados de órdenes autoritarios.

Medellín enfrenta hoy la posibilidad de continuar por la senda virtuosa del desarrollo y la construcción de orden social productivo e incluyente, pero el “Milagro de Medellín” es tan solo una manera de nombrar un proceso inacabado cuyo éxito depende de dar el paso final de este proceso que cobra varias décadas, vidas y esperanzas. El mejor homenaje a quienes han sido víctima de las espirales viciosas de esta ciudad, es enfrentar el reto de reconocer al elefante en la sala, y dar el paso decisivo que permitirá erosionar las raíces de la inseguridad, la mala convivencia y la tragedia a través de los territorios físicos, mentales y simbólicos de esta ciudad que se resiste a perder. La solución es política, es ciudadana y solo será, si se construye día a día en cada calle de la ciudad.

Bibliografía

- Abitbol, P. (2005). El concepto de diseño institucional. Bogotá: Universidad Nacional.
- Abitbol, P. (2013a). Arquitectura de decisiones y paternalismo libertario: Hacia una microeconomía empíricamente fundamentada. MPRA Paper No. 44179. February.
- Abitbol, P. (2013b). "Democracia, cultura y desarrollo". *Economía & Región*, 7 8 2) (Cartagena, diciembre 2013), pp. 43-64.
- Abello, A. (2013). Unpacking the Problematic Relationship between Security and Democracy: Citizenship, Community Participation and security Efforts in Medellín, Colombia. En Abello, A., y Angarita, P. E. (Eds.), *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad como un valor democrático*. Medellín: Universidad de Antioquia-CLACSO.
- Abello, A., y Angarita, P. E. (Eds.). (2013). *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad como un valor democrático*. Medellín: Universidad de Antioquia-CLACSO.
- Abello, A., y Pearce, J. (2008). "De una policía centrada en el Estado a una policía centrada en la comunidad". *Documentos de Investigación No 9*. University of Bradford. U. K.: International Centre for Participation Studies.
- Abu-Nimer, M. (Ed.). (2001). *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice* (pp. 3-24). Lanham: Lexington Books.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail*. Crown Business.
- Acero, H. (2005). La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. En L. Dammert y G. Paulsen (Eds.), *Ciudad y Seguridad en América Latina* (pp. 133-149). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Aldana, S., y Ramírez, G. (2012). "Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas". En *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de*

(in)seguridad en América Latina (pp. 87-114). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo & Corpovisionarios.

Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia & Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (s. f.). Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad ciudadana. Sin ciudad.

Baldwin, D. (1997). The concept of security. En *Review of International Studies*, 19, 5-26.

Corporación Andina de Fomento - Banco de Desarrollo de América Latina. (2014). "Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito". Reporte de Economía y Desarrollo. Bogotá: CAF.

Bates, R. (2008). Probing the sources of political order. En S. Kalyvas, I. Shapiro, y T. Masoud. *Order, conflict and violence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bates, R. (2001). *Prosperidad y Violencia*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Barrientos, J. (2013). "Violencia intrafamiliar en Medellín". Documentos de trabajo Centro de Pensamiento social. Medellín: Proantioquia, ISA, Comfama, ANDI, SURA.

Becker, G. (1974). "Crime and Punishment: an economic Approach". En G. Becker y W. Landes (Eds), *Essays in economics of Crime and Punishment*. UMI.

Berns, J., y Fitzduff, M. (2010). Enfoques complementarios del trabajo de convivencia ¿Qué es la convivencia y por qué adoptar un enfoque complementario? S. f.

Bicchieri, C. (2006). *The Grammar of society: The Nature and dynamics of social Norms*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bicchieri, C. (2009). Norms, preferences and conditional behavior. *Journal of Politics, Philosophy and Economics*. (9) 3.

Bicchieri, C. (2012). *Norms and Beliefs: How Change Occurs*. Working paper.

Bulla, P., y Beltrán, I. (2014). Resultados operacionales en seguridad: un arma de doble filo. Fundación Ideas para la Paz, 8 de octubre de 2014.

Corporación Andina de Fomento-CAF (2014) Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito. Bogotá: Corporación Andina de Fomento.

Camps, V. (1995). ¿Tolerancia o convivencia? *El Ciervo*, (536), 16.

Camps, V., y Giner, S. (2008). *Manual de Civismo*. Barcelona: Ariel.

Carbajal, P. (2013). Convivencia democrática en las escuelas. Apuntes para una conceptualización. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6(2).

Cárdenas, J. C. (2009). Dilemas de lo colectivo: Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común. Bogotá: Universidad de los Andes.

Casas-Casas, A. (2013). La receta de la paz. En *Revista Semana.com*

Casas-Casas, A. (2014). Poderes impredecibles. En *Boletín Depolítica*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Casas-Casas, A., Eslava, A., Giraldo, J., y Méndez, N. (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia. Medellín: EAFIT.

Casas-Casas, A., y Méndez, N. (2011). Cultura política de los jóvenes en Colombia 2004-2010. En M. Gutiérrez (Ed.), *Nuevas expresiones políticas*. Editorial Javeriana.

Centro de Análisis Político-Universidad EAFIT. (2014). Informe final del Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín. Medellín: Universidad EAFIT- Secretaría de Seguridad-Alcaldía de Medellín.

Centro de Análisis Político Universidad EAFIT - Gobernación de Antioquia. (2014). Informe final de la encuesta de percepción de la seguridad, la convivencia y la victimización en el Departamento de Antioquia. Medellín: Universidad EAFIT- Secretaría de Seguridad-Alcaldía de Medellín.

Cerdá, M., Morenoff, J., Hansen, B., Tessari, K., Duque, L., Restrepo, A., y Díez-Roux, A. (2012). Reducing violence by Transforming neighborhoods: A natural experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, April 2.

Chaux, E. (2012). Contribución de la educación a la construcción de paz. En A. Rettberg, Construcción de paz en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

Cialdini, R. (1993). Influence: The Psychology of Persuasion. New York: Quill.

Duque, J. C., Giraldo, J., Patiño, J., y Casas-Casas, A. (2014). Using GWR to assess whether the explanatory factors of homicide in Medellín, Colombia vary across the city. Work in progress. RISE-CAP EAFIT.

EAFIT-ONU Habitat (2011). El libro blanco de la seguridad y la convivencia en Medellín. Medellín: EAFIT-ONU Habitat.

Elster, J. (1993). Why things don't Happen as Planned. En N. Akerman, The necessity of Friction. Heidelberg: Physica-Verlag.

Elster, J. (2007). Explaining Social Behavior. Cambridge: Cambridge University Press.

Felbab-Brown, V. (2013) Lecciones clave para los esfuerzos del Estado para afrontar la violencia urbana y el crimen organizado en América Latina. En Niño, C. (Eds.) Anuario de la seguridad en América Latina y el Caribe. Bogotá: F.E.S.

Fox, J. (2014). Social Accountability: What does de evidence really say? Global Partnership for social Accountability. GPSA Global Forum.

Fukuyama, F., y Kolby, S. (2011). Half a Miracle. Foreign Policy, mayo-junio de 2011.

Fundación Ideas para la Paz, BID, Policía Nacional. (2014). La planeación policial focalizada y el trabajo coordinado reducen el crimen. Evidencia en ciudades colombianas. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, BID, Policía Nacional, agosto.

Gambetta, D. (2008). Protección extralegal, mafias, y economía. En Revista de Asuntos Públicos EGOB, Universidad de los Andes. No 1, diciembre.

Garzón, J. C. (2014). Cómo responder al crimen organizado y dejar atrás la guerra contra las drogas. Proyecto: "Violence and Crime Reduction". Washington D.C: Woodrow Wilson Center-Open Society.

Giménez, C. (2005). Convivencia. Conceptualización y sugerencias para la praxis. Puntos de Vista, (1), 7-31.

Giménez, C. (2009). El impulso de la convivencia ciudadana e intercultural en los barrios europeos: marco conceptual y metodológico (pp. 1-41). Red Cien.

Giraldo, J. (2001). Mejores conflictos, menos violencia, más democracia. Una reflexión sobre la convivencia democrática. Mimeo.

Giraldo, J. (2009). Guerra urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín. En S. Echavarría (Ed.), Seguridad Pública. Tres aproximaciones (pp. 27-49). Medellín: Universidad EAFIT.

Giraldo, J. (2010). "Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín". En M. Hermelin, A. Echeverri y J. Giraldo (Eds.), Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad (pp. 294-318). Medellín: Universidad EAFIT.

Giraldo, J. (2014). "Ordenamiento territorial y seguridad". Ponencia presentada en el "Seminario internacional sobre territorios y sociabilidades violentas" Medellín: Universidad EAFIT.

Giraldo, J. (12 de octubre de 2014). Dime a quién imitas. Columna de opinión Lo uno y lo múltiple, en El Colombiano, p. 28.

Giraldo, J., y Fortou, J. A. (2014). Seguridad y violencia homicida en Medellín 2003-2013. En A. Ávila, Violencia urbana. Radiografía de una región. Bogotá: Aguilar.

Giraldo, J., y Preciado, A. (2015). Medellín from theater of War to Laboratory of Security. Stability International Journal of security and Development. 4 (1): 34, pp.1-14.

Giraldo, J., y Rendón, A. Duncan, G. (2014). Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín. Medellín: Centro de Análisis Político-Universidad EAFIT-ESU-Alcaldía de Medellín.

González, F. (2010). Un Estado en construcción: una mirada a largo plazo de la crisis colombianas. En L. J. Orjuela, El Estado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

González, J. I. (2001). La ilegalidad, los metaordenamientos y las metapreferencias. *Revista de Economía Institucional*, N2, primer semestre, 2000.

Gómez, H. (Comp.). (2012). *Control territorial y resistencias. Una lectura desde la Seguridad Humana*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, Observatorio para la Seguridad Humana de Medellín, Personería de Medellín & Universidad de Antioquia.

Gottsbacher, M. (2013). De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima. En A. Abello y P. E. Angarita (Eds.), *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad como un valor democrático*. Medellín: Universidad de Antioquia-CLACSO.

Gutiérrez Sanín, F., Pinto, M., Arenas, J. C., Guzmán, T., y Gutiérrez, M. (2013). The importance of Political Coalitions in the Successful reduction of Violence in Colombian Cities. En *Urban studies, Special Issue: Cities, conflict and State Fragility in the Developing World*. 1-18. Sage.

Hoelscher, K., y Nussio, E. (2014). *Understanding Unlikely Success in Urban Violence Reduction*. S. F.

Jaén, S., y Dyner, I. (s. d.). "Políticas sostenibles para la prevención y la disminución de la criminalidad en Colombia". *II encuentro Colombiano de Dinámicas de Sistemas*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín-Instituto de Sistemas y Ciencias de la Decisión.

John, D., y Putzel, J. (2009). *Political Settlements*. UK: GSDRC.

Kalyvas, S. (2003). "The Ontology of Political Violence": Action and Identity in Civil Wars". September, 1 (3). www.apsanet.org.

Kalyvas, S. (Septiembre de 2014). *Emergencia y consolidación de órdenes locales en guerras civiles*. Conferencia presentada en el III Congreso de la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL). Cali, Colombia.

Kahneman, A. (2011). *Thinking fast and slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Keizer, K., Lindenberg, S., y Steg, L. (2008). The spread of disorder. En *Science*, 322 (5908), 1681-1685.

Kriesberg, L. (2001). Changing forms of coexistence. In M. Abu-Nimer (Ed.), *Reconciliation, justice, and coexistence: theory and practice* (pp. 47-64). Lanham: Lexington Books.

Hoelscher, K., y Nussio, E. (2014). *Understanding Unlikely Success in Urban Violence Reduction*. S. f.

La Rota, M. E., y Bernal, C. (2013). *Seguridad, policía y desigualdad. Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín*. Bogotá: DeJusticia.

Mantzavinos, C. (2001). *Individuals, Institutions, and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mantzavinos, C. (2009). Institutions. En *SAGE Handbook of Philosophy of Social Science*. En Ian C. Jarvie and Jesús Zamora Bonilla (Eds.). SAGE.

Mantzavinos, C., Douglass, North, y Syed, Shariq (2004). "Learning, Institutions and Economic Performance", En *Perspectives on Politics*, 2, pp. 75-84.

McLean, K. (2014). *The 'Medellín Miracle' The politics of crisis, elites and coalitions*. Research Paper, 24. Australia: Developmental Research Program.

Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Revista Trimestral de Educación Comparada*, XXXII (121), 19-37.

Mockus, A., Corzo, J., Ramírez, A., y Cancino, D. (2012). Cultura ciudadana: en las antípodas de la violencia. En *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo & Corpovisionarios.

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

Mockus, A., y Corzo, J. (2003). Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. En *Análisis Político*, (48), 3-26.

Muggah, R. (2012). *Researching The Urban Dilemma. Urbanization, Poverty and Violence*. Canada: IDRC-CDRI.

Muggah, R. (2014). Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience. En *Environment and Urbanization*, Vol 26 (2): 1-14.

Muggah, R., y Szabo, I. (2014). Changes in the neighborhood: reviewing citizen security cooperation in Latin America. Igarapé Institute. Strategic paper 7, March.

Murraín, H., y Acero, H. (2012). Instituciones de seguridad y justicia en la construcción de la seguridad ciudadana. En A. Mockus, H. Murraín y M. Villa (Coords), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (pp. 115-141).

Nagel, T. (2000). *Schelling: Identidad personal y autodominio*. En *Otras mentes*. Barcelona: Editorial Gedisa.

Niño, C. (Ed.). (2013). *Seguridad regional en América Latina. Anuario 2013*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung-Programa de Cooperación Regional.

North, D., Wallis, J. J., y Weingast, B. (2009). *Violence and Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

North, D. (2005) *Understanding the process of economic Change*. Princeton University Press.

Observatorio de la Seguridad Humana-Universidad de Antioquia. (2008). *Control territorial y resistencias*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Olson, M. (2000). *Poder y prosperidad: La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

Orjuela, L. J. *El Estado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Ostrom, E. (2009). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. Nobel Prize Lecture. December 8.

Ostrom, E., y Ahn, T. K. (2003). Foundations of Social Capital. London: Edward Elgar.

Patiño, J. E., Duque, Pardo-Pascual, J. C., y Ruiz, J. C. (2014). "Using remote sensing to assess the relationship between crime and urban layout". En Applied Geography, 55 48-60.

Pearce, J. (2010). Perverse state formation and securitized democracy in Latin America. En Democratization, 17 (2), April 286-306. Routledge.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción. (pp. 1-54). PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York: PNUD.

Robinson, J. A. (2013). Colombia: ¿Otros cien años de soledad? Traducción de José Luis Bautista.

Romero, D. (2014). "Insecurity or perception of insecurity? Urban crime and dissatisfaction with life: evidence form the case of Bogotá. Peace science, Peace Economics and Public Policy; 20(1):169-208.

Sampson, R. J., Morenoff, J. D., y Earls, F. (1999). Beyond social capital: Spatial dynamics of collective efficacy of children. American Sociological Review, 64, 633-660.

Sampson, R. J., Morenoff, J. D., y Gannon-Rowley (2002). "Assessing "neighborhood effects": Social processes and new directions in research". Annual Review of Sociology, 28, 443-478.

Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., y Earls. F. (1997). "Neighborhoods and violent crime: A multi-level study of collective efficacy". En Science: 227, 916-924.

Sampson, R. J., y Groves, W. B. (1989). "Community structure and crime: Testing social

disorganization theory". En, *American Journal of Sociology*, 94, 774-802.

Stiglitz, J., y Kaldor, M. (2013). *La búsqueda de la seguridad: Protección sin proteccionismo y el desafío de la gobernanza global*. Barcelona: Paidós.

Sunstein, C. (2009). *Leyes del miedo: Más allá del principio de precaución*. Buenos Aires: Katz.

Tickner, A. B., y Mason, A. C. (2003). *Transregional Security in the Andean Region* (pp. 1-22). Santiago.

Tilly, C. (1985) *War making and state making as organized crime*. En *Bringing the State Back In* Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol (Eds) Cambridge: Cambridge University Press.

Thaler, R. H., y Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven-London: Yale University Press.

The Economist. (Jun 7th 2014). *The Trouble With Miracles*.

The World Bank. (2011). *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence*. Washington D.C: The World Bank.

Tyran, J., y Feld, L. (2006). *Achieving Compliance when Legal Sanctions are Non-deterrent*. En *Scandinavian Journal of Economics*, 108 (1), 135-156.

Universidad de Antioquia. (2001). *Proyecto de Apoyo a la Administración Municipal en la formulación, adopción e implementación de la política de seguridad y convivencia para el municipio de Medellín* (p. 75). Medellín: UDEA.

UNODC. (2013). *"Global study on homicide: Trends, Context, Data"*. Vienna: United Nations Office On Drugs and Crime. New York: United Nations Office On Drugs and Crime.

UNODC-Alcaldía de Medellín. (2013a). *Auditoría de seguridad para la ciudad de Medellín*. Medellín: United Nations Office On Drugs and Crime-Alcaldía de Medellín.

UNODC-Alcaldía de Medellín (2013b). *"Estudio exploratorio descriptivo de la dinámica*

delictiva del tráfico de estupefacientes, la trata de personas y la explotación sexual comercial asociada a viajes y turismo en el municipio de Medellín, Colombia". Medellín: United Nations Office On Drugs and Crime-Alcaldía de Medellín.

2

El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana⁵

Juan Pablo Mesa Mejía

⁵El autor agradece los aportes al texto realizados por el equipo de investigadores del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y en particular, los resultados de la revisión del mismo realizada por Andrés Casas.

Introducción

En este capítulo se analizan las definiciones del concepto de seguridad que están presentes en tres de los más utilizados enfoques de intervención estatal en materia de violencia y crimen: el de la seguridad pública, el de la seguridad ciudadana y el de la seguridad humana. En desarrollo de lo anterior y tomando como base el trabajo de Baldwin (1997), se indaga por las respuestas a las siguientes preguntas, que se encuentran implicadas en cada uno de los señalados enfoques: ¿Seguridad para quién? ¿Seguridad para qué valores? ¿Seguridad frente a qué amenazas?, y ¿Seguridad por qué medios? Con esto se pretende ofrecer una definición analítica de los conceptos seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana, que ponga de manifiesto las diferencias y semejanzas existentes entre ellos.

En escenarios relacionados con la intervención del Estado en asuntos que tienen que ver con el crimen y la violencia entre otros, existen tres enfoques de intervención ampliamente conocidos, identificados bajo las denominaciones seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana. Cada uno de estos enfoques supone definiciones distintas del concepto de seguridad, las cuales, en relación con algunos aspectos, dan cuenta de grandes quiebres de significado.

El objetivo de este capítulo es esclarecer qué se entiende por seguridad en el marco de cada uno de los mencionados enfoques o conceptos: seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana. Con esto se espera contribuir a los estudios sobre seguridad en una doble vía: ofreciendo una síntesis analítica amplia de las definiciones de los mencionados conceptos que ponga de manifiesto sus similitudes y diferencias; y aportando a la definición del concepto mismo de seguridad⁶. Asimismo, teniendo en

⁶Con este trabajo se espera también contribuir a llenar un vacío de la literatura especializada sobre seguridad. Este vacío es el de un trabajo que sintetice la amplia bibliografía producida sobre los mencionados enfoques, en términos de un análisis conceptual que permita esclarecer cómo, en uno y en otro, es definido el concepto de seguridad. A pesar de que diversos trabajos abordan la definición del concepto, pocos ofrecen una síntesis de definiciones y pocos se detienen en esclarecer diferencias entre ellas. Por otro lado, aparentemente ninguno se ocupa de descomponer las definiciones con un marco analítico que suponga criterios para comparar.

cuenta el estrecho vínculo existente entre el trabajo académico sobre la seguridad y el diseño de políticas sobre la materia (Abello y Pearce, 2007), con lo anterior se espera aportar un insumo para la construcción de mejores intervenciones públicas. Aunque explicar el concepto de seguridad no significa generar teorías, enunciados sobre la realidad, o marcos analíticos, la claridad a propósito del concepto facilita dichas tareas (Baldwin, 1997).

Es importante agregar que los tres enfoques o conceptos señalados pueden entenderse como enfoques o conceptos sombrilla, en el sentido de que bajo cada uno de ellos pueden situarse otros que, en esencia, remiten a definiciones similares de la seguridad. Así, bajo el concepto de seguridad pública se pueden agrupar los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior u orden público (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH], 2011) y, en algunos casos, el de seguridad democrática. Por otro lado, bajo el concepto de seguridad ciudadana se puede situar el de seguridad urbana, siguiendo interpretaciones como la de Velásquez (2009) que entienden la seguridad urbana como "(...) la seguridad ciudadana en la zona urbana" (p. 240)⁷. Finalmente, bajo el concepto de seguridad humana puede situarse el concepto de seguridad integral.

En desarrollo del objetivo de este capítulo se procedió de la siguiente manera. Inicialmente se realizó una búsqueda bibliográfica sobre los conceptos seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana, que incluyó bibliotecas, bases de datos, sitios web de organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas y la web en general. Esta búsqueda consultó fuentes de origen nacional (colombiano) e internacional, producidas tanto en idioma castellano como en idioma inglés⁸. El resultado de este trabajo fue la identificación de 33 fuentes bibliográficas de especial relevancia, constituidas por artículos académicos, libros e informes. Estas fuentes in-

⁷Es necesario agregar que desde otras perspectivas como la de Rivas (2005), "(...) la seguridad urbana no está definida por un enfoque particular ni unos mecanismos específicos. Su definición es más de orden geográfico o espacial y se refiere a las acciones, medidas e iniciativas en seguridad que resultan pertinentes o se perciben como necesarias en el escenario de la ciudad". (p. 86).

⁸Además de ampliar el número de fuentes cubiertas, la inclusión de fuentes en idioma inglés tuvo el objetivo de ir más allá del marco de referencia que en relación con un tema puede crearse alrededor de un idioma particular.

cluyen estudios de instituciones y académicos que por su larga tradición y sus conocimientos pueden considerarse como expertos en el tema de la seguridad.

El segundo paso del trabajo consistió en la adopción de un marco analítico para el abordaje –a partir de las fuentes identificadas– de cada uno de los tres enfoques o conceptos señalados antes. Este marco es el que se deriva de algunas de las pautas que en su artículo “The concept of security”, Baldwin (1997) propone para hacer lo que él llama “especificar la seguridad”⁹. Esto es, atender la ambigüedad del concepto, especificando el contenido de una serie de aspectos que se señalarán más adelante.

En la utilización de este marco analítico el punto de partida de este trabajo es la definición de la seguridad como “una baja probabilidad de daño a valores adquiridos” (Baldwin, 1997, p. 13)¹⁰. Esta definición capta con una particular sensibilidad la noción de seguridad que subyace a una importante cantidad de usos del concepto. Por ejemplo y como punto de partida, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua ofrece una definición similar del concepto. De acuerdo con este, “seguridad” es la cualidad de “seguro”, palabra que significa “estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”. Otro ejemplo lo aporta la definición del concepto que plantea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ([PNUD], 2010). De acuerdo con esta, la seguridad es una situación en la que la incertidumbre frente al mundo no se asocia con la posibilidad de que se concreten eventos dañinos conocidos usualmente como riesgos o amenazas. Por otro lado, la correspondencia de la definición de Baldwin adoptada con la esencia de una importante cantidad de definiciones, se evidencia también al considerar que, como plantean Ruiz y Murraín (2012), por lo general el concepto de seguridad se entiende como asociado a estar protegido y libre de peligro¹¹.

⁹Esta y las demás citas textuales de fuentes en idioma inglés, son traducciones propias del autor.

¹⁰Esta definición es una redefinición de la definición de Wolfer (1952, citado por Baldwin, 1997) que entiende la seguridad como la “ausencia de amenazas a valores adquiridos”. El objetivo de la redefinición es eliminar la ambigüedad que implica dicha “ausencia de amenazas”. (p. 13).

¹¹En sintonía con esto, Mockus, Corzo, Ramírez y Cancino (2012) plantean que en su sentido contemporáneo, “(...) seguridad significa situación o condición en la que se corre un riesgo bajo (o muy bajo, cercano a cero) de ser víctima de delitos (incumplimientos graves de la ley)”. (p. 258).

(...) tanto en la lengua castellana como en la inglesa, seguridad tiene una misma raíz latina, *securitas* (a salvo de peligro). El Oxford American Writer's Thesaurus, relaciona los usos contemporáneos del término seguridad principalmente con estabilidad, garantía y defensa, el aplomo y la certidumbre. (Ruiz y Murraín, 2012, p. 9).

La definición adoptada aquí tiene pues la virtud de ser minimalista y referirse a la esencia del concepto de seguridad, sin llenarlo de atributos que sean exclusivos de determinadas definiciones. Así entendida, la seguridad es por tanto un estado de cosas o una situación en la que no es factible la concreción de amenazas que vayan en detrimento de determinados valores, sean estos materiales o inmateriales.

A pesar de las anteriormente señaladas ventajas, la definición de seguridad adoptada es ambigua y no es lo suficientemente útil si no se acompaña de una serie de especificaciones. Baldwin (1997) propone siete pautas o preguntas, cuyas respuestas realizan la tarea de especificarla. Con estas preguntas se pretende determinar el contenido de siete aspectos, que a modo de atributos concretan la definición ofrecida. Estas preguntas –que se muestran en la Tabla 2.1– tienen por objetivo determinar lo siguiente: quiénes son los destinatarios de la seguridad¹², cuáles son los valores de cuya baja probabilidad de afectación se trata, cuáles son las amenazas para considerar en relación con los valores, cuáles son los medios para la protección frente a dichas amenazas, cuánta seguridad se pretende y finalmente, cuál es el costo que implica la seguridad.

¹²Esta pregunta es quizá la que mejor pone de relieve las diferencias entre distintas definiciones de la seguridad. Los adjetivos con los cuales se suele acompañar el concepto, por lo general se refieren al destinatario de la seguridad.

Tabla 2.1 Preguntas para especificar la seguridad

¿Seguridad para quién?
¿Seguridad para qué valores?
¿Seguridad frente a qué amenazas?
¿Seguridad por qué medios?
¿Cuánta seguridad?
¿Seguridad a qué costo?
¿Seguridad en qué periodo de tiempo?

Fuente: elaboración propia con base en Baldwin (1997, pp. 13-17)

De las anteriores preguntas, las cuatro primeras fueron adoptadas como categorías de análisis en este trabajo. No se tuvieron en cuenta las preguntas por la cantidad, los costos y el periodo de tiempo de la seguridad, debido a que de cara a la definición de los tres conceptos de seguridad mencionados antes, su inclusión no resulta muy útil¹³. Lo anterior constituye pues el marco analítico del capítulo.

El tercer paso en el desarrollo del objetivo del capítulo consistió propiamente en el análisis de cada uno de los tres conceptos de seguridad incluidos, con base en el marco analítico adoptado. En este paso se procedió entonces a determinar, a partir de la bibliografía especializada que fue identificada, cómo los conceptos seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana “responden” las cuatro preguntas descritas anteriormente: ¿seguridad para quién?, ¿seguridad para qué valores?, ¿seguridad frente a qué amenazas?, ¿seguridad por qué medios? Como se advertirá más adelante,

¹³Es importante agregar que para Baldwin (1997), en términos generales la seguridad puede ser especificada respondiendo las preguntas por los destinatarios y los valores.

los tres conceptos pueden entenderse como especificaciones particulares y diferentes de la seguridad, definida en los términos arriba descritos. Con todo lo anterior, como se mencionó, se buscó ir más allá de una síntesis de definiciones, y se propendió a realizar un análisis a partir de criterios que permiten comparar en la búsqueda de semejanzas y diferencias.

Un último paso en el desarrollo del capítulo consistió en la caracterización de los tres conceptos de seguridad analizados, a partir de categorías distintas a las del marco analítico adoptado. Esto con el objetivo de dar cuenta de aspectos relevantes sobre los anteriores (por ejemplo relacionados con su historia), no cubiertos por aquel.

El capítulo se divide en cuatro secciones. Las tres primeras abordan el análisis de los mencionados conceptos de seguridad. La primera aborda el concepto de seguridad pública, la segunda el de seguridad ciudadana y la tercera el de seguridad humana. La cuarta sección concluye y amplía lo planteado sobre cada concepto, a partir de las mencionadas categorías que van más allá del marco analítico utilizado.

Seguridad pública

El concepto seguridad pública es muy propio del escenario anterior a la Guerra Fría, así como de las visiones que más centralidad le dan al Estado en la teoría y la práctica de las relaciones internacionales. Su significado remite a las concepciones más antiguas de la seguridad y su origen puede encontrarse en el paradigma realista de la teoría de las relaciones internacionales. Dentro de este paradigma la seguridad es entendida como la ausencia de amenazas para el Estado, y los medios que concentran la atención para la consecución de dicho objetivo son ante todo militares. Para los realistas el debate sobre la seguridad gira entonces alrededor de la preservación del Estado y la defensa de su interés nacional a través de los señalados medios (Abello y Pearce, 2007).

Es importante agregar que, como se mencionó antes, el concepto de seguridad pública se encuentra relacionado con los de seguridad nacional, seguridad interior y orden público. Con todos ellos comparte la idea de que las intervenciones contra el delito y

la violencia tienen por objetivo la seguridad del Estado, seguridad que se logra protegiendo determinado orden político, jurídico, económico o social (IIDH, 2011)¹⁴.

¿Seguridad para quién?

Como se deriva de lo anterior, dentro del concepto de seguridad pública el destinatario de la seguridad es el Estado. Es respecto de este que se predica la condición a la que hace referencia la seguridad; es decir que se trata de una baja probabilidad de afectación a valores cuya titularidad reside en aquel. En el marco de la seguridad pública los debates sobre asuntos como la violencia o el delito, solo tienen sentido en tanto que el Estado aparezca en el centro de las preocupaciones como el destinatario de cuya protección se trata. El individuo, las comunidades y otros posibles destinatarios no tienen casi relevancia dentro de esta forma de entender la seguridad (Arnaudo y Martín, s. f.)¹⁵.

¿Seguridad para qué valores?

En concordancia con la respuesta ofrecida a la anterior pregunta, el concepto de seguridad pública refiere a la protección de valores propios del Estado. Entre estos se incluyen valores del Estado moderno como la soberanía, la autoridad, el orden público (Rivas, 2005) (Giraldo, 2009) (Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [APGA y ONU-Habitat], s. f.) o la paz pública (González, López y Yáñez, 1994, citados por Arriagada y Godoy, 1999), así como valores particulares de la forma de organización económica y social del Estado del que se trate (IIDH, 2011). Lo relevante en el marco del término seguridad pública es en últimas la protección de todo aquello valioso para la existencia y persistencia del Estado. Esto incluye además de sus principios y valores, la integridad

¹⁴Resulta interesante anotar aquí que en Colombia, según Acero (2005), la Constitución de 1991 hace una reorientación de la mirada y la acción del Estado a propósito de la seguridad. A partir de su redefinición del concepto de orden público, el Estado ya no se orienta exclusivamente hacia su propia seguridad, sino también hacia la seguridad de los ciudadanos.

¹⁵Es importante agregar que dentro de la reformulación del concepto que propone Giraldo (2001), se reconoce implícitamente esta interpretación de la seguridad pública como la seguridad del Estado.

y estabilidad de sus organizaciones (instituciones) (APGA y ONU-Habitat, s. f.) y de sus normas jurídicas. En últimas se puede decir que la seguridad pública o la seguridad del Estado se ocupa de las afectaciones a "(...) la estabilidad institucional, el orden constitucional, la defensa del territorio o de recursos estratégicos que son escasos o van a serlo" (Mockus et al., 2012, p. 258).

¿Seguridad frente a qué amenazas?

La respuesta a la tercera pregunta para especificar la seguridad ofrecida por el concepto de seguridad pública, incluye amenazas a los valores del Estado provenientes tanto del exterior como del interior de sus fronteras. Se trata por tanto de amenazas surgidas de las condiciones de la vida social dentro del Estado, así como de amenazas surgidas de las relaciones entre unos y otros Estados. Dentro del concepto de seguridad pública las amenazas frente a las cuales se propone la seguridad, son ante todo violentas y se concretan en fenómenos como los conflictos armados internos y externos, el narcotráfico y el delito en general (Rivas, 2005) (González, López y Yáñez, 1994, citados por Arriagada y Godoy, 1999) (APGA y ONU-Habitat, s. f.). Es importante mencionar que en la identificación de estas amenazas cobra especial importancia la respuesta a la pregunta por los valores, es decir, la identificación de aquello contra lo cual las amenazas se dirigen. No solo el contenido de las amenazas es importante; como se deduce de lo dicho a propósito de los valores, se trata de amenazas que afectan la existencia y la persistencia en el tiempo del Estado.

¿Seguridad por qué medios?

Los medios a través de los cuales se concibe la persecución del objetivo de la seguridad en el marco del concepto seguridad pública, tienen que ver ante todo con mecanismos de control y reacción (Rivas, 2005), con el ejercicio de la coacción (Giraldo, 2009), con el uso racionalizado de la violencia y más específicamente con la triada policía - sistema judicial - cárcel (González, López y Yáñez, 1994, citados por Arriagada y Godoy, 1999). Para Arnaudo y Martin (s. f.) el monopolio estatal de la seguridad propio de la seguridad pública se concreta en la policía y los tribunales.

El Gráfico 2.1 hace un resumen de las respuestas que a las cuatro preguntas del marco analítico utilizado se ofrecen desde el enfoque de la seguridad pública. Allí se incluyen las respuestas a las preguntas por el destinatario de la seguridad, los valores de cuya protección se trata, las amenazas frente a las cuales se protegen dichos valores y los medios a través de los cuales se contempla la realización de dicha protección.

Gráfico 2.1 Destinatarios, valores, amenazas y medios de la seguridad pública



Fuente: elaboración propia

Otras consideraciones

Aunque la forma de entender la seguridad que subyace al concepto de seguridad pública ha sido muy influyente y aún se utiliza para justificar políticas estatales que ignoran el alto costo de poner en riesgo vidas humanas (Abello y Pearce, 2007)¹⁶, en la actualidad existe consenso acerca de que el modelo de seguridad centrado exclusivamente en la protección del Estado frente a amenazas militares es obsoleto.

¹⁶En su famoso informe sobre desarrollo humano de 1994, el PNUD (1994) sostenía que “el concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente”. (p. 25).

El nuevo paradigma de seguridad no privilegia más la seguridad del Estado sobre la seguridad o el bienestar de actores no estatales... no solo los Estados, sino también individuos, sociedades, actores subnacionales y grupos transnacionales valoran la seguridad y experimentan amenazas a su seguridad (Tickner y Mason, 2003, p. 3).

Para Giraldo (2009) por ejemplo, "en un contexto democrático, la seguridad del Estado no puede suponer la separación de la seguridad de los individuos o privilegiarse a costa de ella"¹⁷ (p. 7).

Por otro lado, el concepto seguridad pública puede clasificarse dentro de lo que Angarita (2013) denomina el enfoque securitario o militarista de la seguridad. Este es un enfoque que se caracteriza por tres cosas: darle prioridad a la seguridad del Estado, considerar la seguridad un fin en sí mismo, e incorporar la fuerza como el medio por excelencia para el logro de los objetivos de la seguridad.

Finalmente es importante agregar que el concepto de seguridad pública es utilizado, en algunos contextos, de una forma similar a la forma en la que es utilizado el concepto de seguridad ciudadana (PNUD, 2010). Esto no es, sin embargo, óbice para sostener, como se advierte a lo largo del capítulo, que existen profundas diferencias entre ambos conceptos.

Seguridad ciudadana

Contrariamente a lo que sucede con el concepto de seguridad pública, el de seguridad ciudadana se encuentra altamente influenciado por las ideas liberales. Estas, en oposición a las ideas realistas, han desviado la atención a propósito de la seguridad, desde el Estado hacia la importancia de la integridad de los individuos (Abello y Pearce, 2007).

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ([CIDH], 2009) y el IIDH (2011), en Latinoamérica el concepto de seguridad ciudadana emergió en la medida

¹⁷Según el autor, "(...) podemos seguir hablando de seguridad pública siempre que se entienda básicamente como la seguridad del público y no la seguridad del Estado como cosa distinta a la seguridad de las personas" (Giraldo, 2001, p. 7).

en que los Gobiernos pasaron del autoritarismo a la democracia. La seguridad ciudadana significó un quiebre respecto de la seguridad pública, concepción esta dominante dentro de los regímenes autoritarios. Puede decirse que el concepto de seguridad ciudadana es una superación del concepto de seguridad pública (Alda y Beliz, 2007), en el sentido de que aunque no implica una eliminación de la referencia al Estado, supone hacer de la seguridad del ciudadano una prioridad y un derecho exigible. Siguiendo a Mockus, Murraín y Villa (2012), es importante enfatizar por tanto en que el concepto de seguridad ciudadana ha tenido un desarrollo progresivo en el marco del cual la concepción propia de la seguridad pública (también denominada como de seguridad nacional) ha ido cediendo importancia.

En este punto es necesario aclarar que el adjetivo “ciudadana”, propio del concepto, no hace referencia a la circunscripción urbana de la seguridad. Esto significa que la seguridad ciudadana no supone una limitación espacial de la seguridad a las áreas urbanas, como ocurre con el concepto de seguridad urbana al cual se hizo mención antes. La seguridad ciudadana contempla como ámbitos de expresión de la seguridad tanto las áreas urbanas como las áreas rurales. Por otro lado, es también necesario aclarar que el adjetivo señalado no hace referencia a la seguridad de las personas que ostentan la ciudadanía política, sino que se refiere a la idea de ciudadanía democrática concebida como la capacidad de ser sujeto de derechos (IIDH, 2011).

¿Seguridad para quién?

A propósito de la pregunta por los destinatarios de la seguridad, puede decirse que existe un consenso alrededor de que el concepto de seguridad ciudadana es “humanocéntrico” (IIDH, 2011) o centrado en el ciudadano (Alda y Béliz, 2007). Esto significa que dentro del marco de la seguridad ciudadana, los fines últimos son las personas y contrariamente a lo planteado dentro de la seguridad pública, los seres humanos son el destinatario, el objeto de referencia o el nivel a propósito del cual se habla de seguridad (Espín, 2010)¹⁸.

¹⁸Según la CIDH (2009), el término seguridad ciudadana es usado en Latinoamérica en contraste con otros términos como “seguridad urbana” o “ciudad segura”, para hacer referencia a la seguridad de todas las personas y todos los grupos tanto urbanos como rurales.

¿Seguridad para qué valores?

Como se puede intuir a partir de lo anterior, los valores a cuya protección apunta el concepto están todos íntimamente ligados con el individuo. La seguridad ciudadana se refiere a la protección de derechos y libertades individuales (IIDH, 2011), o más específicamente a la protección de un “(...) núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material... y... [el] derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2013, p. 5). Así mismo, el concepto comporta la protección de derechos como “(...) la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio” (PNUD, 2005, p. 38).

Desde miradas menos ortodoxas y más comprensivas, la seguridad ciudadana es entendida como orientada también hacia el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos (Rivas, 2005). Arriagada y Godoy (1999) plantean que desde estas perspectivas, el concepto se ha entendido como influido por una “(...) preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales” (p. 9). Para el PNUD (2013) por ejemplo,

(...) la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social. (p. 6).

Conectadas con estas perspectivas se encuentran aquellas que comprenden la seguridad ciudadana como parte del más comprensivo concepto de la seguridad humana. Desde estas visiones (sobre las que se volverá más adelante), la especificidad de la seguridad ciudadana dentro de la seguridad humana se concreta en el hecho de que ella se refiere a “(...) modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo– y a la protección de un “núcleo duro” de derechos fundamentales de las personas” (Casas, 2012, p. 7).

¿Seguridad frente a qué amenazas?

En lo que respecta a las amenazas que desde la concepción de seguridad ciudadana son consideradas como tales, existe menos consenso que alrededor de los destinatarios de la seguridad y los valores a cuya protección esta se asocia. Entre estas amenazas podemos encontrar el delito, la violencia física o psicológica y el despojo (PNUD, 2005; 2010; 2013). Desde la señalada perspectiva comprensiva (Arriagada y Godoy, 1999), asuntos como la pobreza, la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, los daños ambientales, la drogadicción y la represión política, se consideran también como posibles amenazas para la seguridad. Aunque no hay un consenso sobre el asunto, puede decirse que la tendencia es a circunscribir las amenazas propias del concepto, a aquellas relacionadas con el delito y la violencia, o más específicamente a aquellas relacionadas con fenómenos que atentan contra la vida, la integridad o la propiedad de las personas. En esta línea por ejemplo, Arnaudo y Martín (s. f.) definen la seguridad ciudadana como un concepto "(...) usado hoy en día para referirse a la búsqueda de la seguridad contra la ocurrencia de hechos violentos o delictivos". (p. 20).

¿Seguridad por qué medios?

El concepto de seguridad ciudadana comprende, a diferencia del concepto de seguridad pública, un mayor abanico de medios para la protección de los valores de que trata. Aunque el PNUD (2005) señala que en su modelo tradicional el concepto supone la utilización de mecanismos de represión y reparación para responder a la comisión de delitos –mecanismos inscritos en la triada policía, sistema penal y sistema penitenciario–, el mismo organismo plantea que la seguridad ciudadana debe comprender también medios de índole preventiva. Para el PNUD (2013), la seguridad ciudadana debe "(...) aspirar a enfrentar el delito y la violencia sin reproducir o aumentar el uso de la violencia, mediante la prevención, la apertura de espacios de participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas del Estado" (p. 10). Por otro lado, en sintonía con lo anterior, el IIDH (2011) sostiene que las medidas preventivas hacen parte de las políticas de seguridad ciudadana.

En síntesis, se puede decir que la diferencia más notoria introducida por el término seguridad ciudadana en relación con la pregunta por los medios de la seguridad, es la

de una dimensión no militar - policiva, referida a la prevención y expresada en cosas como la relevancia de asuntos como la convivencia ciudadana¹⁹.

La Gráfico 2.2 ofrece un resumen de las respuestas a las cuatro preguntas para especificar la seguridad, ofrecidas desde el concepto de seguridad ciudadana.

Gráfico 2.2 Destinatarios, valores, amenazas y medios de la seguridad ciudadana



Fuente: elaboración propia

Otras consideraciones

Como se mencionó antes, desde perspectivas como las del PNUD (2005; 2010; 2013) y la CIDH (2009), la seguridad ciudadana es un concepto inscrito dentro del concepto mucho más amplio de seguridad humana. Su especificidad radica en las amenazas y el tipo de valores a cuya protección apunta. En concreto, la seguridad ciudadana se ocupa de la dimensión de la seguridad personal que incorpora el concepto de seguridad humana. Así, como sostiene el PNUD (2013) en su informe regional sobre desarrollo humano 2013-2014, "(...) la seguridad ciudadana resulta un concepto mucho

¹⁹Como plantea el PNUD (2008) "la transformación conceptual que comporta el paso de la noción de seguridad nacional al [sic] de seguridad ciudadana abre el espectro a un conjunto de ámbitos asociados a los temas de violencia y delincuencia y en general a los comportamientos ciudadanos que impone el reconocimiento de nuevos actores dentro de los cuales se destaca el gobierno local". (p. 11).

más acotado... [que] puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia" (p. 5). En esta línea de interpretación la seguridad ciudadana es entendida como una condición necesaria aunque no suficiente de la seguridad humana (PNUD, 2013).

Por otro lado es importante señalar que en el marco del concepto de seguridad ciudadana, la dimensión subjetiva de la seguridad adquiere gran importancia. Así, además de la preocupación por la dimensión objetiva que tiene que ver con el acaecimiento real de hechos delictivos o violentos, cobra valor la dimensión relacionada con la probabilidad que las personas le atribuyen a la ocurrencia de tales hechos (Casas, 2012) y, en general, la dimensión relacionada con la forma como las personas perciben la seguridad en términos de sus sentimientos de temor o vulnerabilidad²⁰. Esta preocupación por la dimensión subjetiva se evidencia en las mediciones que tanto desde instancias gubernamentales como académicas se hacen en materia de seguridad. Un ejemplo de esto lo ofrece la importancia de la percepción de seguridad en una de las herramientas más reconocidas y utilizadas para medir la delincuencia (Aebi y Linde, 2010), herramienta que es a su vez un importante insumo de políticas públicas de seguridad (Mankinen, 2008): las encuestas de victimización. Según un inventario de encuestas de este tipo realizado por la Organización de las Naciones Unidas en 56 países distribuidos por Europa, Norteamérica y Asia, de 58 encuestas analizadas, 42 incluían entre sus objetivos la medición del miedo al delito y la inseguridad (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, 2010).

²⁰Según el PNUD (2013) la dimensión subjetiva de la seguridad resulta importante en tanto que el miedo o la desconfianza, pueden ir en detrimento del desarrollo humano de las personas. Por ejemplo, según el citado organismo, una persona que haya sufrido violencia puede procurar por no movilizarse libremente y puede experimentar problemas de salud como ansiedad, depresión o comportamiento suicida. Otra de las implicaciones señaladas tiene que ver con cambios en la cohesión social, en la confianza en el Estado, etc.

Seguridad humana

El concepto de seguridad humana aparece con fuerza a partir del Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (IIDH, 2007) (Abello y Pearce, 2007)²¹. Este concepto aparece íntimamente ligado al concepto de desarrollo humano. La seguridad humana se entiende como un atributo del desarrollo humano, que garantiza en gran medida que las oportunidades de cuya ampliación trata este último, no van a desaparecer (PNUD, 1994). Así, "(...) si el desarrollo humano consiste en un proceso de ampliación de las opciones disfrutadas por las personas, la seguridad humana denota, más bien, la estabilidad con la que pueden ser efectivamente aprovechadas tales opciones" (PNUD, 2005, p. 31)²². En el paradigmático informe de 1994, el concepto de seguridad humana es definido como centrado en el ser humano y como una superación de las tradicionales concepciones sobre seguridad. Este informe plantea que el concepto de seguridad humana va más allá de las amenazas propias de conflictos entre Estados, e incorpora amenazas de la vida cotidiana de las personas (PNUD, 1994).

¿Seguridad para quién?

Al igual que el concepto de seguridad ciudadana, el de seguridad humana incorpora a las personas como los destinatarios de la seguridad. En este sentido, la seguridad humana es también un concepto humanocéntrico, que supera el paradigma de la seguridad del Estado. La seguridad humana trata principalmente pues de la seguridad de las personas, los seres humanos y, también, las comunidades y las poblaciones. Desde este concepto se asume que estos son los destinatarios de la protección y que las amenazas de la seguridad tienen que ver es con ellos (Arnaudo y Martín, s. f.; PNUD, 1994; Tickner y Mason, 2003; Alda y Beliz, 2007; Gómez, 2012).

²¹Según el PNUD (2005), aunque es posible ubicar antes de la fecha mencionada algunas aproximaciones al concepto, es con el señalado informe que se genera una discusión sobre las dimensiones de la seguridad humana.

²²Según el PNUD (2005), "antes que en la expansión de las opciones de las personas, la seguridad humana se enfoca en las condiciones de vulnerabilidad que rodean ese proceso. La noción de seguridad humana nos habla, pues, de condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano, de un núcleo vital que deber ser protegido para que la libertad pueda florecer". (p. 32).

¿Seguridad para qué valores?

A pesar de lo anterior, la forma en la que la seguridad humana entiende a las personas es distinta de la forma en la que lo hace el concepto de seguridad ciudadana. Mientras que para este último la persona es ante todo un sujeto de derechos de primera generación y del núcleo duro de los derechos humanos (derecho a la vida y a la integridad personal), para la seguridad humana la persona es un sujeto de derechos tanto de primera como de segunda y tercera generación (PNUD, 2005). El concepto de seguridad humana asume por tanto una visión mucho más comprensiva del ser humano, una visión que se deriva de su concepto correlativo de desarrollo humano. A partir de esta, la seguridad humana protege una mayor cantidad de valores, los cuales se concretan en siete dimensiones de la vida humana: la economía, la alimentación, la salud, el medioambiente, la integridad personal, la vida comunitaria y la política. Así, la seguridad humana busca la protección de valores propios de cada una de estas dimensiones.

¿Seguridad frente a qué amenazas?

La seguridad humana incorpora esencialmente la protección frente a dos tipos de amenazas, las cuales suponen ir mucho más allá de la protección física. Por un lado, la seguridad humana incorpora la protección frente a amenazas crónicas como el hambre o las enfermedades. Por otro, incorpora la protección frente a amenazas súbitas y lesivas. Se trata, por lo tanto, de la protección frente a dos tipos de fenómenos: uno que se relaciona más con la necesidad y otro que tiene que ver principalmente con el miedo (PNUD, 1994; 2005).

Concretando esto y en armonía con la identificación de los valores de la seguridad humana realizada antes, las amenazas contempladas dentro del concepto se pueden agrupar en las siete dimensiones o categorías señaladas (la economía, la alimentación, la salud, el medioambiente, la integridad personal, la vida comunitaria y la política). Cada una de estas dimensiones aloja distintas amenazas de entre las cuales las más evidentes y quizá las más importantes son respectivamente, siguiendo el orden de exposición de las dimensiones, el desempleo, el hambre, la enfermedad, los riesgos

ambientales, la violencia física²³, los conflictos sociales y la represión política (PNUD, 1994; 2005). De lo anterior se deriva el hecho de que la seguridad humana se componga de seguridades: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en materia de salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política²⁴. Con todo, puede decirse que el concepto de seguridad humana “securitiza” asuntos de la vida humana tradicionalmente entendidos bajo otros marcos²⁵.

¿Seguridad por qué medios?

Tal y como ocurre con los valores y las amenazas, los medios que el concepto de seguridad humana comporta desbordan por mucho los propios de la seguridad pública y la seguridad ciudadana. Este desbordamiento tiene que ver principalmente con la generalidad, que en el marco del concepto rodea a la identificación de dichos medios. Aunque en la bibliografía especializada sobre seguridad humana hay poca claridad acerca de los medios de la seguridad, puede decirse que estos tienen un sentido opuesto a las políticas militaristas (Angarita, 2013) y se relacionan con el desarrollo humano (PNUD, 1994), la paz, el desarme, los derechos humanos, la justicia internacional, la gobernabilidad y la democracia (Alda y Beliz, 2007).

La Gráfico 2.3 ofrece un resumen de los resultados de la aplicación del marco analítico adoptado al concepto de seguridad humana.

²³Esta dimensión de la seguridad humana (la relativa a la seguridad personal, es decir, la seguridad frente a la violencia física) es de la que en esencia se ocupa la seguridad ciudadana según la perspectiva que considera esta última, parte de la seguridad humana.

²⁴Para una revisión detallada de cada una de las dimensiones de la seguridad humana véase PNUD (1994) y PNUD (2005).

²⁵Por “securitización” y “desecuritización” se entienden aquí respectivamente, procesos de construcción y deconstrucción de amenazas para la seguridad. En el marco de los procesos de “securitización”, ciertos asuntos usualmente considerados bajo otros marcos, son presentados como amenazas que requieren medidas de emergencia y justifican acciones por fuera de los límites de los procedimientos políticos habituales. En el marco de los procesos de “desecuritización” pasa lo contrario: asuntos entendidos como amenazas para la seguridad dejan de ser considerados como tales y comienzan a ser abordados desde otras perspectivas (Buzan, Wæver y De Wilde, 1998).

Gráfico 2.3 Destinatarios, valores, amenazas y medios de la seguridad humana



Fuente: Elaboración propia

Otras consideraciones

Como se mencionó antes, el concepto de seguridad humana es mucho más comprensivo que los conceptos tradicionales de seguridad; de hecho, su aparición puede encuadrarse en una crítica a lo restrictivo de aquellos. Además, el concepto puede entenderse como una apuesta por una definición universal de seguridad que va más allá de las diferencias entre países, incorporando preocupaciones que no son exclusivas de determinados lugares. La seguridad humana puede comprenderse incluso como una retoma de los problemas, retos y visiones del sur global (Abello y Pearce, 2007) (PNUD, 1994).

La población de los países ricos aspira a la seguridad respecto de la amenaza del delito y la guerra de los estupefacientes en sus calles, la difusión de enfermedades mortales como el VIH/sida, el deterioro de los suelos, el aumento del nivel de contaminación, el temor de perder su empleo y muchas otras fuentes de ansiedad que surgen a medida que se desintegra la trama social. La población de los países pobres exige liberación respecto de la amenaza permanente del hambre, la enfermedad y la pobreza, a la vez que enfrenta los mismos problemas que amenazan a los países industrializados. (PNUD, 1994, p. 28)²⁶.

²⁶En esta misma línea, Abello y Pearce (2007) plantean que "el concepto de seguridad humana es tan relevante a un niño huérfano forzado abandonar [sic] su pueblo en Sudán, como a una madre soltera de dos hijos en un suburbio de Nueva York". (p. 13).

En este punto resulta ilustrativo citar la comparación que hace Schirch (2007) entre los conceptos o paradigmas de la seguridad pública (o nacional) y la seguridad humana. Para la autora, la seguridad humana es una ampliación de la primera en cuatro aspectos: el foco o punto de concentración, el enfoque, el tipo de actores involucrados y el lapso de tiempo para juzgar el éxito de las políticas asociadas.

La Tabla 2.2 describe ambos conceptos en términos de los cuatro aspectos señalados y deja en evidencia las diferencias entre uno y otro planteadas por Schirch (2007).

Tabla 2.2 Comparación entre la seguridad pública y la seguridad humana

	Seguridad pública	Seguridad humana
Foco	Territorio e intereses económicos del Estado Nación	Bienestar de individuos y comunidades
Enfoque	Imposición militar de arriba hacia abajo	Esfuerzos en varias direcciones en niveles altos, medios y comunitarios, usando esfuerzos creativos en desarrollo, diplomacia y defensa
Actores	Primariamente militares	Militares, gobierno, sociedad civil, negocios, académicos, religiosos, líderes de los medios, etc.
Lapso de tiempo	Corto plazo	Largo plazo

Fuente: Schirch (2007, p. 4)

Finalmente es importante resaltar que el concepto de seguridad humana ha sido criticado por considerársele muy amplio y difícil de implementar o hacer operativo. En palabras de Abello y Pearce (2007) el concepto "(...) trae al debate tantos asuntos que hace difícil para los tomadores de decisiones identificar prioridades" (p. 14). El IIDH (2007) expone el problema en términos de que el concepto "adolece de una amplitud semántica y carece de la especificidad técnica y conceptual necesaria para posibilitar la evaluación de las políticas públicas que puedan formularse para su logro" (p. 3). Por

su parte, Gómez (2012) señala que el concepto implica, entre otros, el riesgo de la omnicomprensión o el activismo totalizador; esto es, el riesgo de, respectivamente, diluir la especificidad de la seguridad o hacer creer que no es posible obtener ciertos niveles de seguridad, hasta que no se hayan satisfecho todas las dimensiones que ella abarca.

Conclusiones

- El concepto de seguridad cuenta con múltiples y variadas definiciones, muchas de las cuales suponen amplias e importantes diferencias entre sí. Antes que un concepto generador de consensos, la seguridad es objeto de amplios disensos sobre su definición, tanto en el plano académico como en el de la intervención del Estado en los ámbitos asociados a ella. Una de las posibles explicaciones de esto tiene que ver con el alto contenido valorativo que parece estar implicado en la definición de la seguridad. Tras muchas definiciones del concepto suelen estar en juego una importante cantidad de posturas axiológicas divergentes, las cuales terminan por complejizar la generación de consensos sobre lo que aquel significa²⁷.

Esta falta de consenso sobre el significado del concepto tiene en el final de la Guerra Fría un importante antecedente. A partir de allí el concepto ha sido objeto de extensos debates que han ampliado el marco de referencia en el cual tradicionalmente este se pensó. Como resultado de esto, actualmente, como se mencionó, ya no se piensa la seguridad únicamente como la seguridad del Estado ni tampoco como la seguridad en el marco de la teoría del Estado. El tema ha desbordado esas fronteras.

Siguiendo a Tickner (2004), los señalados debates se han concentrado principalmente alrededor del cuestionamiento a tres aspectos de las nociones tradicionales de seguridad. El primer aspecto, que tiene que ver con la idea de que la seguridad equivale a la seguridad del Estado frente a amenazas externas, ha sido cuestionado con la idea de que otros referentes como el individuo o los grupos sociales, también son objetos de

²⁷Aunque esta característica podría acercar el término seguridad a los conceptos esencialmente impugnados de los que habla Gallie (1956), para Baldwin (1997) existen diferencias importantes que impiden clasificar a la seguridad como uno de ellos.

la seguridad. El segundo, que radica en la idea de que las amenazas a la seguridad son de carácter militar, ha sido contradicho con la incorporación de asuntos no militares, como las drogas ilícitas o el medioambiente al escenario de la seguridad. Finalmente, un tercer aspecto que tiene que ver con el supuesto de que las amenazas a la seguridad son claramente identificables y objetivas, ha sido puesto en duda por posturas que señalan un uso político y discursivo del término, en el marco del cual se crean amenazas.

- Seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana son conceptos que tanto en su uso académico como político (usos ampliamente vinculados), se inscriben en contextos históricos y corrientes teóricas e ideológicas particulares, y se asocian con nociones y conceptos determinados. Cada uno de ellos tiene, por tanto, unos marcos contextuales y coyunturales de producción, que explican en gran medida los atributos de sus respectivas definiciones. Dichos contextos, corrientes y nociones asociadas que orbitan alrededor de cada uno de estos conceptos, son presentados, junto con las principales críticas que existen a propósito de cada uno de ellos, en la Tabla 2.3.

Esta tabla puede ser descrita en términos de una línea de tiempo. En la parte inicial de esta línea, comprendido principalmente entre la aparición del Estado moderno y el final de la Guerra Fría, se ubica el concepto de seguridad pública asociado a nociones que evocan la centralidad del Estado en el ámbito de la seguridad, tales como orden público, seguridad interior y seguridad nacional. En esta parte de la línea de tiempo predomina el paradigma realista de las relaciones internacionales²⁸. En la parte media de la línea, producido en el marco de las redefiniciones del final de la Guerra Fría, la aparición de nuevos sujetos de derecho internacional y el final de las dictaduras del

²⁸Desde algunas visiones la seguridad pública como paradigma sigue vigente. "Cuando se analiza el tema de la seguridad ciudadana a nivel de América Latina, se comprueba que la gran mayoría de los países todavía tienen una organización estatal que responde más a la seguridad nacional (a la seguridad del Estado), que a la seguridad ciudadana... a pesar de haberse acabado hace más de 10 años la Guerra Fría, todavía se sitúa la seguridad en términos de los enemigos internos y externos que atentan en contra la estabilidad de los Estados, persistiendo las estructuras y los conceptos que sustentan esta doctrina" (Acero, 2005, pp. 133-134).

Cono Sur, se encuentra el concepto de seguridad ciudadana, asociado principalmente a las ideas liberales. A este, cuya vigencia se extiende hasta la actualidad, se asocian nociones como la seguridad subjetiva, los bienes públicos, la seguridad personal, la seguridad urbana, e incluso la propia seguridad humana. El concepto de seguridad ciudadana surge en parte de críticas a la seguridad pública, basadas en la idea de que no solo importa la seguridad del Estado. Finalmente, en la parte más contemporánea de la línea, compartiendo una porción del tiempo con el anterior, se encuentra el concepto de seguridad humana, asociado al cambio de paradigma en el desarrollo que va del concepto de crecimiento económico al de desarrollo humano²⁹. A este concepto se asocian nociones como periferia, tercer mundo y desarrollo humano, así como corrientes teóricas e ideológicas representadas por el discurso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el propio concepto de desarrollo humano. Entre las críticas que se hacen a la seguridad humana, el concepto es considerado como muy amplio, difícil de hacer operativo y supresor de la especificidad de la seguridad.

²⁹Mientras que desde el paradigma más ortodoxo se entiende el desarrollo como equivalente al concepto de crecimiento económico, desde el paradigma del desarrollo humano, aquel se entiende como la ampliación de las oportunidades de las personas.

Tabla 2.3 Otros atributos de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana

	Seguridad pública	Seguridad ciudadana	Seguridad humana
Nociones asociadas	Seguridad nacional Orden público Seguridad interior Seguridad democrática	Seguridad urbana Seguridad personal Seguridad humana Bienes públicos Responsabilidad estatal Dimensión subjetiva de la seguridad	Desarrollo Humano Tercer mundo Periferia
Contexto histórico	Desde los orígenes del Estado hasta el final de la Guerra Fría	Periodo posterior a la Guerra Fría. Aparición de nuevos sujetos de derecho internacional Fin de las dictaduras de América Latina	Finales del siglo XX Cambio de paradigma en el concepto de desarrollo Crisis del modelo de desarrollo económico
Corrientes teóricas e ideológicas asociadas	Paradigma realista de las Relaciones Internacionales	Liberalismo	Desarrollo Humano Discurso del PNUD
Críticas	Las amenazas no son solo militares No solo importa la seguridad del Estado Las amenazas no son siempre objetivas (Tickner, 2004)	No identificadas	Poca especificidad técnica Amplitud Dificultades para volver operativo el concepto Omnicomprensión (eliminación de la especificidad de la seguridad) Activismo totalizador (creencia en que es imposible avanzar en uno solo de los componentes de la seguridad humana) (Gómez, 2012)

Fuente: elaboración propia

- Como se desprende de todo el análisis realizado a lo largo del capítulo, cada uno de los conceptos considerados (seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana) se caracteriza por ofrecer determinadas respuestas a las cuatro preguntas adoptadas para especificar la seguridad: ¿seguridad para quién?, ¿seguridad para qué valores?, ¿seguridad frente a qué amenazas?, y ¿seguridad por qué medios? La comparación de estas respuestas hace evidente la existencia de importantes diferencias entre uno y otro concepto. Estas diferencias explican y justifican la utilidad de adjetivar el término seguridad, al modo en que cada uno de ellos lo hace. Finalmente, este trabajo permite plantear que en aras de la claridad conceptual que debe estar a la base de todo ejercicio comunicativo, hablar de seguridad debe implicar, por lo menos, realizar o tener claras las especificaciones por las que propenden las cuatro categorías analíticas adoptadas. Tanto en escenarios académicos como en aquellos propios de la administración pública de la seguridad, tener claridad sobre los destinatarios, los valores, las amenazas y los medios de la concepción de seguridad de que se trate, es indispensable.

Bibliografía

Abello, A., y Pearce, J. (2007). De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Lecciones del intercambio entre las policías comunitarias de Bradford en el Reino Unido y de Medellín en Colombia. Documento de Investigación No. 9. Sin ciudad: International Centre for Participation Studies, University of Bradford.

Acero, H. (2005). La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. En L. Dammert y G. Paulsen (Eds.), *Ciudad y Seguridad en América Latina* (pp. 133-149). Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

Aebi, M. F., y Linde, A. (2010). Las encuestas de victimización en Europa. Evolución histórica y situación actual. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3(3), 21-298.

Alda, E., y Beliz, G. (Eds.). (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Angarita, P. E. (2013). Propuestas de seguridad desde organizaciones de base en Contextos violentos. En P. E. Angarita y A. Abello (Eds.), *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina. Hacia la seguridad como un valor democrático* (pp. 109-130). Medellín: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín y CLACSO.

Arnaudo y Martin (Coords.). (s. f.). *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas*. Sin ciudad: Red 14, URB-AL y Regione Toscana.

Arriagada, I., y Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Cepal y Organización de Naciones Unidas.

Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (s. f.). *Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad ciudadana*. Sin ciudad: ONU-Habitat.

Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 19, 5-26.

Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998). *Security. A new framework for Analysis*.

Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers

Casas, K. (2012). *La Polis Amenazada: (In)Seguridad Ciudadana y Democracia en América Latina y el Caribe*. Sin ciudad: Organización de Estados Americanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Report on citizen security and human rights. Sin ciudad: CIDH.

Espín, J. (2010). *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la Región Andina*. San José de Costa Rica: FLACSO.

Gallie, W. (1956). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society* (56), 167-198.

Giraldo, J. (2001). Mejores conflictos, menos violencia, más democracia. Una reflexión sobre la convivencia democrática (pp. 1-13). Sin publicar.

Giraldo, J. (2009). Guerra urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín. En S. Echavarría (Ed.), *Seguridad Pública. Tres aproximaciones* (pp. 27-49). Medellín: Universidad EAFIT.

Gómez, H. (Comp.). (2012). *Control territorial y resistencias. Una lectura desde la Seguridad Humana*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, Observatorio para la Seguridad Humana de Medellín, Personería de Medellín y Universidad de Antioquia.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2007). *Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2011). *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales. Módulo instruccional*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Escuela de Investigaciones Policiales de Chile y Policía de Investigaciones de Chile.

Mankinen, T. (2008). Value of Victimization Surveys for Decision Makers. En K. Aromaa y M. Heiskanen (Eds.), *Victimization surveys in comparative perspectives*. Papers

from the Stockholm Criminology Symposium 2007 (pp. 132-135). Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control y United Nation.

Mockus, A., Corzo, J., Ramírez, A., y Cancino, D. (2012). Cultura ciudadana: en las antípodas de la violencia. En A. Mockus, H. Murraín y M. Villa (Coords.), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (pp. 253-276). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.

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

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito y Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. (2010). *Manual para encuestas de Victimización*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. New York y México DF: Oxford University Press y Fondo de Cultura Económica.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Venciendo el temor (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. San José de Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción. Sin ciudad: PNUD*.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.

Rivas, A. (2005). *Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia*. En P.

Casas, A. Rivas, P. González, y H. Acero (Eds.), Seguridad Urbana y policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Ruiz, J. M., y Murraín, H. (2012). La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad. En A. Mockus, H. Murraín y M. Villa, (Coords.), Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina (pp. 1-21). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Corpovisionarios.

Schirch, L. (2007). Complementary Approaches to Coexistence Work Focus. Focus on Coexistence and Security. Waltham: Coexistence International at Brandeis University.

Tickner, A. B. (2004). La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales. Colombia Internacional, (60), 12-35.

Tickner, A. B., y Mason, A. C. (2003). Transregional Security in the Andean Region. Santiago de Chile.

Velásquez, E. (2009). ¿Por qué funcionan las políticas de seguridad urbana? En E. Velásquez y F. Giraldo (Eds.), Hábitat y seguridad urbana. Tendencia, prevención y gobernanza de la seguridad. Bogotá: ONU-Habitat, PNUD y Alcaldía de Bogotá.

3

El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad³⁰

Juan Pablo Mesa Mejía

³⁰El autor agradece a los investigadores del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, por sus contribuciones al proceso que dio origen al texto.

Introducción

En Colombia, el concepto de convivencia es utilizado frecuentemente en contextos relacionados con la seguridad y, más específicamente, con la violencia urbana, el crimen y la delincuencia. En estos contextos el concepto suele usarse yuxtapuesto al concepto de seguridad, apareciendo después de este bajo cierto sentido de complementariedad o subordinación. Esta forma de utilizar el concepto es propia de distintos actores, entre los que se incluyen la academia y las organizaciones sociales. Sin embargo, es en el sector público donde la convivencia aparece más frecuentemente ligada a la seguridad. De ahí que tanto en el nivel nacional como en el nivel local se encuentren instrumentos de intervención pública denominados políticas públicas o planes de seguridad y convivencia.

Este uso del concepto de convivencia –su uso en contextos relacionados con la seguridad como yuxtapuesto al concepto de seguridad–, no suele estar fundamentado conceptualmente. Por un lado, en su base no suelen encontrarse definiciones del concepto que sean descriptivas y analíticamente elaboradas. Por otro, generalmente no es claro cuál es el sentido de yuxtaponer el concepto al de seguridad.

El objetivo del presente capítulo es hacer una pequeña y preliminar contribución a la fundamentación conceptual del uso del concepto de convivencia, de cara a los contextos de la seguridad ciudadana. Para el desarrollo de este objetivo el capítulo realiza una aproximación al modo como el concepto de convivencia es definido en la bibliografía especializada sobre el mismo, así como un acercamiento a lo planteado a propósito de las relaciones entre la seguridad y la convivencia.

En la construcción del capítulo se procedió de la siguiente manera. Inicialmente se hizo una búsqueda de bibliografía sobre el concepto de convivencia, que pasó por fuentes nacionales e internacionales escritas tanto en idioma inglés como en castellano. El resultado de esto fue la identificación de veintiséis fuentes bibliográficas de particular relevancia de cara a los objetivos planteados.

Un segundo paso consistió en el análisis de las distintas definiciones del concepto de convivencia encontradas en la bibliografía revisada. Este análisis se llevó a cabo a

través del aislamiento de los atributos adjudicados al concepto por unas y otras, con el objetivo de identificar elementos comunes y diferenciadores entre ellas. Con este análisis se ofrece un panorama general de definiciones, que va más allá de la mera citación de las mismas.

El tercer y último paso de la construcción del capítulo consistió en la búsqueda, a lo largo de la mencionada bibliografía, de pautas, insumos o reflexiones concernientes con la yuxtaposición entre seguridad y convivencia, y sus posibles relaciones o vínculos.

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera se plantean algunas generalidades que pretenden caracterizar el campo de la discusión sobre el concepto de convivencia. En la segunda sección se presenta el análisis de las definiciones del concepto identificadas en la bibliografía revisada. Finalmente, en una tercera sección se plantean algunas conclusiones, que incluyen los hallazgos realizados acerca de las relaciones entre los conceptos de seguridad y convivencia.

Generalidades

Convivencia es un concepto polisémico utilizado principalmente en el marco de las áreas y los estudios de construcción de paz (Berns & Fitzduff, 2010), reconciliación (Abu-Nimer, 2001), diversidad y educación (Carbajal, 2013).

A propósito de sus orígenes, Berns y Fitzduff (2010) sostienen que durante el siglo XX en el ámbito de las relaciones internacionales y la ciencia política, el concepto se utilizó para hacer referencia a relaciones pacíficas pero limitadas entre los Estados. Según estos autores, esta definición, que supone un énfasis en la dimensión negativa de la convivencia (pues esta se entiende como la negación de la agresión) y que centra su atención en el Estado, fue luego redefinida atendiendo a las necesidades de la creciente diversidad en el interior de los Estados. A partir de esto la convivencia llegó a entenderse como un descriptor de "(...) sociedades que aceptan la diversidad por su potencial positivo, que trabajan activamente en pos de la igualdad, que reconocen la interdependencia entre los distintos grupos y que abandonan progresivamente el uso de armas para solucionar conflicto" (Berns & Fitzduff, 2010, p. 2).

Por otro lado, según Mockus (2002), convivencia es un concepto adoptado en Hispanoamérica para hacer referencia al "(...) ideal de una vida en común entre grupos cultural, social o políticamente diversos" (p. 19); una vida en común caracterizada por su estabilidad, sus posibilidades de permanencia, y valiosa en sí misma y no únicamente por sus consecuencias. Esta definición de la convivencia es en términos más específicos, muy propia de la adopción latinoamericana del concepto y, en particular, de sus desarrollos teóricos y prácticos dentro de las políticas públicas urbanas en Colombia.

Continuando con las referencias al origen del concepto, Carbajal (2013) señala que aquel se utilizó por primera vez en la historiografía española, hacia principios de 1900, para describir la época en la que judíos, cristianos y musulmanes establecieron relaciones pacíficas (a pesar de las diferencias y tensiones) durante los siete siglos en los que estos últimos gobernaron el sur de España. Esta referencia, a pesar de estar circunscrita a un contexto muy particular, resulta importante dado que como se señalará más adelante, varias definiciones establecen como un atributo del concepto de convivencia, la vida en medio de la diferencia y la diversidad.

Finalmente, a propósito de la aparición del concepto de convivencia en los escenarios de seguridad señalados en la introducción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ([PNUD], 2008) plantea que en el contexto de las políticas públicas contra la violencia y la delincuencia, el concepto ha aparecido recientemente ligado al concepto de seguridad ciudadana, y como un concepto que ofrece un contenido más comprensivo que el propio de la seguridad pública e incluso, que el de la seguridad ciudadana en solitario. En estos contextos, agrega el PNUD (2008), el concepto de convivencia ha sido criticado, adjudicándosele una visión concentrada en lo preventivo y unos resultados operativos de muy largo plazo³¹.

³¹En este punto es importante agregar que según el PNUD (2010), la convivencia ciudadana es un concepto análogo al de seguridad ciudadana. Aquel se caracteriza por ir "(...) más allá del respeto a los códigos penales para apuntar al civismo o a la cooperación". Según el mismo organismo, el concepto de convivencia y otros conceptos análogos a él, "(...) son fuentes vitales de la seguridad ciudadana pero no son parte de su definición".

Las definiciones del concepto de convivencia

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la convivencia es la acción de convivir, concepto este que significa vivir en compañía de otro u otros. En este sentido, el concepto de convivencia refiere a la acción resultante de la vida en sociedad; la acción resultante de vivir con otros.

Es importante anotar que en la anterior definición, la convivencia no se caracteriza por nada distinto a la vida en compañía. En ella no hay implicado ningún contenido de tipo teleológico o axiológico. El concepto se refiere a un resultado y este resultado, en su esencia, no refiere a ninguna característica adicional a la mencionada. Puede decirse por esto que la anterior es una definición neutral.

Esta definición neutral resulta importante, pues su contraste con las definiciones del concepto ofrecidas por la bibliografía revisada, pone de manifiesto un rasgo que es característico de la mayoría de las definiciones de aquel. Como se evidenciará más adelante, al concepto de convivencia suele imprimírsele un sentido positivo en el marco del cual, la vida conjunta se entiende como caracterizada por cosas deseables como la armonía o la no violencia.

Y es que la definición del Diccionario de la lengua española, de la Real Academia, es poco acogida por las conceptualizaciones del concepto de convivencia identificadas. Solo para Bayona y Figueroa (2005) la convivencia es "(...) un resultado o una atmósfera construida por la interacción social" (p. 3), que puede caracterizarse por ser pacífica o violenta, según cual sea la vía a la que se acuda para resolver o transformar los conflictos surgidos en el marco de dicha interacción. Para los autores, mientras que la convivencia pacífica se caracteriza por el uso del diálogo y los acuerdos para la resolución de conflictos (y se relaciona con la cultura de la negociación y la paz), la convivencia violenta se caracteriza por la utilización de la violencia para la resolución de los mismos (y se relaciona con la cultura de la violencia)³².

³²Aunque Arango no ofrece una definición del concepto de convivencia que sea conclusiva respecto de la existencia o inexistencia de la mencionada neutralidad, su definición del concepto de convivir como "vivir con otros" (2003, p. 90) y del concepto de convivencia como "el proceso de interacción a través del cual las personas desarrollan estrategias para vivir juntas" (2006, p. 381), se parece a

Tomando una vía distinta a la anterior y citando al Diccionario de uso del español, Giménez (2005) adscribe a la definición de la convivencia, un significado de armonía según el cual, convivir no implica únicamente vivir con los demás, sino hacerlo de manera armónica. Ya no se habla pues de convivencia violenta o convivencia pacífica, sino que únicamente esta última connotación (positiva) se encuentra comportada en la definición del concepto. Así definida, la convivencia ya no se entiende como la acción resultante de vivir en sociedad o el resultado de la interacción social (ambos, estados de cosas indeterminados), sino que es entendida como un atributo o una característica particular (determinada) de las relaciones humanas, que tiene que ver esencialmente con la existencia de relaciones armoniosas. Es importante agregar que desde esta perspectiva, la convivencia aparece como algo que se construye, algo que no está dado por el simple hecho de vivir en sociedad (Giménez, 2005).

Haciendo una breve digresión, resulta interesante profundizar en la conceptualización que Giménez (2005) hace de la convivencia. Para el autor, esta, junto con la coexistencia y la hostilidad, es una forma que pueden adoptar las relaciones propias de la vida en sociedad. En esencia, mientras que una situación de convivencia implica la exclusión de la violencia y se define por la existencia de relaciones sociales armónicas, la coexistencia y la hostilidad son lo opuesto de aquella y se diferencian porque la primera es intermedia y la segunda implica la violencia. Según sus características, la coexistencia puede tender hacia la hostilidad o hacia la convivencia.

Según el modelo de Giménez (2005) (que se muestra en la Tabla 3.1 y que según el propio autor tiene principalmente una utilidad axiológica o valorativa y no analítica o descriptiva), es posible distinguir entre la convivencia, la coexistencia y la hostilidad, con base en las características de ocho dimensiones de las relaciones sociales. Cuando las situaciones sociales (en sus distintas dimensiones) se pueden caracterizar de acuerdo

la conceptualización de la convivencia realizada por Bayona y Figueroa (2005). Esto es una conceptualización según la cual la convivencia no tiene necesariamente atributos positivos. Este parece ser también el caso de la definición de Benites (2011) quien habla de convivencia adecuada y no de convivencia en general: "La convivencia cuando es adecuada; puede ser conceptualizada como un modo de vivir en relación o en interrelación con otros, en la cual se respeta y considera las características y diferencias individuales de las personas involucradas, independientemente de sus roles y funciones". (p. 145).

con el contenido de los aspectos que se muestran en la Tabla 3.1³³, se puede hablar de la existencia de la convivencia. Cuando la correspondencia entre las situaciones sociales y los mencionados aspectos no es tan clara, se trata de una situación de coexistencia. Finalmente, cuando las situaciones no se pueden caracterizar de acuerdo con aquellos, se está ante una situación de hostilidad.

Tabla 3.1 Criterios de diferenciación entre convivencia, coexistencia y hostilidad

Dimensiones de las situaciones sociales	Aspectos de las dimensiones
Relacional	Existencia o no de interacción social e interpersonal Naturaleza de dicha interacción
Normativa	Normas compartidas Conocimiento y aceptación de las normas Adecuación normativa
Axiológica	Valores y finalidades compartidas Reconocimiento y respeto de lo no compartido
Participativa	Presencia en los ámbitos decisorios Sentimiento o no de ser-parte-de Implicación de todos en la vida social conjunta
Comunicacional	Comunicación existente Pautas y espacios de comunicación Eficacia
Conflictual	El tratamiento de la conflictividad latente y manifiesta Comportamientos pacíficos o violentos Negociación versus intervención de terceros
Actitudinal	Respeto hacia el otro y naturaleza de la tolerancia Voluntad de inclusión o de exclusión
Identitaria	Identidades compartidas y no compartidas Sentidos de pertenencia

Fuente: Giménez (2005, p. 14)

³³En los casos en los que no es claro el sentido del aspecto, la situación de convivencia se caracteriza por el contenido deseable o positivo del mismo.

Volviendo sobre la definición del concepto de convivencia que le atribuye a este un sentido de armonía, resulta importante decir que dicha definición es de la que parte la mayoría de la bibliografía revisada. Se puede afirmar que casi todas las definiciones del concepto, le imprimen a este una connotación positiva, que lo sitúa como un ideal social, un estado de cosas deseable³⁴. Así, pese a que haya diferencias entre las definiciones en relación con la intensidad o las implicaciones de las características o atributos de dicho estado de cosas armónico, el concepto es consensualmente definido a partir de una caracterización positiva de las relaciones sociales.

Esto significa que en la mayoría de los casos se pasa de definiciones neutras que entienden por ejemplo la convivencia como "(...) un resultado de la manera como se van entrelazando las vidas en los distintos ámbitos de las relaciones sociales" (Bayona & Figueroa, 2005, pp. 3-4), a definiciones con un sentido particular en el cual dicho resultado es siempre positivo y armónico; nunca violento.

A modo de síntesis, la Tabla 3.2 muestra los atributos más recurrentemente atribuidos al concepto de convivencia por las definiciones revisadas. Estos atributos son caracterizaciones que complejizan de acuerdo con matices particulares, la relación social positiva y armónica a la que en su núcleo refieren la mayoría de las definiciones del concepto.

³⁴Según Mockus (2002) la palabra castellana convivencia tiene connotaciones más positivas que la palabra coexistence del inglés y la palabra cohabitation del francés. Según el autor, estas dos últimas palabras tienen un cierto contenido de resignación o de aprender a soportar al otro.

Tabla 3.2 Principales atributos de las definiciones del concepto de convivencia

Atributo	Fuente
Exclusión de la violencia de las relaciones sociales	(PNUD, 2008) (Gallardo, 2009, citado por Carbajal, 2013) (Ray, 2005, citado por Carbajal, 2013) (Giménez, 2005) (Kriesberg, 2001) (Berns & Fitzduff, 2010) (Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia & Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [APGA & ONU-Hábitat], s.f.) (Mockus, 2002) (Universidad de Antioquia, 2001)
Vida en medio de la diferencia y la diversidad	(PNUD, 2008) (Giménez, 2005) (Berns & Fitzduff, 2007)
Respeto	(Kriesberg, 2001) (APGA & ONU-Hábitat, s.f.) (Aldana & Ramírez, 2012)
Igualdad	(Kriesberg, 2001) (Berns & Fitzduff, 2007)
Tolerancia	(Giménez, 2005) (Kriesberg, 2001)
Normas comunes, reconocimiento y cumplimiento de ellas	(Giménez, 2005) (Murrain & Acero, 2012)
Regulación del conflicto	(Giménez, 2005)
Existencia de conflictos constructivos	(PNUD, 2008)
Reconocimiento del otro como igual	(Camps, 1995)

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la anterior tabla, la exclusión de la violencia de las relaciones sociales, la vida en medio de la diferencia y la diversidad, y el respeto, son los atributos más comunes entre las definiciones revisadas.

La no violencia en particular, aparece como el atributo sobre el cual existe mayor consenso. Dicho atributo implica una concepción de la convivencia como un estado opuesto a la violencia; un estado en el que la violencia se encuentra ausente de las

relaciones sociales en los planos personal, social, económico y cultural (PNUD, 2008; Gallardo, 2009, citado por Carbajal, 2013; Ray, 2005 citado por Carbajal, 2013) y en el que aunque pueden existir conflictos, estos se resuelven de forma pacífica (Giménez, 2005; APGA & ONU-Habitat, s. f.). Las relaciones sociales propias de la convivencia se caracterizan pues por el hecho de que las personas no intentan destruirse o hacerse daño entre sí (Kriesberg, 2001) y porque hay un abandono progresivo del uso de armas para la solución de conflictos (Berns & Fitzduff, 2010).

Convivir es llegar a vivir juntos entre distintos sin los riesgos de la violencia y con la expectativa de aprovechar fértilmente nuestras diferencias. El reto de la convivencia es básicamente el reto de la tolerancia a la diversidad y ésta encuentra su manifestación más clara en la ausencia de violencia. (Mockus, 2002, p. 20).

Las definiciones que ponen su énfasis en la exclusión de la violencia de las relaciones sociales, puede decirse que adoptan una versión pasiva de la convivencia, en la que esta se asemeja al concepto de paz negativa; una paz entendida como la ausencia de guerra. Al lado de estas existen otras que concentran su atención en otros atributos como los que a continuación se señalarán. Estas últimas pueden considerarse como versiones activas de la convivencia, cercanas al concepto de paz positiva (Galtung, 2001; Carbajal, 2013).

La convivencia generalmente se refiere a un arreglo entre miembros de diferentes comunidades o países distintos, que viven juntos sin que una colectividad trate de destruir o dañar severamente a la otra... sin embargo [la convivencia] es a menudo entendida más allá de este nivel mínimo, incluyéndosele un sentido de tolerancia mutua e incluso respeto. También en ocasiones se entiende que implica igualdad relativa en la posición económica y el poder político. (Kriesberg, 2001, p. 48)³⁵.

³⁵Esta y las demás citas textuales de fuentes en idioma inglés, son traducciones propias del autor.

Es importante agregar que lo que dicen Fierro y Fortoul (2012) para el caso de la convivencia escolar, es generalizable para los demás ámbitos en los que se expresa la convivencia: "desde una perspectiva restringida el concepto de convivencia adquiere un carácter subordinado y remedial al de violencia y, por tanto, se le reduce a una vía para la prevención de este fenómeno" (p. 17).

Pasando a la consideración de otro de los atributos comunes a las definiciones de la convivencia, el atributo de la posibilidad de vivir en medio de la diferencia y la diversidad, es importante decir que dicha posibilidad es entendida como una condición de particular importancia de cara a la heterogeneidad de las sociedades contemporáneas (PNUD, 2008). Este atributo implica entre otras cosas la existencia de la tolerancia ³⁶ (Giménez, 2005) y supone la aceptación de la diversidad social por su potencial positivo (Berns & Fitzduff, 2007).

Las definiciones que incorporan este atributo como definitorio de la convivencia, se preocupan ante todo por asuntos como la pluralidad y la diversidad (Puyana, Zuluaga & Solarte, 1998). A propósito de aquellas es ilustrativo lo que plantea el PNUD (2008): "este concepto [convivencia] resalta además la noción de vivir en medio de la diferencia, tema de especial relevancia en las sociedades contemporáneas caracterizadas por la heterogeneidad y el multiculturalismo" (pp. 8-9).

En lo que tiene que ver con el respeto como atributo de la definición de convivencia, resulta importante mencionar que para Aldana y Ramírez (2012), la convivencia debe entenderse "(...) como un estado de cosas donde las relaciones entre ciudadanos están

³⁶Es importante agregar que para Camps (1995), la tolerancia es distinta de la convivencia. Mientras que la tolerancia tiene lugar frente a lo que no debería existir, pero existe y no se excluye por conveniencia, vergüenza o comodidad, convivir es reconocer al otro como un igual. En otro texto (Camps & Giner, 2008), la autora parece entender la convivencia como un sinónimo de coexistencia, es decir, como un sinónimo de la vida en común. Dicha vida en común, en tanto que una necesidad de los seres humanos, requiere, para ser fácil y buena, una serie de normas no escritas, costumbres y maneras que constituyen lo que los citados autores denominan el comportamiento cívico. Esta última característica de la forma en que se aborda la convivencia, se aproxima, como se verá más adelante, a la forma en que Corprovisionarios aborda el tema. Finalmente es importante agregar que la convivencia entendida como la vida en común, es una definición que comparte Arango (2003) para quien "convivir es vivir con otros" (p. 90).

enmarcadas principalmente por el respeto mutuo" (p. 97); un estado de cosas que da cuenta de la capacidad de vivir bien en comunidad y en cuya producción, el papel activo de ciudadanos, autoridades, sector privado y Estado es decisivo. Desde esta perspectiva son fundamentales para la convivencia, la tolerancia (en tanto que la aceptación de la diferencia disminuye las posibilidades de violencia), así como la capacidad de los ciudadanos de confiar entre sí y realizar acuerdos (Aldana & Ramírez, 2012).

Un último aspecto importante para señalar a propósito de las distintas definiciones que existen sobre el concepto de convivencia, es la relación que entre este y el concepto de cultura ciudadana se establece desde posturas como la de Corpovisionarios³⁷. Para este centro de pensamiento, la cultura ciudadana hace referencia a la forma como los ciudadanos se comportan; a sus creencias, hábitos y motivaciones. Por otro lado, una política pública de cultura ciudadana, es una política enfocada en transformar comportamientos específicos que contribuyen a problemas urbanos más amplios (Mockus, Murraín & Villa, 2012)³⁸.

A partir de la anterior definición, Corpovisionarios plantea que algunos aspectos de la cultura ciudadana, por ejemplo el respeto a las normas, tienen efectos sobre la convivencia, lo cual hace de la intervención en ellos, un medio para el mejoramiento de esta (Mockus, Murraín & Villa, 2012). A partir de esta relación se plantean entonces una serie de dimensiones de la cultura ciudadana y el modo como aquellas se relacionan con la convivencia. Aunque una característica central de la convivencia es su condición de opuesto a la violencia, su naturaleza, desde esta perspectiva, resulta mucho más amplia. Las mencionadas dimensiones pueden leerse como atributos de la convivencia y por esto, sirven al objetivo de esta sección del capítulo.

La Tabla 3.3 muestra dichas dimensiones y el modo como cada una de ellas afecta la convivencia. Las flechas hacia arriba indican que mejores indicadores en ellas contribuyen a la convivencia. Las flechas hacia abajo indican que peores indicadores en ellas van en detrimento de aquella. Es importante agregar que las dimensiones o indicadores de la tabla, que, como se dijo, pueden leerse como atributos del concepto de con-

³⁷Centro de pensamiento colombiano que desde un enfoque de cultura ciudadana trabaja temas de seguridad y convivencia.

³⁸Desde esta perspectiva, la cultura ciudadana es una expresión de la cultura en general.

vivencia, se corresponden con los indicadores planteados por Mockus y Corzo (2003) como definitorios de su concepto de convivencia. Estos últimos son, un indicador sobre acuerdos, uno sobre anomia, otro sobre aversión a normas, otro sobre pluralismo y otro sobre descuido.

Tabla 3.3 Dimensiones de la cultura ciudadana y su relación con la convivencia

Indicador de cultura ciudadana	Relación con la convivencia
Tolerancia (pluralismo)	↑
Tolerancia negativa	↓
Justificaciones para violar la ley	↓
Justificaciones para el uso de la violencia	↓
Capacidad de regulación	↑
Disposición a ser regulado	↑
Confianza interpersonal	↑
Confianza en instituciones	↑
Disposición a hacer acuerdos y calidad (cumplimiento)	↑
Porte de armas	----
Victimización	↓

Fuente: Ruiz y Murraín (2012, p. 20)

Desde la visión de Corpovisionarios, existen tres mecanismos que regulan las acciones de los individuos. Uno es la ley, otro es la cultura y otro es la moral. El primero (la ley) implica reglas explícitas, por lo común acordadas según procedimientos públicamente predefinidos. La cultura constituye un conjunto de aprendizajes que han apropiado los grupos humanos, aprendizajes que regulan las acciones del conjunto. La moral son las normas aprendidas en sociedad que el individuo ha interiorizado y por las que guía personalmente su acción (Ruiz & Murraín, 2012). Lo anterior es importante, pues desde dicha visión, si al momento de la regulación de los individuos los tres tipos de reglas mencionados no confluyen (se divorcian), es decir, si las prescripciones de uno y otro tipo sugieren cursos de acción distintos, la convivencia puede afectarse de forma grave (Ruiz & Murraín, 2012).

En particular, "(...) este divorcio [entre ley, moral y cultura] interesa fundamentalmente en la medida en que hay aprobación moral y cultural de acciones ilegales, o bien, indiferencia o desaprobación cultural y moral hacia el cumplimiento de obligaciones legales" (Ruiz & Murraín, 2012, p. 6).

En síntesis, las definiciones del concepto de convivencia aportadas desde la visión del señalado centro de pensamiento, están muy relacionadas con los tres mecanismos de regulación indicados. Desde esta perspectiva, convivir es "(...) un vivir con el otro reconociendo reglas mínimas, reglas que deben respetar y cumplir todas las personas para una sana interacción" (Murraín & Acero, 2012, p. 128). Así mismo "(...) convivir es acatar reglas comunes, contar con mecanismos culturalmente arraigados de autorregulación social, respetar las diferencias y acatar reglas para procesarlas; también es aprender a celebrar, a cumplir y a reparar acuerdos" (Mockus, 2002, p. 21).

Se puede concluir la referencia a esta mirada citando a Mockus (2002), para quien (...) la convivencia consiste en buena parte en superar el divorcio entre ley, moral y cultura, es decir, superar la aprobación moral y/o cultural de acciones contrarias a la ley y superar la debilidad o carencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones legales. (p. 21).

Para terminar esta sección sobre las definiciones del concepto de convivencia, resulta útil volver sobre una distinción mencionada antes: la distinción entre el concepto de

convivencia y el concepto de coexistencia. Este último, a diferencia del primero, generalmente se utiliza para indicar "(...) la coincidencia en el tiempo y en el espacio, pero no... necesariamente... una buena relación" (Giménez, 2009, p. 13). Suele entenderse que la coexistencia implica apenas la presencia del otro, mas no la interacción con él (APGA & ONU-Habitat, s. f.). Desde miradas similares, la coexistencia se entiende como referida a la "(...) relación entre personas o grupos que viven juntos o comparten un espacio determinado sin agredirse, pero sin interactuar activamente entre ellos" (Carbajal, 2013, p. 14). En cambio, la convivencia aparece como una situación en la que las personas, además de vivir juntas, establecen interrelaciones positivas y no violentas (Carbajal, 2013). En línea con lo anterior, Aldana y Ramírez (2012) plantean que "la convivencia hace referencia a la capacidad de vivir bien en comunidad... [y no] únicamente de la coexistencia de un grupo de personas dentro de un espacio geográfico o simbólico determinado (...)". (p. 97).

Conclusiones

Convivencia es un concepto que a pesar de ser definido de múltiples maneras y, en alguna medida, ser amplio y difuso, no supone importantes quiebres entre sus definiciones. La mayoría de ellas remite a un mismo núcleo semántico que tiene que ver con la existencia de relaciones sociales de carácter positivo. Además de lo anterior, las múltiples definiciones que existen del concepto se caracterizan por no suponer entre ellas ningún tipo de competición o conflicto. No se configura pues alrededor del concepto un escenario de definiciones excluyentes con sentidos radicalmente opuestos.

Otro aspecto importante del término convivencia tiene que ver con los pocos desarrollos teóricos o conceptualizaciones que sobre él existen. A excepción de unos pocos trabajos, el concepto es utilizado en la bibliografía como un concepto predefinido que no requiere elaboraciones conceptuales. Así, a pesar de que se ofrezcan algunas definiciones sobre él, estas son por lo general marginales y poco trabajadas. La mayoría de los trabajos pasa de largo la definición del concepto y se ocupa de otros asuntos, en el marco de los cuales, la mayoría de las veces la convivencia aparece como algo secundario, subsidiario de otro concepto.

Los pocos desarrollos teóricos sobre el concepto están directamente relacionados con el hecho de que entre aquel y conceptos como cohesión social, inclusión social, coexistencia, integración o tolerancia, existan fronteras de significado difusas. Inclusive, en la mayoría de los casos las definiciones aportadas sobre la convivencia no esclarecen una especificidad del concepto que logre demostrar la utilidad diferencial de su uso; esto es, la relevancia de hablar de convivencia y no de otros conceptos como los anteriormente referidos. A todo lo anterior contribuye el que la convivencia sea por lo general entendida como algo relacionado con todos los aspectos de la vida y como algo cuya conceptualización se diluye en un amplio marco (Bayona & Figueroa, 2005).

Otro aspecto que se debe resaltar del concepto de convivencia es la inexistencia en el idioma inglés de una palabra que signifique lo que aquella significa en castellano. Términos como coexistence, conviavility, civic culture o living together son utilizados en la bibliografía, para denotar de forma más o menos parecida, lo que convivencia significa en castellano (PNUD, 2008) (Giménez, 2005) (Mockus, 2002). La anterior diferencia entre ambos idiomas se hace más explícita al considerar que, según Carbajal (2013), en la historiografía inglesa se ha mantenido la palabra convivencia en español, mientras que en el ámbito educativo el concepto suele traducirse como coexistencia³⁹.

Es importante agregar que la anterior diferenciación a propósito del concepto entre uno y otro idioma, da cuenta de una falta de consenso que muy probablemente contribuye al poco desarrollo teórico de la convivencia. No pareciera haber alrededor del concepto y en general de los temas asociados a él, una comunidad académica con acuerdos mínimos y referentes claros.

Por otro lado, los hallazgos muestran que el concepto de convivencia suele definirse en términos normativos y abstractos. Con algunas excepciones como las señaladas a lo largo del capítulo, la preocupación por hacer operativo el concepto y llevarlo al plano de lo empírico, se encuentra ausente de la bibliografía especializada sobre el mismo.

³⁹Esta diferencia supone una dificultad a la hora de hacer un trabajo que como este, incluye fuentes en inglés. Dicha dificultad radica en "homologar" la bibliografía propia de un idioma con la bibliografía propia del otro. Lograr determinar que aquello de lo que tratan las fuentes en inglés es en efecto de la convivencia, requiere además de una traducción adecuada, un esfuerzo analítico adicional.

En lo que respecta a la convivencia en relación con la seguridad, es necesario enfatizar en que la bibliografía especializada poco se ocupa de los posibles vínculos y relaciones entre uno y otro concepto. Por lo general, seguridad y convivencia se abordan de forma separada. Así, existe una bibliografía sobre el concepto de convivencia y otra sobre el concepto de seguridad. Cada una de ellas (en la mayoría de los casos) se inscribe en contextos de producción diferenciados. Mientras que la bibliografía sobre seguridad tiene que ver principalmente con las relaciones internacionales y las políticas públicas de lucha contra la violencia y el delito, la bibliografía sobre convivencia tiene que ver ante todo con la educación, la construcción de paz, la reconciliación, la diversidad, el multiculturalismo, etc.

A pesar de lo anterior, es de mencionar que una parte de la bibliografía sobre el concepto de seguridad, incorpora el concepto de convivencia como un “apellido” de aquel, dando como resultado el binomio seguridad y convivencia, cada vez más común (incluso en escenarios de políticas públicas). De dicha yuxtaposición, sin embargo, sigue estando ausente la consideración de los vínculos o relaciones entre uno y otro concepto, así como la justificación misma de la unión entre uno y otro. En la mayoría de los casos se trata pues de una mera enunciación del concepto de convivencia en la bibliografía sobre seguridad.

Constituyéndose como una excepción a los dos casos señalados anteriormente, algunos pocos trabajos avanzan en la consideración de posibles vínculos y relaciones entre los conceptos de seguridad y convivencia. Sin embargo, algunos de estos avances, antes que constituirse como desarrollos conceptuales o estudios empíricos, se limitan a enunciar reflexiones a propósito de los vínculos entre uno y otro concepto. Schirch (2007) por ejemplo correlaciona los niveles de seguridad y la calidad de la convivencia entre los grupos, planteando una relación de causalidad en el marco de la cual, mayores niveles de seguridad contribuyen a la mejor convivencia. Por otro lado, como ya se mencionó, el PNUD (2008) señala que en Latinoamérica el concepto de convivencia tiene la función de hacer referencia a un contenido preventivo en las políticas de lucha contra la violencia. Así, el concepto se ha sumado al de seguridad ciudadana, para indicar un contenido más comprensivo en las mencionadas políticas.

Finalmente, los hallazgos de este capítulo permiten concluir que la poca fundamentación conceptual que subyace al modo como el concepto de convivencia se utiliza en los contextos de políticas públicas de seguridad en el país, es algo explicable a partir de los pocos desarrollos que existen a propósito de las relaciones entre aquel y el concepto de seguridad⁴⁰. Seguir utilizando el concepto de convivencia en los señalados contextos, requiere profundizar en una fundamentación conceptual que deje claro, por lo menos, cuál es la utilidad de traer al escenario de la seguridad, las preocupaciones propias de la convivencia. En aras de dicha fundamentación, este capítulo es apenas un insumo preliminar, que espera tener un carácter sugestivo para futuros trabajos.

⁴⁰En ocasiones, el uso del concepto de convivencia como yuxtapuesto al de seguridad, parece explicarse por el hecho de ser más políticamente correcto hablar de seguridad y convivencia, que solo de seguridad. Esto, debido a que en ocasiones la referencia exclusiva a la seguridad se entiende inadecuadamente como una apología a intervenciones coercitivas, por lo común denominadas como de mano dura.

Bibliografía

Abu-Nimer, M. (Ed.) (2001). *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice*. Lanham: Lexington Books

Aldana, S., y Ramírez, G. (2012). Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas. En A. Mockus, H. Murraín y M. Villa (Coords.), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (pp. 87-114). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo & Corpovisionarios.

Arango, C. (2003). Los vínculos afectivos y la estructura social. Una reflexión sobre la convivencia desde la Red de Promoción del Buen Trato. *Investigación y Desarrollo*, 11(1), 70-103.

Arango, C. (2006). *Psicología comunitaria de la convivencia*. Cali: Programa editorial, Universidad del Valle.

Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia & Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (s. f.). *Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad ciudadana*. Sin ciudad: ONU-Habitat.

Bayona, J., y Figueroa, R. (2005). *Lineamientos de política pública para la convivencia pacífica y democrática en el departamento del Valle del Cauca*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.

Benites, L. (2011). Convivencia escolar y calidad educativa. *School coexistence and educational quality*. *Cultura*, (25), 143-164.

Berns, J., y Fitzduff, M. (2007). *Enfoques complementarios del trabajo de convivencia. ¿Qué es la convivencia y por qué adoptar un enfoque complementario?* Waltham: Coexistence International en Brandeis University

Camps, V. (1995). ¿Tolerancia o convivencia? *El Ciervo*, (536), 16.

Camps, V., y Giner, S. (2008). *Manual de Civismo*. Barcelona: Ariel.

Carbajal, P. (2013). Convivencia democrática en las escuelas. Apuntes para una conceptualización. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 6(2), 13-35.

Fierro, C., y Fortoul, B. (2012). Presentación. *Revista Latinoamericana de Educación Inclusiva*, 6(2), 17-22.

Galtung, J. (2001). After violence, reconstruction, reconciliation, and resolution. Coping with visible and invisible effects of war and violence. En M. Abu-Nimer (Ed.), *Reconciliation, Justice, and Coexistence: Theory and Practice* (pp. 3-24). Lanham: Lexington Books.

Giménez, C. (2005). Convivencia. Conceptualización y sugerencias para la praxis. *Puntos de Vista*, (1), 7-31.

Giménez, C. (2009). El impulso de la convivencia ciudadana e intercultural en los barrios europeos: marco conceptual y metodológico (pp. 1-41). *Red Cien*.

Kriesberg, L. (2001). Changing forms of coexistence. En M. Abu-Nimer (Ed.), *Reconciliation, justice, and coexistence: theory and practice* (pp. 47-64). Lanham: Lexington Books.

Mockus, A. (2002). Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. *Revista Trimestral de Educación Comparada*, XXXII(121), 19-37.

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

Mockus, A., y Corzo, J. (2003). Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. *Análisis Político*, (48), 3-26.

Murraín, H., y Acero, H. (2012). Instituciones de seguridad y justicia en la construcción de la seguridad ciudadana. En A. Mockus, H. Murraín y Villa (Coords.), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (pp. 115-141). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo & Corpovisionarios

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción (pp. 1-54).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Colombia: PNUD

Puyana, Y., Zuluaga, J., y Solarte, G. (1998). Convivencia. Sin ciudad: Misión Rural & ICA.

Ruiz, J. M., y Murraín, H. (2012). La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad. En A. Mockus, H. Murraín y M. Villa (Coords.), *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina* (pp. 1-21). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo & Corpovisionarios.

Schirch, L. (2007). *Complementary Approaches to Coexistence Work. Focus on Coexistence and Security*. Waltham: Coexistence International at Brandeis University

Universidad de Antioquia. (2001). Política de seguridad y convivencia ciudadana para Medellín. Proyecto "Apoyo a la Administración Municipal en la formulación, adopción e implementación de la política de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín" (p. 75). Medellín.

4

Análisis de instrumentos públicos locales de la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín 2004 – 2015⁴¹

Luis Felipe Dávila

Juan Pablo Mesa Mejía

Andrés Felipe Preciado

⁴¹Los autores agradecen los aportes al texto realizados por Andrés Casas-Casas y Felipe Lopera, investigadores del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT.

Introducción

Este capítulo tiene el objetivo de describir los instrumentos públicos de carácter local destinados a la gestión de la seguridad y la convivencia, incluidos en la planeación estratégica de las últimas tres administraciones locales de la ciudad de Medellín. Estas administraciones corresponden a los alcaldes Sergio Fajardo (2004 - 2007), Alonso Salazar (2008 - 2011) y Aníbal Gaviria (2012 - 2015). Con este análisis, el capítulo pretende ofrecer una mirada general del modo como durante la última década se ha planeado la gestión de las señaladas materias en la ciudad, resaltando las continuidades y discontinuidades existentes. Con el propósito de contribuir a los estudios sobre la seguridad y la convivencia de Medellín, este capítulo presenta una perspectiva principalmente descriptiva, centrada en la identificación y caracterización de lo que los gobiernos locales de la ciudad han planeado para orientar las intervenciones en las mencionadas áreas desde el año 2004.

Los instrumentos públicos de carácter local para la gestión de la seguridad y la convivencia que aquí se analizan, están inscritos en un escenario de políticas públicas de seguridad y convivencia que ha sufrido algunas modificaciones importantes. Durante la década de 1990, como lo plantean Alonso, Giraldo y Sierra (2012), hubo un retiro intencional y paulatino del Estado a propósito de la gestión del conflicto en la ciudad de Medellín. Este retiro produjo un modelo de negociación permanente del desorden en el que tuvieron un papel preponderante intermediarios armados y en el que los gobiernos locales de la ciudad se convirtieron a sí mismos en un actor más entre los distintos actores del conflicto armado. Hacia el final de la mencionada década y el comienzo del siglo XXI, el Estado central estaba desentendido de la guerra en los grandes centros urbanos y el Estado local de Medellín había renunciado a cumplir con la salvaguarda exclusiva del bien público de la seguridad (Giraldo, 2009). Este desentendimiento y este retiro se pueden enmarcar en el contexto de una Medellín cuyo Estado local tenía poca centralidad; un Estado con reducidas capacidades de administración pública y con poca eficacia para articular, regular y orientar los demás actores de la ciudad (Leyva, 2010). Así mismo, lo anterior se puede enmarcar en el contexto de una admi-

nistración limitada de forma severa por presupuestos pequeños, alta deuda pública y baja capacidad de inversión (Giraldo & Fortou, 2014).

El anterior escenario comienza a cambiar hacia el año 2004 cuando la ciudad inicia un tránsito hacia un modelo de gestión de la seguridad en el que la administración local empieza a asumir la responsabilidad directa sobre la materia, principalmente a través de la oferta de programas y proyectos, así como de la coordinación inter-organizacional (Giraldo & Fortou, 2014). Este tránsito se puede enmarcar a su vez en el proceso de construcción de estatalidad local y más específicamente en la etapa de autonomía relacional (2004 - 2010) planteada por Leyva (2010). Esta etapa se caracterizó por la progresiva adquisición de centralidad y autonomía de la Alcaldía de Medellín. Esto bajo el entendido de que las capacidades públicas no eran propias de aquella, sino compartidas con el Estado nacional, los actores sociales y las organizaciones internacionales. lo que hacía necesario consultar y cogestionar con estos las intervenciones del gobierno local de la ciudad.

Las conclusiones de este trabajo muestran las continuidades y discontinuidades existentes entre las tres administraciones locales analizadas, así como sus particularidades en cuanto a los instrumentos de planeación de la gestión de la seguridad y la convivencia utilizados. Un balance general de las tres administraciones, realizado a partir de los hallazgos del capítulo, aporta evidencia de que la seguridad y la convivencia tienen desde tiempo atrás un lugar importante en la agenda de los gobiernos locales de la ciudad (Giraldo & Preciado, 2015). Asimismo, da cuenta de que Medellín tiene un acumulado significativo de experiencia en materia de instrumentos para la gestión de las señaladas materias.

Si bien todo lo anterior es indicativo de triunfos y avances para la ciudad, el mencionado acumulado es frágil, ya que muchas particularidades de la planeación de la gestión de la seguridad y la convivencia están, en cierta medida, sujetas a la discrecionalidad del gobernante de turno y no a políticas de Estado. Esto supone para las futuras administraciones de la ciudad la responsabilidad de construir sobre lo construido, reconociendo el amplio y diverso panorama de instrumentos existentes para la gestión de la seguridad y la convivencia.

Para definir qué es un instrumento público local para la gestión de la seguridad y la convivencia, es importante entender las políticas públicas como un conjunto de sucesivas iniciativas o un flujo de decisiones (Vargas, 1999, citado por Eslava, 2011) (Cuervo et al., 2007), orientadas de forma programática y sistemática, "(...) resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental" (Thöenig & Mény, 1992, p. 89). En este contexto los instrumentos públicos locales para la gestión de la seguridad y la convivencia se entienden como el conjunto de intervenciones desarrolladas por el gobierno local, que concretan, pero no agotan, las políticas públicas sobre dichas materias y que tienen que ver con el gobierno directo (Leman, 2002) y la regulación social (May, 2002)⁴².

Los instrumentos de gobierno directo consisten en "(...) la entrega o retención de bienes o servicios por parte de los empleados del gobierno" (Leman, 2002, p. 49), por lo que suponen una relación directa entre el gobierno y la comunidad. Estos instrumentos se utilizan en distintos tipos de escenarios como en los que hay ejercicios de legitimación de la fuerza del Estado (como cuando existen amenazas a la vida, la libertad o el bienestar de las personas), en escenarios en los que por ejemplo el sector privado es incapaz de implementar las políticas y el gobierno directo se constituye por tanto en la mejor opción, o en escenarios en los que si bien las políticas pueden implementarse a través de instrumentos indirectos, es necesario mantener la capacidad del gobierno, y por tanto, se necesita que este las implemente (Leman, 2002).

Por otro lado, los instrumentos de regulación social son aquellos cuyo objetivo "está dirigido a restringir los comportamientos que amenazan directamente la salud pública, la seguridad y el bienestar" (May, 2002, p. 157). Más específicamente, la regulación social se orienta a las reglas que rigen los comportamientos esperados, los estándares que sirven como referencia para el cumplimiento, el sistema de sanciones para el no cumplimiento de las reglas y el aparato administrativo que hace cumplir las reglas o las sanciones (May, 2002).

⁴²La definición de los instrumentos como instrumentos de gobierno directo y regulación social, se justifica por el hecho de que estos son los que más se relacionan con el tipo de intervenciones en materia de seguridad y convivencia. Es importante agregar, sin embargo, que existen otros tipos o categorías de instrumentos.

La descripción de los instrumentos públicos locales para la gestión de la seguridad y la convivencia que se realiza en este capítulo, es una descripción desde la planeación estratégica (sobre las señaladas materias) realizada por la Alcaldía de Medellín. Por esta razón el texto parte de considerar que los instrumentos se concretan en los programas, proyectos y acciones incluidos en el principal elemento de la planeación estratégica de la ciudad: el plan de desarrollo de la administración local. De aquí que el capítulo identifique, describa y analice los programas, proyectos y acciones que en dichos planes aparecen orientados de forma específica y de acuerdo con la descripción que cada uno de ellos hace de sí mismo (es decir, de forma explícita en el texto), con la gestión de la seguridad y la convivencia. Es importante agregar que a lo largo del texto también se tuvieron en cuenta algunos instrumentos que se encuentran por fuera de dichos planes y que constituyen esfuerzos de planeación adicionales. Estos últimos se incluyeron dada su relevancia de cara a la gestión de la seguridad y la convivencia de la ciudad⁴³.

Es importante anotar que un análisis de las políticas públicas a partir de instrumentos, tiene la ventaja de aminorar la distancia entre las declaraciones de objetivos de la política y las intervenciones que se planean y finalmente se llevan a cabo. Con esto se contribuye a un análisis mucho más microfundamentado, por lo tanto, el resultado puede llegar a ser más detallado y específico que el que se podría hacer a partir de la consideración de las políticas públicas en general, con categorías rígidas, indivisibles y generalizantes.

La identificación y la descripción de los instrumentos se complementaron con un análisis cualitativo, a partir de cuatro categorías que permiten distinguir la acción del Estado. Los instrumentos fueron clasificados de acuerdo con estas categorías, con el objetivo de permitir un análisis sistemático y detallado de los mismos. Esta clasificación se aplicó a los proyectos, en virtud de que son estos la unidad mínima de planeación y se les han asociado algunas metas, indicadores, objetivos, etc. Sin embargo, en el caso de

⁴³Estos instrumentos se encuentran en otros documentos oficiales distintos a los planes de desarrollo que están relacionados con la planeación o con informes de gestión. Algunos de ellos no fueron publicados, sino que fueron de uso interno de las alcaldías. Su inclusión en el análisis se realizó después de validar su importancia con expertos y funcionarios.

la administración del alcalde Aníbal Gaviria la clasificación se aplicó a los programas debido a que el respectivo plan de desarrollo no desagrega a nivel de proyectos.

Las cuatro categorías señaladas previamente son las siguientes: prevención social, prevención situacional, prevención institucional y coerción, de las que tratan la Asejería de Paz de la Gobernación de Antioquia y ONU-Hábitat ([APGA & ONU-Hábitat], s. f.), así como la Policía Nacional (2010). La prevención social hace referencia a las intervenciones orientadas a mitigar los factores sociales que favorecen la violencia o la delincuencia, tales como la existencia de necesidades básicas insatisfechas, la falta de educación, la falta de oportunidades, etc. Por su parte, la prevención situacional se refiere a la intervención del espacio físico con el objetivo de generar condiciones que desestimen la comisión de actos indeseados, o a la eliminación de características que generen oportunidades para cometer delitos y otras conductas similares. Por otro lado, la prevención institucional se concentra en “(...) acciones que apuntan a modificar las características y funciones de las instituciones con incidencia en las condiciones de seguridad, para mejorar la respuesta (...)” (APGA & ONU-Hábitat, s. f., p. 22) del Estado. Finalmente, la coerción hace referencia a la implementación de medidas policivas, judiciales o punitivas que tienen como objetivo ejercer control directo sobre el delito, o sus actores en acción, además de castigar la comisión de los mismos. Es importante agregar que un mismo instrumento puede ser clasificado en dos o más categorías de las señaladas. Esto indica que el instrumento puede llegar a ser clasificado –de manera formal– en una categoría específica, pero de forma latente puede estar teniendo injerencia importante en otra al mismo tiempo, consolidándose en una especie de herramienta mixta. Esta doble injerencia puede ser fruto de un diseño institucional, o puede ser producto de un efecto inesperado y oculto de las políticas públicas (Müller, 2006).

El capítulo se divide en cuatro secciones: las tres primeras identifican, describen y analizan los instrumentos de cada una de las administraciones locales consideradas; la cuarta sección ofrece algunas conclusiones en clave de las continuidades y discontinuidades de las tres administraciones consideradas. Cada una de las secciones destinadas a cada administración se divide a su vez en cuatro subsecciones. La primera de ellas ofrece una introducción a la gestión de la seguridad y la convivencia en la respectiva administración, haciendo referencia al enfoque de intervención en dichas

materias, existente en la planeación de la respectiva alcaldía. La segunda y la tercera subsección abordan respectivamente los instrumentos de gestión de la seguridad y la convivencia existentes en el plan de desarrollo de la respectiva administración y, en algunos casos, en otras herramientas de planeación. Finalmente, la cuarta subsección ofrece una síntesis de los hallazgos relacionados con los instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia en cada administración.

La administración del alcalde Sergio Fajardo (2004 - 2007)

El plan de desarrollo de la administración del alcalde Fajardo tiene un enfoque de seguridad ciudadana fundamentado en la legitimidad del Estado local y en la propuesta de cambios en las formas de socialización de los ciudadanos. Además, presenta un enfoque secundario u operativo que tiende al mismo objetivo, pero especificando los componentes de solución de conflictos y detección de la violencia. Es importante agregar que aunque el señalado plan mantiene presente una noción de seguridad pública ligada a los valores del Estado contemporáneo, erige al ciudadano como titular de deberes, derechos y co-constructor de la seguridad, al encontrarse en el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos en el entramado de las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas de la ciudad, acompañado del Estado como principal garante.

Por otro lado, en cuanto a la convivencia, si bien en el plan de desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” no se hace explícito un enfoque, su contenido permite concluir que la convivencia es entendida como transversal a todas las intervenciones del Estado local. Esto se deriva, por ejemplo, del hecho de que contrariamente a lo que pasa con los instrumentos de seguridad, los de convivencia están dispersos por varias de las líneas estratégicas del plan. Pese a que la Secretaría de Gobierno tiene responsabilidades frente a esos instrumentos, estos no tienen responsables únicos ni tan especificados como los instrumentos para la gestión de la seguridad. Puede decirse pues que la intervención en materia de convivencia fue entendida por la administración del alcalde Fajardo desde un discurso de transversalidad y amplitud que implicó que distintas dependencias de la Alcaldía tuvieran participación de acuerdo con

las especificidades de sus responsabilidades misionales y con los públicos objetivos de las mismas. Es importante agregar que en el mencionado plan, la convivencia es asociada a conceptos como los de: corresponsabilidad, solidaridad, cultura, sociedad, gobernabilidad y cooperación.

Los instrumentos para la gestión de la seguridad

En términos generales, la intervención en materia de seguridad de la administración del alcalde Fajardo puede caracterizarse por su énfasis en:

- La intervención del espacio público, entendido este como relacionado íntimamente con la gestión de la seguridad y responsabilidad principalmente de la Subsecretaría de Espacio Público de la Secretaría de Gobierno.
- La implementación de un programa de intervención a población desmovilizada como consecuencia de las necesidades planteadas por el proceso de desmovilización, desarme y reinserción de las AUC, que tuvo a Medellín como epicentro.
- La necesidad de apoyar logísticamente y en materia de actualización tecnológica a los organismos de seguridad y justicia en el marco de una apuesta por la coordinación interinstitucional.
- La intervención social y de control en cárceles.

El plan de desarrollo de la administración del alcalde Fajardo está dividido según un esquema que sigue la ruta de líneas estratégicas, componentes, programas y proyectos. Los instrumentos para la gestión de la seguridad contenidos en dicho plan de desarrollo se ubican en la línea estratégica 1 denominada “Medellín gobernable y participativa”, y casi exclusivamente en su componente de seguridad y convivencia.

La tabla 4.1 muestra los instrumentos para la gestión de la seguridad, identificados en el plan de desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” de la administración del alcalde Fajardo. De los doce proyectos analizados, uno pertenece a la categoría de prevención situacional y dos más pertenecen tanto a esta categoría como a la de coerción. Esto da cuenta de que una prioridad de los instrumentos de seguridad fue la

intervención de características del espacio físico de la ciudad que pudieran ser factores de riesgo. Esto se concreta en intervenciones como las del control y la vigilancia del espacio público. Así mismo, otro instrumento tiene un tipo de intervención mixta entre prevención institucional y coerción, que se orienta al relacionamiento y la coordinación interinstitucional de la Alcaldía con los organismos de seguridad y justicia. Además, cuatro proyectos enfatizan en la prevención social por su vocación de intervenir las causas sociales que favorecen la reproducción de la inseguridad y los comportamientos violentos.

El reposicionamiento de la Alcaldía y particularmente del alcalde de Medellín como responsable y garante de la seguridad en la ciudad que comenzó por el año 2004, explica que cuatro de los doce instrumentos identificados estén destinados a la prevención institucional. Más específicamente estos instrumentos se orientan al fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia del Estado con asiento en Medellín y a la reingeniería organizacional de la Alcaldía de la ciudad. A propósito de este último punto, dichos instrumentos se destinaron al fortalecimiento de la Secretaría de Gobierno, en tanto era, para ese periodo, la dependencia encargada de los asuntos de seguridad, a la consolidación de sus subsecretarías (particularmente la de Espacio Público) y al posicionamiento de Metroseguridad (hoy Empresa para la Seguridad Urbana –ESU–) como el ente descentralizado para el sustento logístico de la intervención pública, particularmente en todo lo relacionado con la actualización tecnológica para la seguridad. Es necesario advertir que no debe sorprender la falta de instrumentos catalogados única y exclusivamente en la categoría de coerción (sistema judicial - policía - cárcel). Esto dado que la Alcaldía carece de las competencias y el despliegue operativo que suelen requerir este tipo de intervenciones, lo cual se explica en virtud de su naturaleza civil y de gestión, en el marco de la cual su rol frente al ejercicio de la coerción es mediato y no inmediato como el de la Policía, el INPEC, o la Rama Judicial, por ejemplo.

Adicionalmente a los anteriores instrumentos y por fuera del plan de desarrollo, durante la administración del alcalde Fajardo existió lo que se denominó Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Este instrumento fue construido por la Alcaldía de Medellín, el Área Metropolitana y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objetivo de modernizar

en logística y tecnología los organismos de seguridad y justicia. Este instrumento generó una ruptura en relación con las formas y enfoques para intervenir la seguridad propios de las administraciones pasadas, ya que sus estrategias atacaron problemas neurálgicos de la ciudad desde los factores objetivos de la prestación del servicio de seguridad. Dichos problemas tenían que ver sobre todo con la escasez mobiliaria e inmobiliaria de las organizaciones responsables de la seguridad y la convivencia, su necesidad de tener instrumentos de comunicación y la falta de coordinación entre ellas. Todo esto limitaba la operatividad dándole un carácter reactivo, al dirigirla hacia la resolución de situaciones límite o urgencias manifiestas, sin la mediación de una planificación eficaz del servicio.

*Tabla 4.1 Instrumentos para la gestión de la seguridad.
Administración del alcalde Sergio Fajardo (2004 – 2007)*

Línea Estratégica	Componente	Programa	Proyecto	Tipo de intervención
Línea 1: Medellín gobernable y participativa	Cultura ciudadana	Primero la vida	Organización y capacitación de personas vigilantes informales	Prevención situacional
	Seguridad y convivencia	Manejo del espacio público para la convivencia	Vigilancia, control y educación para el uso del espacio público	Coerción – Prevención situacional
			Organización y autocontrol de personas venteras en el espacio público y capacitación a comerciantes formales e informales sobre el uso del espacio público	Coerción – Prevención situacional
			Construcción de un sistema de información sobre el uso del espacio público	Prevención institucional
		Paz y reconciliación	Seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación	Prevención social
		Modernización y transformación de los organismos de seguridad y justicia	Participar en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia	Prevención institucional
			Apoyo a la modernización, fortalecimiento institucional y a la infraestructura tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas y de la Policía y aumentar el pie de fuerza	Prevención institucional
		Atención integral a la población carcelaria e infractora	Intervención social en las cárceles	Prevención social
			Trabajo con población reincidente	Prevención social
			Apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura y la logística carcelaria	Prevención institucional – Coerción
			Defensa técnica de las personas procesadas	Prevención social
	Manutención de reclusos y reclusas		Prevención institucional – Prevención social.	

Fuente: elaboración propia con base en Concejo de Medellín (2004)

Para finalizar, es importante agregar que según Giraldo y Fortou (2014) lo más distintivo de esta administración en términos de la gestión de la seguridad fue:

- La exitosa inserción en la política nacional de seguridad.
- La institucionalización de lecciones aprendidas en el Plan Maestro de Seguridad, Defensa y Justicia.
- El aumento exponencial de la asignación de recursos para seguridad y convivencia que crea un estándar de inversión que las siguientes administraciones acogerán y continuarán.
- La modernización del aparato de seguridad y justicia.
- La Unidad Permanente de Derechos Humanos.
- Los programas de Memoria Histórica.
- La creación del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC).
- El apoyo continuado al proceso de reinserción y desarme de índole nacional.
- La lucha contra la deslegitimación del Estado, acompañada con la lucha contra la corrupción y el clientelismo (Giraldo & Fortou, 2014, p. 70).

Los instrumentos para la gestión de la convivencia

Como se mencionó antes, los instrumentos para la gestión de la convivencia del plan de desarrollo del alcalde Fajardo se encuentran dispersos a lo largo de varias de las líneas estratégicas de aquel. Específicamente las tres primeras líneas del plan recogen la intervención extensa sobre asuntos directa o indirectamente relacionados con la convivencia. De dicha dispersión se deriva que, contrariamente a lo que ocurre en el caso de la gestión de la seguridad donde la Secretaría de Gobierno aparece como la principal responsable, no exista un único actor dentro de la administración encargado de los instrumentos para la gestión de la convivencia. Actores como las secretarías de Educación, de Cultura Ciudadana, de Bienestar Social, de Desarrollo Social e incluso entes descentralizados como el Instituto de Deporte y Recreación de Medellín –IN-

DER-, tienen a su cargo instrumentos para la gestión de la convivencia. Según sea el actor responsable, los instrumentos para la gestión de la convivencia adquieren sesgos relacionados con las respectivas áreas de trabajo, funciones misionales y población objetivo.

Como se muestra en la tabla 4.2, de los treinta y cuatro instrumentos para la gestión de la convivencia identificados en el plan de desarrollo de la administración del alcalde Fajardo, veintiuno pueden ser clasificados como instrumentos de prevención social. La existencia de una importante cantidad de instrumentos de este tipo se explica debido a que la convivencia tiene que ver, ante todo, con la prevención en escenarios comunitarios. De los demás proyectos para la gestión de la convivencia, ocho son de prevención institucional para el fortalecimiento de las instituciones encargadas de conocer e intervenir en asuntos sobre la mencionada materia y tres son de prevención situacional para la recuperación y apropiación del espacio público como lugar de encuentro ciudadano. Un instrumento más puede caracterizarse como de coerción y prevención situacional, por relacionarse con el control del espacio público. Otro supone una intervención que combina aspectos de prevención situacional y de prevención social.

*Tabla 4.2 Instrumentos para la gestión de la convivencia.
Administración del alcalde Sergio Fajardo (2004 – 2007)*

Línea estratégica	Componente	Programa	Proyecto	Tipo de intervención
Línea 1: Medellín gobernable y participativa	Cultura ciudadana	Cultura de la autorregulación	Construcción participativa de un manual de normas básicas de convivencia y comportamiento ciudadano – “Manual de convivencia”	Prevención social
		Primero la vida	Desarrollo de estrategias de pedagogía y seguimiento a los derechos humanos (DH)	Prevención social
			Promoción de campañas de opinión sobre el derecho a la vida	Prevención social
		Medellín ciudad multicultural	Disminución de violencias contra la mujer	Prevención social
	Organización y participación ciudadana	Comunicación pública para la convivencia y la participación ciudadana	Promoción de prácticas culturales para vivir la ciudad en la noche	Prevención situacional
			Diseño y desarrollo de estrategias de comunicación, para la promoción de la convivencia y la participación ciudadana, en la gestión de lo público	Prevención social
			Creación, identificación y mantenimiento de redes de comunicación de medios alternativo y escolares, que favorezcan el intercambio de saberes, experiencias y propuestas, para mejorar la convivencia ciudadana	Prevención social
	Transparencia y desarrollo institucional	Una administración cercana a la comunidad	Apoyo al canal local Telemedellín como herramienta para generar un mayor sentido de pertenencia, convivencia y participación de la ciudadanía	Prevención institucional
	Seguridad y convivencia	Prevención de la violencia	Fortalecimiento de los MAS Cerca y de las Casas de Gobierno	Prevención institucional
			Fortalecimiento de las relaciones familiares	Prevención social
			Desactivación de la agresión intrafamiliar	Prevención social
			Prevención de la violencia que afecta a los jóvenes	Prevención social
			Comunicación para la convivencia	Prevención social
			Plan desarme	Prevención social
			Fortalecimiento de la institucionalidad para la prevención y resolución de conflictos	Prevención institucional
			Vigilancia, control y educación para el uso del espacio público	Coerción – prevención situacional
			Manejo del espacio público para la convivencia	
			Paz y reconciliación	Diseño e implementación de una estrategia de acompañamiento a las comunidades que reciben a los desmovilizados
	Modernización y transformación de los organismos de seguridad y justicia		Participar en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia	Prevención institucional
			Fortalecer la justicia cercana al ciudadano	Prevención institucional
Diseño e implementación de la unidad permanente de justicia y fortalecimiento de las relaciones institucionales			Prevención institucional	
Fortalecimiento del Observatorio para la Convivencia			Prevención institucional	
Línea 2: Medellín social e incluyente	Educación	Calidad y pertinencia	Promover escuelas de calidad para la equidad y la convivencia	Prevención institucional
	Solidaridad	Atención a poblaciones vulnerables	Población en situación de calle. Atención y protección a menores, jóvenes y adultos en situación de calle a través de los centros especializados de paso o permanentes	Prevención social
			Atención a población forzada al desplazamiento a través de acciones de emergencia, orientación, formación, restablecimiento y/o retorno	Prevención social
		Promoción de la calidad de vida	Medellín convive en familia. Educación y formación a la familia, para la contención de problemas y la potenciación de factores protectores	Prevención social
		Prevención para disminuir el riesgo	Buen vivir (familia vulnerable)	Prevención social
	Deporte y recreación	Escuelas populares del deporte	Escuelas populares del deporte	Prevención social
			Medellín en movimiento	Prevención social
		Deporte, salud, cultura ciudadana y convivencia	Promoción y apoyo del deporte asociado, educativo y comunitario	Prevención social
			Re-crea tu localidad	Recrea tus derechos
	Equidad Social	Medellín con equidad de género	Adopta un parque	Prevención situacional
No se encuentra un proyecto específico direccionado a convivencia			Prevención social	
Línea 3: Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano	Proyectos estratégicos de ciudad	Revitalización del Centro de la Ciudad – “El Centro Vive”	Plan especial del Centro (Componente Espacio Público)	Prevención situacional
	Vivienda y hábitat	Centralidades y ejes urbanos habitables. Barrios sostenibles, mejorados y consolidados	Acompañamiento social y organización comunitaria en los programas de vivienda – Acuerdos ciudadanos	Prevención situacional y prevención social

Fuente: elaboración propia con base en Concejo de Medellín (2004)

De entre los anteriores proyectos, el Manual de Convivencia Ciudadana y los Comités Locales de Gobierno merecen una descripción adicional dada su importancia como instrumentos para la gestión de la convivencia en la ciudad. El Manual de Convivencia Ciudadana fue expedido por el Decreto municipal 1324 del 8 de junio de 2006. Este ha sido uno de los pocos instrumentos que se ha conservado igual a lo largo de las tres administraciones analizadas en el capítulo (esto no quiere decir que su utilización haya sido igual en cada una de ellas). De acuerdo con lo establecido en el Manual, este tiene como finalidad un pacto ciudadano por la convivencia que convoca a todos los ciudadanos y estamentos civiles de la ciudad, a través del compromiso por el respeto de unos principios generales que hasta hoy permanecen como pilares de la gestión de la convivencia llevada a cabo por la Alcaldía de Medellín. Todos estos principios se enmarcan en una apuesta por la autorregulación, complementada con las sanciones y correctivos que vienen desde la legislación nacional en el Código Nacional de Policía (Alcaldía de Medellín, 2006).

Por su parte, los Comités Locales de Gobierno fueron creados por el Decreto municipal 143 de 2005, como el órgano administrativo encargado de coordinar y articular los planes, programas y proyectos trazados por la administración municipal en materia de orden público, seguridad y convivencia en cada comuna y corregimiento de la ciudad. Los comités están compuestos por el inspector de Policía que hace las veces de coordinador, el comisario de Familia, el comandante de Estación de Policía, el presidente de la Junta Administradora Local y el técnico social que hace las veces de secretario⁴⁴. Dentro de sus funciones se encuentran las siguientes:

- Desarrollar y poner en práctica las políticas públicas trazadas por la administración municipal con énfasis en el orden público, la convivencia y la seguridad.
- Garantizar la viabilidad y coordinar la ejecución de proyectos priorizados en el proceso de planeación local y presupuesto participativo.

⁴⁴La creación de la Secretaría de Seguridad y la reestructuración de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, ambas cosas ocurridas durante la administración del alcalde Gaviria, modifica la conformación de los Comités Locales de Gobierno, como se mencionará más adelante.

- Establecer y mantener relaciones permanentes de comunicación con la población civil y con los organismos públicos y privados que desarrollen actividades en la comuna.
- Desarrollar estrategias pedagógicas que fomenten la participación ciudadana, los derechos humanos y la construcción colectiva de lo público.
- Convocar, coordinar y acompañar en forma permanente los Consejos de Convivencia Ciudadana, que son espacios de encuentro con el ciudadano.

Los Comités Locales de Gobierno, es importante agregar, son una herramienta novedosa, introducida por la administración del alcalde Fajardo con el objetivo de territorializar la gestión de la seguridad y la convivencia⁴⁵.

Síntesis de hallazgos

El análisis de los instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia de Medellín incluidos en la planeación estratégica de la administración del alcalde Fajardo, da cuenta de algunas características que se mencionan a continuación:

- Los instrumentos para la gestión de la seguridad tienen en la Secretaría de Gobierno al principal responsable de su utilización. Asimismo, estos instrumentos se encuentran agrupados principalmente en la línea 1 del respectivo plan de desarrollo, lo que sugiere un sentido de unidad y coherencia entre ellos. No pasa lo mismo con los instrumentos para la gestión de la convivencia. Estos se encuentran dispersos en distintas líneas del plan de desarrollo y no tienen asignado un responsable principal de su utilización. Distintas secretarías aparecen como las responsables de los instrumentos de convivencia, dependiendo del contenido de estos y los temas de trabajo y la población objetivo de aquellas.
- El contenido de los instrumentos de gestión de la seguridad y la convivencia identificados da cuenta de que durante la administración del alcalde Fajardo, la Alcaldía

⁴⁵Este instrumento se conserva aún en la ciudad y con algunos ajustes opera en todas las comunas y corregimientos.

de Medellín asume un papel protagónico en la gestión sobre dichas materias, al adoptar un rol de coordinación de los organismos de seguridad y justicia desde el apoyo logístico y el aporte financiero a la modernización tecnológica. Por otro lado, a partir de este papel protagónico, la administración instala en la agenda pública la idea de corresponsabilidad de la seguridad, según la cual, los ciudadanos también contribuyen a la gobernanza de la seguridad.

- La intervención en materia de seguridad se caracteriza por instrumentos orientados a la atención y el control del espacio público; la atención a población desmovilizada; el apoyo logístico y de actualización tecnológica dirigido a los organismos de seguridad y justicia; y la intervención social y de control en cárceles.
- Entre los instrumentos para la gestión de la seguridad priman aquellos que combinan la coerción con la prevención social. Por otro lado, se destaca entre ellos la reingeniería institucional planteada por cuatro de los doce proyectos a través de la prevención institucional.
- Los instrumentos de convivencia evidencian que la administración asume económica y logísticamente la prevención social, tanto en su instancia primaria (cultura ciudadana) como en su instancia secundaria (medidas preventivas para personas en riesgo) y terciaria (materializada en los procesos de reinserción derivados de la Ley 975 de 2005, así como en el tratamiento de víctimas del conflicto).

La administración del alcalde Alonso Salazar (2008 - 2011)

El plan de desarrollo del alcalde Salazar declara su adhesión al enfoque de la seguridad humana. Según aquel, la administración adopta una perspectiva desde la cual su rol no se limita a garantizar la seguridad personal, sino también la seguridad económica, alimentaria y ambiental. A pesar de lo anterior, el plan mantiene un fuerte componente de seguridad ciudadana en pro de la convivencia, la reducción del delito y la presencia del Estado en todo el territorio. Así, aunque la seguridad humana aparece como la plataforma principal de la línea estratégica 2 “desarrollo y bienestar para toda

la población”, dicho enfoque pasa a un segundo plano, pues la insistencia del plan en la consolidación de un Estado con presencia en toda la ciudad y en la promoción de la cultura de la legalidad y la convivencia, es más cercana al enfoque de la seguridad ciudadana.

Es importante agregar que la gestión de la seguridad durante la administración del alcalde Salazar significa un giro respecto de la anterior administración, debido a que bajo el influjo del contexto de ciudad y el conflicto armado, se pasa de un énfasis en la atención de población desmovilizada a una comprensión de intervención integral que comienza a incluir a las víctimas. Esto fortalece los instrumentos para la gestión de la convivencia.

Por su parte, el enfoque de convivencia, como en la administración anterior, se centra en la promoción de valores entre la población vulnerable, particularmente entre las víctimas y los desmovilizados. También en un componente de cultura ciudadana que busca fomentar el respeto por la norma y reivindicar la posición cívica a favor de la legalidad. Al igual que en el plan de desarrollo del alcalde Fajardo, la convivencia tiene un enfoque transversal en el que su gestión se entiende como responsabilidad de distintas dependencias, de acuerdo con sus responsabilidades misionales y funciones particulares. Así, desde el plan de desarrollo del alcalde Salazar sigue vigente un modelo de gestión de la convivencia en el que están implicados muchos actores de la Alcaldía, así como muchas acciones dispersas. Por consiguiente, no existe en el plan una línea clara de entendimiento y concepción de la convivencia que guíe su gestión.

Los instrumentos para la gestión de la seguridad

La planeación de la seguridad de la administración del alcalde Salazar se inserta en un discurso de continuidad que ve la corresponsabilidad como pieza fundamental del mejoramiento de las condiciones objetivas y subjetivas de seguridad en la ciudad. Los instrumentos para la gestión de la seguridad se pueden dividir según dos momentos: el primero está caracterizado por la centralidad del plan de desarrollo y una intervención diversa por la naturaleza de los instrumentos planteados. En este primer momento son importantes las líneas 1 y 2 del plan de desarrollo. La línea 1 mantiene instrumentos relacionados con la intervención del sistema penitenciario y carcelario en coordinación con las instancias nacionales encargadas de su administración. Aquí

destaca la atención social y el apoyo logístico que demanda la población carcelaria. La línea 2 contiene los instrumentos para la gestión de la seguridad en su componente de seguridad y convivencia, el cual concentra sus esfuerzos en el espacio público. Este componente propone una política pública de gestión y administración con rango de programa, así como un programa denominado Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Este programa plantea que la gestión de la seguridad y la convivencia debe entenderse de manera conjunta y, principalmente, en cabeza de la Secretaría de Gobierno.

El programa denominado Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana agrupa varios proyectos relacionados con la seguridad que se mencionan a continuación:

- El proyecto de infraestructura de seguridad que busca dotar a la ciudad de instalaciones óptimas para garantizar los servicios relacionados con la materia. En este se destacan la construcción y el mejoramiento de estaciones de policía, Centros de Atención Inmediata (CAI) periféricos y la creación de un fuerte de carabineros.
- El proyecto de creación del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC–, una dependencia encargada de la gestión de información e investigación especializada en materia de seguridad y convivencia, con el objetivo de agrupar y depurar las estadísticas de violencias de la ciudad.
- El proyecto de fortalecimiento de la seguridad ciudadana que concentra las acciones de apoyo logístico y tecnológico a los organismos de seguridad y justicia (principalmente en lo relacionado con equipos de comunicación, vehículos y personal de apoyo específico). En este proyecto es de destacar la apuesta de la administración municipal por fortalecer y apoyar la Policía Comunitaria y su modelo de cercanía ciudadana (hoy modificada desde la Policía Nacional y reajustada por el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes). Esto, pese a las disposiciones de cambio en la Policía Comunitaria existentes en la dirección general de la Policía Nacional⁴⁶.

⁴⁶De hecho, Medellín mantuvo sus agentes comunitarios hasta después de su desmonte en el resto del país.

- El proyecto de Comités Locales de Gobierno, que aunque surge en la administración del alcalde Fajardo, queda inscrito en la administración de Salazar como un proyecto específico de reposicionamiento del Estado en lo local y consolidación de las autoridades en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad. A los comités les son asignadas responsabilidades como facilitadores de la construcción (con participación ciudadana) de un plan local de seguridad y convivencia para cada una de las comunas y corregimientos de Medellín.

En otro componente de la línea 2, el de atención a grupos poblacionales, destaca el proyecto Medellín, ciudad segura para las mujeres, que articula esfuerzos de la Secretaría de Gobierno y la Secretaría de la Mujer para concretar una política pública de seguridad con enfoque de género, hecho inédito para Medellín.

De los doce instrumentos identificados en el Plan de Desarrollo de la administración del alcalde Salazar (señalados en la tabla 4.3), cuatro son de prevención social, dos de prevención institucional, dos de prevención situacional, dos combinan prevención situacional y coerción, uno mezcla prevención institucional y coerción, y otro más combina coerción con prevención situacional y social.

Además de los instrumentos del mencionado primer momento del gobierno del alcalde Salazar, hay otros instrumentos propios de un segundo momento. Este segundo momento se caracteriza por una reformulación de la intervención como resultado de la presión de la opinión pública ante el aumento de los homicidios y el accionar de grupos delincuenciales, ligados a la conformación de bandas criminales que surgieron o se transformaron a partir de las falencias en el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia.

En este segundo momento del gobierno del alcalde Salazar (que comienza en el segundo semestre del año 2009), la centralidad ya no es del plan de desarrollo, sino del instrumento denominado Medellín más segura. Juntos sí podemos. Este instrumento pretende darle un enfoque territorial a la gestión de la seguridad, poniendo el énfasis en la atención de las problemáticas específicas de las comunas y corregimientos de la ciudad. Así, del uso de los instrumentos del plan de desarrollo se pasó al uso de los instrumentos de Medellín más Segura. Esto llevó a un cambio de orientación en materia de política pública de seguridad que se justificó de la siguiente manera:

Debido a la reconfiguración y fortalecimiento de los actores armados al margen de la ley y con ellos el recrudecimiento de la violencia a finales de 2008 y principios de 2009 en la ciudad de Medellín, fue necesario realizar ajustes al Plan de desarrollo. El alcalde Alonso Salazar realizó una convocatoria abierta a las fuerzas vivas y legítimas de la ciudad, para construir un diagnóstico compartido del problema, pero, sobre todo, para adecuar una respuesta interinstitucional suficiente y correspondiente al nuevo reto criminal emergente que rompió la tendencia a la consolidación de un escenario de convivencia y desarrollo normal. (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 8).

La reconfiguración de la política de seguridad en el segundo semestre del año 2009, surgida de este nuevo escenario de ciudad –donde el aumento de los homicidios es uno de los síntomas más evidentes– se comienza a implementar de forma conjunta desde 2010 bajo los siguientes componentes:

- **Movilización:** este incluye estrategias de comunicación pública y pedagogía social en torno a proyectos como el Plan Desarme, el Manual de Convivencia Ciudadana, el programa de televisión Ciudad al Derecho, el Museo de la Memoria, los Comités Locales de Gobierno, la intervención en espacio público y la participación en Presupuesto Participativo.
- **Oportunidades:** este contempla la atención a población vulnerable, en riesgo y a víctimas, a través de programas como Delinquir no Paga, Fuerza Joven, Guías Ciudadanos, Intervención social en cárceles, Paz y Reconciliación, Víctimas del Conflicto Armado, entre otros.
- **Autoridad:** este componente se centra en el apoyo y el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia desde lo logístico, lo tecnológico y la infraestructura. Aquí destacan intervenciones como la construcción de un laboratorio de criminalística, la renovación tecnológica de la plataforma del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad Metropolitano (SIES-M) y la renovación de la Empresa para la Seguridad Urbana (ESU), antes Metroseguridad.

*Tabla 4.3 Instrumentos para la gestión de la seguridad.
Administración del alcalde Alonso Salazar (2008 – 2011)*

Línea estratégica	Componente	Programa	Proyecto	Tipo de intervención
Línea 1: Medellín gobernable y participativa	Cultura ciudadana	Primero la vida	Organización y capacitación de personas vigilantes informales	Prevención situacional
	Seguridad y convivencia	Manejo del espacio público para la convivencia	Vigilancia, control y educación para el uso del espacio público	Coerción – Prevención situacional
				Coerción – Prevención situacional
			Organización y autocontrol de personas vendedoras en el espacio público y capacitación a comerciantes formales e informales sobre el uso del espacio público	Coerción – Prevención situacional
			Construcción de un sistema de información sobre el uso del espacio público	Prevención institucional
		Paz y reconciliación	Seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos de desmovilización y reincorporación	Prevención social
		Modernización y transformación de los organismos de seguridad y justicia	Participar en la formulación de una política metropolitana de seguridad y convivencia, en el marco del análisis sobre la patología de la violencia	Prevención institucional
			Apoyo a la modernización, fortalecimiento institucional y a la infraestructura tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas y de la Policía y aumentar el pie de fuerza	Prevención institucional
		Atención integral a la población carcelaria e infractora	Intervención social en las cárceles	Prevención social
			Trabajo con población reincidente	Prevención social
			Apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura y la logística carcelaria	Prevención institucional – Coerción
	Defensa técnica de las personas procesadas		Prevención social	
	Manutención de reclusos y reclusas	Prevención institucional – Prevención social.		

Fuente: elaboración propia con base en Concejo de Medellín (2008)

Los instrumentos para la gestión de la convivencia

Al igual que en el plan de desarrollo de la administración del alcalde Fajardo, los instrumentos para la gestión local de la convivencia contemplados en el plan de desarrollo de la administración del alcalde Salazar, no se encuentran agrupados en una única línea estratégica. Esto, pese a que la segunda línea del plan tiene un componente específico de seguridad y convivencia. De esta manera, los instrumentos para la gestión de la convivencia incluidos en el plan se encuentran dispersos a lo largo de un número importante de líneas, lo que da cuenta de la ausencia de un discurso unificado en relación con la materia, así como de la falta de una línea de trabajo conjunta de intervención en torno a ella. Los programas y proyectos para la gestión de la convivencia son múltiples

y variados, como también lo son los actores o dependencias que desde el plan de desarrollo se estipulan para su planeación, ejecución y seguimiento.

La línea estratégica 1 del plan, denominada Medellín ciudad solidaria y equitativa, centra su atención en el tratamiento de las víctimas del conflicto armado y de las múltiples manifestaciones de la violencia⁴⁷. Tanto este esfuerzo como el que allí también se incluye a propósito de la atención a los excombatientes desmovilizados, parte de la consideración de los problemas de convivencia que la integración comunitaria presenta en lo cotidiano.

Por su parte la línea 2 del plan de desarrollo denominada Desarrollo y bienestar para toda la población, acoge dentro de sus postulados generales la recreación y el deporte como necesarios para el desarrollo urbano y humano, ligados a la integración comunitaria, la convivencia, la cultura ciudadana, la sostenibilidad ambiental, la recuperación y la resignificación del espacio público, el fortalecimiento de la legalidad, la soberanía y la gobernabilidad democrática.

Por otro lado, el componente de seguridad y convivencia de la mencionada línea plantea que la institucionalidad está encargada de garantizar la convivencia y de prevenir las afectaciones a la misma. En este sentido, dentro de este componente aparecen instrumentos relacionados con el acercamiento de la justicia al ciudadano (Justicia Cercana al Ciudadano) y más específicamente con el fortalecimiento de las Casas de Gobierno y de Justicia, las Inspecciones de Policía, las Comisarías de Familia y los Comités Locales de Gobierno.

Otra línea que vale la pena destacar a propósito de los instrumentos para la gestión de la convivencia es la número 6, Institucionalidad democrática y participación ciudadana. Esta línea busca consolidar “una cultura de la solidaridad para la convivencia ciudadana basada en valores, normas, actitudes y comportamientos coherentes con el sentido

⁴⁷Es importante anotar que en contraste con la administración del alcalde Salazar, la administración del alcalde Fajardo se preocupó más por la implementación de un modelo de desmovilización efectivo. Esto es apenas lógico dados los cambios en los contextos nacional y local entre una y otra administración.

de lo público y el respeto de los derechos" (Concejo de Medellín, 2008, p. 135). Para ello incluye programas como Delinquir no paga, Manual de convivencia, Plan desarme, Medellín despierta para la vida y Vigías de mi barrio.

En síntesis, de los 36 instrumentos para la gestión de la convivencia identificados en la planeación estratégica de la administración del alcalde Salazar, veintiuno son de prevención social, cinco de prevención situacional, cuatro de prevención institucional, tres combinan prevención social y situacional, dos combinan prevención social e institucional, y uno es de prevención social y coerción –ligadas a asuntos de control del espacio público–.

*Tabla 4.4 Instrumentos para la gestión de la convivencia.
Administración del alcalde Alonso Salazar (2008 – 2011)*

Línea estratégica	Componente	Programa	Proyecto	Tipo de intervención	
Línea 1: Medellín ciudad solidaria y equitativa	Lucha contra la pobreza y el hambre	Población en riesgo social	Mientras volvemos a casa	Prevención social	
			Sistema de atención a la niñez en situación de calle	Prevención social	
			Protección y atención integral para la primera infancia y la adolescencia	Prevención social	
			Clubes juveniles	Prevención social	
			Mientras volvemos a casa (Actividades deportivas con población carcelaria, desplazada y en situación de calle)	Prevención social	
			Población en emergencia (atención sicosocial)	Prevención social	
			Prevención y atención de las violencias sexuales – Por una vida más digna	Prevención social – Prevención situacional	
	Reconciliación, reestablecimiento de derechos y reintegración social y económica	Población en situación de desplazamiento	Sistema de atención al habitante de la calle adulto	Prevención social	
			Población en situación de desplazamiento	Prevención social	
			Estrategia de reintegración social y económica de la población desmovilizada	Prevención social	
			Paz y reconciliación	Atención a jóvenes en alto riesgo	Prevención social – Prevención situacional
	Vivienda y hábitat	Mejoramiento integral de barrios	Guías ciudadanos para la convivencia	Prevención social – Prevención situacional	
			Atención a víctimas del conflicto armado	Prevención social	
			Proyectos urbanos integrales	Mejoramiento de entornos barriales Acompañamiento social en vivienda NA	Prevención situacional Prevención situacional
Actuaciones urbanas integrales	Gestión del plan especial del centro	El centro es cultura, seguro y solidario	Prevención situacional		
Línea 2: Desarrollo y bienestar para toda la población	Medellín la más educada	Democratización de la escuela, convivencia y corresponsabilidad	Ciudadanía, convivencia y participación	Prevención social	
	Recreación y deportes	Escuelas populares del deporte Re-crea tus derechos	Escuelas populares del deporte	Prevención social	
			Ludotecas para Medellín	Prevención social	
	Seguridad y convivencia	Sistema municipal de justicia cercana al ciudadano	Construcción y adecuación de Casas de Gobierno y Justicia	Prevención institucional	
			Plan maestro de mejoramiento para la atención integral en Casas de Gobierno y Justicia y Unidad Permanente de Justicia - UPJ	Prevención institucional	
			Promoción de la convivencia familiar y aplicación de la ley de infancia y adolescencia	Prevención social – Coerción	
			Apoyo institucional al presupuesto y planeación participativa en la Secretaría de Gobierno	Prevención social – Prevención institucional	
			Pedagogía, promoción y seguimiento a los derechos humanos	Fortalecimiento y asistencia a los derechos humanos	Prevención social
	Atención a grupos poblacionales	Infancia, adolescencia y familia	Sistema de Información para la seguridad y la convivencia	Prevención institucional	
			Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Comités Locales de Gobierno	Prevención institucional
			Medellín convive en familia	Prevención social	
	Línea 4: Hábitat y medio ambiente para la gente	Espacio público, equipamientos y hábitat sostenible	Política pública de Infancia y Adolescencia - Pacto por la Infancia	Prevención social – Prevención institucional	
			Diversidad Étnica	Medellín incluyente de la diversidad étnica y cultural	Prevención social
Diversidad Sexual			Educación ciudadana para el reconocimiento de la diversidad sexual	Prevención social	
Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana	Cultura Ciudadana	Espacios públicos para la gente	Fortalecimiento de centralidades	Prevención situacional	
		Construcción de nuevos equipamientos deportivos	Unidades deportivas integrales	Prevención situacional	
Línea 8: Institucionalidad democrática y participación ciudadana	Transparencia y Gestión Orientada a Resultados	Comunicación Pública para Fortalecer la Democracia	Diseño y desarrollo de estrategias de comunicación para la promoción de la convivencia y la participación ciudadana	Prevención social	
		Educación Ciudadana y Cultura Política	Educación ciudadana para la seguridad y la convivencia	Prevención social	
		Autorregulación ciudadana y respeto por la norma	Fortalecimiento de la civilidad	Prevención social	

Fuente: elaboración propia con base en Concejo de Medellín (2008)

Síntesis de hallazgos

- El análisis realizado permite concluir que la mayor parte de los instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia incluidos en la planeación estratégica de la administración del alcalde Salazar se caracterizó, bien por dirigirse a la atención de poblaciones en riesgo de ser víctimas del delito o de incurrir en conductas que afectan la seguridad y la convivencia; o bien por orientarse al fortalecimiento de las instituciones del Estado relacionadas con la gestión local en las señaladas materias.
- Entre los instrumentos para la gestión local de la seguridad se destaca una apuesta por la prevención institucional y la prevención situacional. Esto es coherente, por un lado, con el proyecto de ciudad que tiene al urbanismo social como matriz de intervención en infraestructura y equipamientos urbanos y, por otro, con el reto de modernización de los organismos de seguridad y justicia, como elemento fundamental en la búsqueda de la coordinación institucional efectiva y eficaz.
- En la administración del alcalde Salazar el enfoque de la gestión de la convivencia es muy similar al de la administración anterior. Este enfoque está orientado por la transversalidad y el abordaje de la convivencia como responsabilidad compartida de múltiples secretarías y dependencias, cada una de las cuales desarrolla acciones en función de aquella a partir de sus particulares funciones misionales y públicos objetivos. No obstante, sigue siendo la Secretaría de Gobierno la cabeza más destacada y visible en la dirección de la problemática.
- Los instrumentos para la gestión local de la convivencia se caracterizan principalmente por estar destinados a la prevención social y por entender la convivencia como una responsabilidad transversal a la administración, de cara al objetivo superior del Desarrollo Humano Integral señalado en el plan de desarrollo.
- Las etapas del proceso de desmovilización, desarme y reinserción de las AUC que coinciden con la administración del alcalde Alonso Salazar, tienen una influencia directa en las características de los instrumentos para la gestión de la convivencia de esta administración. Esto se evidencia en el hecho de que estos últimos tuvieron una orientación hacia las poblaciones vulnerables y las víctimas.

- El Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín (Alcaldía de Medellín, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos & Universidad EAFIT) señala que la administración del alcalde Alonso Salazar entendió la seguridad, entre otras formas, como un asunto más relacionado con la inversión social que con la seguridad pública. La revisión de instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia aquí realizada, y en particular los hallazgos sobre la importancia de instrumentos relacionados con la cultura ciudadana, la atención a poblaciones vulnerables, el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, y el acercamiento de la justicia al ciudadano (instrumentos todos pensados bajo una apuesta por el reposicionamiento estatal en lo microsocial), permiten concluir este análisis en la misma línea de lo señalado por el Libro blanco.

La administración del alcalde Aníbal Gaviria (2012 - 2015)⁴⁸

Según el plan de desarrollo de la administración del alcalde Gaviria la gestión de la seguridad de esta administración se inscribe dentro del enfoque de la seguridad humana. Esto tiene mucho que ver con la filosofía del plan de desarrollo que plantea “el respeto a la vida como valor absoluto” (Concejo de Medellín, 2012). Por otro lado, en la planeación se evidencia que en el nivel operativo no se abandona por completo el enfoque de seguridad ciudadana.

El plan de desarrollo del alcalde Gaviria busca la integración de la gestión de la seguridad con otros asuntos que se entienden afines a ella, tales como la equidad social, el ejercicio de la autoridad, la legalidad y el respeto por la vida. Todo ello acompañado de la preocupación de llevar a cabo una administración de justicia más efectiva y un mayor control a la impunidad. Como consecuencia del enfoque de seguridad humana mencionado, el plan propugna una solución integral que no solo se dirija a la criminalidad y la

⁴⁸La investigación de la que es fruto este trabajo se realizó durante la administración del alcalde Gaviria. El análisis de los instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia de la mencionada administración se circunscribe principalmente a la información producida durante los dos primeros años de gobierno del señalado alcalde.

violencia, sino también a diversas esferas de la vida de los ciudadanos, entre ellas las esferas económica, ambiental, alimentaria y política.

Para completar la referencia al enfoque de la gestión local de la seguridad de la administración del alcalde Aníbal Gaviria, es necesario hacer mención al enfoque del Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC– (Alcaldía de Medellín, 2012)⁴⁹, un instrumento que toma un papel relevante en esta administración. Este plan tiene como objetivo el fortalecimiento de la seguridad, la capacidad operativa de los organismos de seguridad y justicia, y la articulación con la política nacional y regional mediante la implementación de acciones que contribuyan a dismantelar estructuras criminales, así como a la disminución de los delitos. Para lograr estos objetivos, el PISC plantea un ejercicio de articulación de distintas organizaciones estatales que otrora estuvieron muy desvinculadas: Policía Nacional, Ejército Nacional, Dirección Seccional de Fiscalías, Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Secretaría de Seguridad y Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, entre otras. Esto permite conocer el mapa de actores reales de la seguridad y la convivencia en la ciudad y puede llegar a evitar duplicidades innecesarias en la prestación de los correspondientes servicios, así como mejoras en el ejercicio de la gobernanza. El hecho de que los actores se conozcan entre sí y puedan llegar a manifestar sus acuerdos y desacuerdos frente a la gestión, ya constituye un avance importante en esta materia.

⁴⁹Además del PISC, otros planes importantes de esta administración son: los Planes Locales de Seguridad y Convivencia –PLSC–, el Plan Especial del Centro, el Bloque Interinstitucional de Objetivos Territoriales –BIOT– y el plan de Intervenciones Concentradas. Es importante anotar que los Planes Locales de Seguridad y Convivencia, a diferencia del PISC, permiten la participación democrática y son construidos a partir de una estrategia de consulta y participación ciudadana. Se formularon e implementaron para el periodo 2012-2015 como la estrategia de focalización y territorialización del PISC. Además, es importante precisar que la administración Gaviria dejó formulada y aprobada por el Concejo de la ciudad, a su sucesor, una política pública de seguridad técnica y producto de un proceso concertado interorganizacional, donde estuvieron presentes: las organizaciones responsables de la seguridad en la ciudad, además de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito –UNODC–, la Universidad EAFIT, el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín y del Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia y organizaciones no gubernamentales como la Corporación Región, el Instituto Popular de Capacitación –IPC– y Medellín Cómo Vamos; dicha política pública fue posible por la existencia previa del PISC que creó las condiciones sociales, políticas y técnicas para su aprobación en septiembre de 2015.

El primer Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC– con el que ha contado la ciudad de Medellín, se aprobó mediante acta del Comité Territorial de Orden Público el 30 de octubre del 2012⁵⁰, “con el propósito de intervenir en los fenómenos que dan lugar a las problemáticas de violencia, delincuencia, criminalidad, seguridad y convivencia que afectan a los ciudadanos” (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 54). El plan tuvo acompañamiento por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia, organizaciones que orientaron sus directrices de conformidad con los Decretos 2615 de 1991, 2093 de 2003, 2170 de 2004 y 399 de 2011. Al respecto, la siguiente cita resulta ilustrativa:

El principal instrumento de la PNSCC para concretar la corresponsabilidad local en la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana son los Acuerdos de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Definida la política, revisados los programas, los proyectos y las categorías de municipios, el propósito del Gobierno Nacional es construir con las administraciones departamentales, distritales y municipales acuerdos de seguridad y convivencia ciudadana en los que se establezcan los compromisos nacionales y territoriales para su ejecución, en el marco de los principios y criterios fijados en la parte general de la PNSCC (...) sin perjuicio de estructurar, en algunos municipios, un Plan Integral de Seguridad y Convivencia. (DNP, Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, 2011, p. 33).

Si bien los desarrollos normativos de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana –PNSCC– (2011) ordenan la construcción de los PISC, dicho desarrollo y reglamentación precisa un mayor esfuerzo regional que nacional. En este aspecto, Medellín logró implementarlo de manera adecuada, al llevar dicha directriz a un territorio concreto, con criterios claros de territorialización y priorización de los recursos de acuerdo con modelos de gestión modernos y verificables, que incluyen indicadores de resultado para cada una de las problemáticas priorizadas y una estrategia permanente

⁵⁰La financiación del PISC se deriva de los recursos del Fondo Territorial de Convivencia y Seguridad Ciudadana –FONSET–, el cual fue creado y reglamentado en la ciudad de Medellín a partir del Acuerdo 63 de 2012. Esto constituyó un avance relevante en la gestión local de la seguridad y la convivencia en la ciudad, desde la planeación financiera.

de seguimiento coordinado entre las distintas dependencias. Por ejemplo, el PISC prioriza nueve problemáticas y se establecen cinco estrategias compuestas de programas y proyectos para abordarlas.

Si bien el PISC plantea su adscripción al enfoque de seguridad humana –en términos explícitos– que se deriva del plan de desarrollo de la administración del alcalde Gaviria, sus instrumentos se inscriben dentro del enfoque de seguridad ciudadana. El enfoque de seguridad ciudadana del PISC (que es el que se evidencia en lo sustantivo) da cuenta, antes que de una concepción asociada principalmente a la acción policial y judicial de contención, represión y sanción del delito, de una concepción en la que cobran importancia la prevención del crimen, la creación de mecanismos de justicia alternativa, la atención de las víctimas de delitos comunes y el reconocimiento de la convivencia como íntimamente relacionada con la seguridad. Es decir, esta diferencia, más que una discontinuidad, se presenta como una forma de continuidad en la práctica.

En cuanto a la gestión de la convivencia, el enfoque de la planeación propia del gobierno de Aníbal Gaviria es similar al de las anteriores administraciones analizadas. Se caracteriza por no pretender concentrar todas las gestiones relativas a la convivencia en una sola instancia y por entenderla como un asunto transversal a todas las dependencias de la administración. No obstante, la Secretaría de Gobierno sigue siendo su directa responsable, al menos formalmente. La justificación de dicho proceder radica en el hecho de que la convivencia está en consonancia con el propósito general de la administración, consistente en garantizar el respeto a la vida como valor supremo, y la convivencia como un macro molde que lo permite y facilita. Como consecuencia de lo anterior, la convivencia es asociada a estrategias conducentes a la consecución de condiciones de vida digna, relacionadas con la cultura, el deporte y la educación cívica. Asimismo, como ocurrió en las administraciones anteriores, bajo el enfoque de la administración del alcalde Gaviria, la convivencia es asociada al control del espacio público y a asuntos como los problemas entre vecinos y la violencia intrafamiliar.

Es importante mencionar que durante la administración del alcalde Gaviria hay una modificación sustancial en relación con la gestión de la convivencia. Con la creación de la Secretaría de Seguridad en el año 2012, la gestión de la convivencia (al menos

desde el plano formal) se separa de la gestión de la seguridad y se circunscribe a las responsabilidades de una reformada Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos (la seguridad queda a cargo de la Secretaría de Seguridad). Así, en lo referido a la convivencia, la Secretaría de Gobierno queda a cargo de lo relacionado con la justicia cercana al ciudadano y los asuntos contravencionales atendidos en Casas de Justicia, Inspecciones de Policía y Comisarías de Familia. Además, su Unidad de Convivencia queda encargada de acciones de prevención social y educación ciudadana.

Finalmente es necesario agregar que desde el nombre de su plan de desarrollo (Medellín, un hogar para la vida), la administración del alcalde Gaviria sitúa a la seguridad y a la convivencia en el centro de las preocupaciones de su gobierno. Además, ubica a la vida en un lugar preponderante, en tanto que derecho fundamental que permite a su vez el disfrute de los demás derechos. Inclusive, desde el plan, el homicidio como vulneración de la vida es caracterizado como un “rasgo que marca trágicamente el día a día de la población de Medellín” (Concejo de Medellín, 2012, p. 18).

*Los instrumentos para la gestión de la seguridad*⁵¹

El plan de desarrollo del alcalde Gaviria se divide en líneas estratégicas, componentes, programas e “iniciativas importantes”. La línea 1, denominada Ciudad que respeta, valora y protege la vida, contiene en su componente Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad, los instrumentos para la gestión de la seguridad incluidos en el plan. Estos instrumentos consisten en tres programas, de los cuales el más

⁵¹A diferencia de los planes de desarrollo de las administraciones de los alcaldes Fajardo y Salazar, el plan de desarrollo del alcalde Gaviria no tiene proyectos. Como consecuencia de esto los programas fueron tomados aquí como la unidad mínima de análisis. La amplitud que caracteriza los programas tiene dos implicaciones. Por un lado reduce el número de instrumentos analizados. Por otro complica la clasificación de los mismos como instrumentos de seguridad y como instrumentos de convivencia, dado que, en algunos casos, un mismo programa contiene iniciativas orientadas hacia una y otra materia. Con el fin de superar esta complicación y hacer posible la clasificación, los programas se ordenaron de acuerdo con la disposición mayoritaria de sus iniciativas. Es importante agregar que las iniciativas que no se orientan a la gestión ni de la seguridad ni de la convivencia se excluyeron del análisis, a pesar de que hicieran parte de un programa tenido en cuenta por otras iniciativas.

importante es el programa bandera denominado Medellín más seguridad y más vida. Este concentra un número de acciones relacionadas con el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, y la actualización tecnológica institucional heredada de la administración del alcalde Salazar.

Algunos de los problemas que busca atender la línea 1 del plan están relacionados con la falta de control efectivo del territorio por parte de las autoridades policiales y judiciales, la poca valoración de la vida y la falta de respeto por el otro (Concejo de Medellín, 2012). Por otro lado, uno de los aspectos llamativos de esta línea es la referencia a la necesidad de definir una política pública municipal de seguridad y convivencia. Este objetivo, resulta importante mencionarlo, es planteado desde el plan de desarrollo por las tres administraciones analizadas. De hecho, la administración del alcalde Salazar propone la formulación de políticas comunales de seguridad, bajo la justificación de la supuesta inexistencia de una política pública de seguridad y convivencia para la ciudad, integral y sectorizada. La administración Gaviria buscará solucionar esta situación por medio de la promulgación de la política pública de seguridad como un modelo de gestión que recoge los aprendizajes de las administraciones anteriores, además de lo ya mencionado en cuanto al avance que significó la promulgación del PISC y el trabajo en planeación local de seguridad y convivencia.

Entrando a la consideración individual de los instrumentos para la gestión de la seguridad, se destacan los instrumentos de prevención situacional e institucional. Sin embargo, en asuntos relacionados con la regulación del espacio público y con las poblaciones vulnerables se destacan los instrumentos de prevención social (ver tabla 4.5). Aquí es importante señalar que a partir de la política pública que se promulgó en la administración Gaviria, el PISC asume un papel protagónico en materia de instrumentos de seguridad en un horizonte fijado a 2025. La responsabilidad en relación con los anteriores instrumentos es adjudicada a la Secretaría de Seguridad. Esta dependencia, como se mencionó, asume el papel de responsable de la gestión de la seguridad que hasta la administración anterior estuvo a cargo de la Secretaría de Gobierno.

*Tabla 4.5 Instrumentos para la gestión de la seguridad.
Administración del alcalde Aníbal Gaviria (2012 – 2015)*

Línea estratégica	Componente	Programa	Iniciativas importantes	Tipo de intervención
Línea 1: Ciudad que respete, valora y protege la vida	Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad	Medellín: más seguridad y más vida	<ul style="list-style-type: none"> • Formular e implementar la política pública municipal de seguridad y convivencia • Formular e implementar el Plan estratégico de seguridad alineado al Plan Metropolitano de seguridad • Formular e implementar Planes locales de seguridad • Formular e implementar Planes de acción, enfocados en el desmantelamiento de estructuras criminales y en atacar las estructuras financieras de las mismas • Formular e implementar un Plan de acción especial en seguridad para la comuna 10 -La Candelaria- • Crear un cuerpo élite-OAV (Objetivos de Alto Valor) • Adopción de tecnologías de la información y la comunicación para la seguridad • Apoyo logístico a los organismos de seguridad y justicia • Fortalecimiento del SIES-M • Infraestructura para la seguridad • Creación de la alianza por la seguridad y la vida • Fortalecimiento del sistema de información para la seguridad y la convivencia • Fortalecimiento de la policía comunitaria • Estimulo a la denuncia 	Prevenición institucional. Coerción. Prevenición situacional
		Ciudad viva, espacio público para la vida y la convivencia	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilancia, regulación, control y administración del espacio público • Sistema de monitoreo, control y administración de la publicidad exterior visual • Programa de emprendimiento y potencialización de la legalidad en comerciantes informales • Promoción de la defensa, disfrute y gestión participativa y ciudadana del espacio público 	Prevenición situacional. Prevenición social
		Seguridad pública para las mujeres	<ul style="list-style-type: none"> • Atención psicosocial y medidas de protección transitoria a mujeres víctimas de violencias • Sensibilización y educación para la prevención de la violencia por razón de género • Fortalecimiento del sistema institucional de justicia 	Prevenición social. Prevenición institucional.

Fuente: elaboración propia con base en Concejo de Medellín (2012)

Como se mencionó, la planeación de la gestión de la seguridad durante la administración del alcalde Gaviria no solo tuvo como escenario el plan de desarrollo, sino también el Plan Integral para la Seguridad y la Convivencia 2012-2015 de Medellín. Este es un instrumento de planeación estratégica en el que se plasman una serie de acciones (167 el primer año)⁵² a cargo de distintas organizaciones del Estado, con motivo de la

⁵²Vale la pena aclarar que según información de la Secretaría de Seguridad, anualmente se construía un plan de acción, por lo que el número de acciones puede llegar a ser variable, así como el tipo de las acciones que se proponían para cada año.

gestión de la seguridad y la convivencia de la ciudad. Su existencia se inscribe dentro de las obligaciones que según el Decreto 399 de 2011 tienen gobernadores y alcaldes. Según el propio PISC, en la construcción de su plan de acción "(...) se partió inicialmente de concretar las acciones que desde cada una de las instituciones corresponsables [de la seguridad y la convivencia] se desarrollan, para dar respuesta a cada uno de los objetivos de las estrategias [del propio plan] (...)" (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 62). En otros términos, la construcción del plan de acción consistió, en un primer momento, en "(...) la identificación de la oferta institucional (planes, programas y proyectos) contenida en cada una de las entidades (...)" (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 126) con responsabilidades en relación con las problemáticas priorizadas y las estrategias establecidas. En un segundo momento, las acciones del plan de acción se depuraron y complementaron con indicadores y metas de producto (Alcaldía de Medellín, 2012) en un ejercicio conjunto entre las entidades.

En resumen, el PISC es un instrumento que agrupa y depura interinstitucionalmente acciones que distintos actores estatales realizan de manera independiente, en función de la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín. Asimismo, es un instrumento que propende a vincular la planeación estratégica de la seguridad y la convivencia con los procesos presupuestales y el seguimiento a metas e indicadores. El PISC se configura como el punto de partida de un modelo de evaluación y seguimiento moderno y técnico. Con esta herramienta la Alcaldía ha aumentado potencialmente su capacidad de gobernanza de la seguridad, al crear un margen de acción mayor para el gobierno local y al consolidar incentivos y reglas que pueden llegar a facilitar la gestión en la ciudad.

Los instrumentos para la gestión de la convivencia

Los instrumentos para la gestión de la convivencia del Plan de Desarrollo del alcalde Gaviria se encuentran en la primera y segunda línea del mismo, lo cual supone una diferencia respecto de las anteriores administraciones, puesto que hay una menor dispersión de aquellos. En el plan del alcalde Gaviria la gestión de la convivencia es abor-

dada de manera transversal, desde distintas secretarías (a partir de lo que le es propio a cada una de ellas), como ocurría en anteriores administraciones⁵³.

Como se muestra en la tabla 4.6, en el Plan de Desarrollo del alcalde Gaviria se identificaron siete instrumentos de prevención social, dos de prevención situacional, dos que combinan prevención social y prevención institucional, uno que mezcla prevención social y prevención situacional y otro más de prevención institucional. Es importante agregar que ninguno de los programas bandera del plan está expresamente orientado a la gestión de asuntos de convivencia, más bien, la convivencia se presenta como una línea transversal que debe orientar el accionar de todos los programas. Empero, algunos incluyen componentes importantes a propósito de la convivencia, fundamentalmente en torno a la prevención y a formas adecuadas de socialización, lo cual se constituye en un punto de partida importante para el próximo alcalde de la ciudad.

⁵³A pesar de lo anterior es importante mencionar que a partir de un trabajo de acompañamiento a la Secretaría de Seguridad adelantado por la Universidad EAFIT (y del cual es resultado el libro en el que se inscribe este capítulo), se formuló una política pública de seguridad y convivencia para la ciudad, que fue aprobada mediante el Acuerdo 021 de 2015 del Concejo de Medellín. Esta política plantea un enfoque de intervención en materia de seguridad y convivencia, en el marco del cual estas áreas son entendidas como problemas gemelos del orden social (CAP-EAFIT, 2014).

*Tabla 4.6 Instrumentos para la gestión de la convivencia.
Administración del alcalde Aníbal Gaviria (2012 – 2015)*

Línea estratégica	Componente	Programa	Iniciativas importantes	Tipo de intervención	
Línea 1: Ciudad que respeta, valora y protege la vida	Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad	Medellín protege los derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> Intervención social en cárceles Apoyo logístico para la atención de la población carcelaria Defensa técnica de personas procesadas Estrategia de acompañamiento a las familias y comunidades que reciben desmovilizados Atención y reparación a víctimas del conflicto armado Promoción, prevención, protección y fortalecimiento de los derechos humanos Protección a personas y a testigos con riesgo directo para sus vidas Memoria y reparación simbólica (incluye Museo Casa de la Memoria) Retornos y reubicaciones a víctimas del desplazamiento Atención a población desplazada mediante asignación del subsidio municipal de vivienda para Plan retorno Formación de mujeres en situación de prostitución 	Prevención social. Prevención situacional	
		Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> Comités locales de Gobierno Planeación y fortalecimiento institucional de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos Sistema local de justicia cercana al ciudadano Construcción y adecuación de equipamientos para garantizar la gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano. 	Prevención institucional	
		Familia vínculo de vida	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de la convivencia familiar y aplicación de la Ley de infancia y adolescencia Por una familia con valores, incluyente y equitativa. Educación y desarrollo psicoafectivo para la familia -PISOTON- Apoyo al sistema penal para adolescentes 	Prevención social. Prevención situacional	
		Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia	<ul style="list-style-type: none"> Jóvenes para la convivencia Convivencia intergeneracional 	Prevención social	
		Medellín vive en paz	<ul style="list-style-type: none"> Estrategias para la dinamización y recuperación de la actividad productiva y del espacio público durante la noche Gran alianza por la vida Recuperación y resignificación de valores ciudadanos Centro de formación para la paz y la reconciliación CEPAR 	Prevención social. Prevención situacional	
	Medellín: ciudad saludable para la vida	Jóvenes por la vida - Medellín sana y libre de adicciones	<ul style="list-style-type: none"> Prevención del consumo de sustancias psicoactivas 	Prevención social	
	Deporte y recreación	Jóvenes por la vida, una estrategia deportiva y recreativa	Escuelas Populares del Deporte	<ul style="list-style-type: none"> Promoción y apoyo al deporte educativo 	Prevención social
			Medellín feliz	<ul style="list-style-type: none"> Recreando nuestros barrios y corregimientos Mientras volvemos a casa 	Prevención social
		Ciudad viva: administración construcción, adecuación	<ul style="list-style-type: none"> Unidades de Vida Articulada -UVA- 	Prevención situacional	
	Línea 2: Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno	Bienestar e inclusión social	Medellín incluyente con los grupos poblacionales en riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Prevención y atención de la violencia sexuales, por una vida más digna. Sistema de atención del habitante de calle adulto. 	Prevención social
Medellín, ciudad de niños, niñas y adolescentes		Protección integral a la infancia y la adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> NA 	Prevención social	
		Ejerciendo ciudadanía con la niñez y la adolescencia	<ul style="list-style-type: none"> Política pública de infancia y adolescencia del municipio de Medellín: Concejos infantiles en comunas y corregimientos, Difusión y formación sobre la ley de infancia y adolescencia 	Prevención social	
Vivienda y hábitat: derechos por la vida digna y la equidad		Proyectos Urbanos Integrales	<ul style="list-style-type: none"> NA 	Prevención situacional	

Fuente: elaboración propia con base en Concejo de Medellín (2012)

Síntesis de hallazgos

Entre los instrumentos para la gestión local de la seguridad y la convivencia de la administración de Aníbal Gaviria se destaca el PISC. Este, en su primera versión, antes que un ejercicio de planeación estratégica entre organizaciones del Estado, es un instrumento que compila y agrupa la oferta estratégica, programática y de acciones concretas que, a propósito de la gestión de la seguridad y la convivencia, ofrecen distintos actores estatales en el nivel local. Esto le plantea a la ciudad un reto y le deja marcada la ruta de formulación, seguimiento y financiación de futuros PISC. La utilidad de este instrumento tiene que ver entre otras cosas con el hecho de que la priorización de recursos del fondo de seguridad de la ciudad se hace con base en el plan de acción que incluye, lo que claramente contribuye a fortalecer procesos estratégicos de planeación y gestión financiera de seguridad.

Entre los distintos instrumentos analizados se destaca la apuesta de la administración municipal por el fortalecimiento institucional de las dependencias encargadas de la gestión local de la seguridad y la convivencia. Esto a propósito del apoyo logístico a organismos del orden nacional que hacen presencia en Medellín (por ejemplo la Policía, la Fiscalía, etc.). Además, se considera un acierto el fortalecimiento de dependencias internas de la Alcaldía, como por ejemplo la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) y la Unidad de Convivencia. Por otro lado, la tecnificación de los instrumentos de gestión de la seguridad y la convivencia ha aportado a la administración local un margen de maniobra institucional mayor. Además, ha generado mayores vínculos entre las diferentes organizaciones estatales encargadas de las mencionadas áreas, lo cual puede llegar a generar una mayor sinergia, una mejor gobernanza local y un mayor control de los recursos públicos.

Consideraciones finales

Los hallazgos expuestos a lo largo de este capítulo dan cuenta de que la seguridad y la convivencia están presentes como temas importantes en la agenda del gobierno local de Medellín. Cada una de las tres administraciones consideradas en este aná-

lisis incluye entre sus distintas herramientas de planeación estratégica una serie de instrumentos para la gestión de los mencionados asuntos, que da cuenta de la plena vigencia de estos en la administración pública local.

Aunque en la ciudad la seguridad y la convivencia suelen ser abordadas como un binomio en algunos casos inseparable, es importante advertir que hay diferencias en la forma como a lo largo de las tres administraciones analizadas, una y otra son abordadas. En términos generales la seguridad es entendida como un asunto más delimitado y específico que la convivencia. De esto dan cuenta varias cosas. En primer lugar, los referentes o enfoques presentes en los planes a propósito de los instrumentos para la gestión de la seguridad, por un lado, y los instrumentos para la gestión de la convivencia, por el otro. Mientras que en materia de seguridad los tres planes se describen a sí mismos como adscritos a determinados enfoques o paradigmas de políticas públicas de seguridad (seguridad ciudadana y seguridad humana), en materia de convivencia no existen referentes o enfoques explícitos que enmarquen los instrumentos plenamente. Sin embargo, en la tercera administración se da un paso adelante en cuanto a la conceptualización del problema de la seguridad y la convivencia como problemas gemelos del orden social, lo cual permite un anclaje más profundo del concepto. Ya no se trata solo del “apellido” de la seguridad o de una noción banal, sino que se avanza en una comprensión más profunda.

En segundo lugar es relevante observar la disposición de los instrumentos dentro de los planes de desarrollo. Mientras que los instrumentos para la seguridad suelen encontrarse ubicados en pocas líneas estratégicas (una o a lo sumo dos), los instrumentos para la convivencia suelen estar dispersos a lo largo de muchas más líneas. En tercer lugar, vale la pena considerar las diferencias en cuanto a la asignación de responsabilidades entre las distintas entidades de la Alcaldía. Mientras que los instrumentos para la gestión de la seguridad suelen estar a cargo de una única dependencia (Secretaría de Gobierno o Secretaría de Seguridad), los instrumentos para la gestión de la convivencia son responsabilidad de múltiples secretarías con funciones misionales y grupos poblacionales objetivos, en algunos casos distintos. En resumen, mientras que a los instrumentos para la gestión de la seguridad se les suelen adscribir sentidos más o menos específicos, particulares y concretos que imprimen unidad y coherencia,

a los instrumentos para la gestión de la convivencia se los suele entender como transversales a las múltiples áreas de intervención del gobierno local.

Como se desprende de los hallazgos presentados, los instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia van desde aproximaciones preventivas como las que subyacen a la prevención social primaria, hasta otras de índole reactiva más cercanas a la coerción. En medio de esta multiplicidad y diversidad, y a pesar de que cada administración se caracteriza por una combinación particular de instrumentos, se puede evidenciar que para las tres administraciones es transversal la cuestión de la prevención institucional, circunscrita preferentemente en el apoyo logístico y tecnológico a organismos de seguridad y justicia. En lo que respecta a la convivencia, aunque los instrumentos son variados en las tres administraciones, estos se caracterizan por dirigirse principalmente hacia la prevención social.

En el señalado escenario de multiplicidad y diversidad de instrumentos se advierten más continuidades que discontinuidades, dentro de las cuales se pueden señalar las siguientes: por un lado es común a las tres administraciones el ejercicio por parte de la Alcaldía de Medellín de un rol coordinador en relación con varios de los distintos actores que tienen responsabilidades a propósito de la gestión de la seguridad y la convivencia de la ciudad. Este se concreta, como se mencionó, principalmente en el apoyo recurrente desde lo presupuestal a los organismos de seguridad y justicia en asuntos relacionados con la logística y las comunicaciones. Es relevante mencionar que en la última administración, por medio del PISC se intentó articular la inversión y la gestión entre los diferentes organismos de seguridad y justicia (Policía, Ejército, Fiscalía, Medicina Legal, CTI, etcétera). Este es tal vez el ejercicio más complejo que se ha realizado en Medellín en cuanto a la articulación de organizaciones que tienen injerencia en la seguridad y la convivencia de la ciudad. Aún falta mucho por realizar; sin embargo, el ejercicio proporciona una línea de base, un cimiento y pone en marcha un modelo de gobernanza para la ciudad.

Por otro lado, las tres alcaldías le dan prelación al enfoque de seguridad ciudadana en sus instrumentos para la gestión de la seguridad; esto a pesar de que los planes de desarrollo se describan a sí mismos como adscritos al enfoque de la seguridad humana.

Otra continuidad, ahora en materia de instrumentos de convivencia, tiene que ver con el protagonismo dado al Manual de Convivencia y con la presencia reiterada de instrumentos ligados al fortalecimiento de la justicia cercana al ciudadano. De igual forma, es importante mencionar como un factor de continuidad la creación del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) durante la Alcaldía de Alonso Salazar y su mantenimiento y fortalecimiento durante la administración del alcalde Gaviria. No se puede dejar pasar de largo la importancia dada por ambos alcaldes a la formulación de una política pública de seguridad para las mujeres.

De acuerdo con lo anterior, los hallazgos presentados a lo largo del capítulo son evidencia de que la ciudad de Medellín tiene un acumulado importante de experiencia en relación con la gestión de la seguridad y la convivencia. Esta experiencia no solo incluye múltiples y diversos instrumentos, sino también antecedentes de relaciones intra e inter organizacionales que son avances en el reconocimiento de las exigencias propias de la gobernanza de la seguridad y la convivencia en las ciudades. En este acumulado, así como en los buenos resultados a propósito del mejoramiento de la seguridad y la convivencia de la ciudad⁵⁴, se sustenta en parte el reconocimiento internacional de Medellín como una ciudad con una administración pública modelo de buen gobierno y, específicamente, como una ciudad con prácticas exitosas en relación con la gestión de la seguridad ciudadana. Puede plantearse que la experiencia de la ciudad en materia de instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia, hace parte del conjunto de elementos de lo que se conoce como el "Modelo Medellín": "(...) un esfuerzo globalmente reconocido para integrar áreas urbanas históricamente descuidadas y al tiempo reducir las tasas de homicidio y construir una ciudad más segura"⁵⁵ (Colak & Pearce, 2015). Si bien todo lo anterior merece ser resaltado y reconocido, es importante anotar que ello ha sido posible más por la continuidad de un proyecto político que ha logrado mantener el control de la administración pública local durante la última década, que por la existencia de políticas de Estado que aseguren la continuidad del diseño institucional y organizacional local. Como se desprende del análisis realizado, existen

⁵⁴Estos buenos resultados se expresan por ejemplo en la reducción de la tasa de homicidios que tuvo lugar durante el periodo de análisis. De una tasa de 92.93 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2003, se pasó a una tasa de 26.95 hpcch en 2014 (Giraldo & Preciado, 2015).

⁵⁵Esta y las demás traducciones fueron realizadas por los autores del capítulo.

discontinuidades entre una y otra administración que informan sobre la discrecionalidad que cada gobierno tiene en relación con la gestión de la seguridad y la convivencia.

Lo anterior es particularmente importante, pues como señala Maclean (2014) con referencia a un horizonte de tiempo más amplio, las políticas públicas a las que se les atribuye haber contribuido al descenso de la violencia en la ciudad experimentado luego de la crisis de 1991, fueron políticamente factibles gracias a actores políticos y coaliciones que les dieron forma a las estructuras necesarias para ponerlas en práctica. Para la autora, en la superación de la crisis violenta vivida por la ciudad a principios de la década de 1990, tuvo un rol fundamental la capacidad de agencia de distintos actores que, como el Gobierno nacional, movimientos políticos, organizaciones no gubernamentales y élites económicas, confluyeron cambiando el panorama político de la ciudad.

En la misma línea, Gutiérrez, Pinto, Arenas, Guzmán y Gutiérrez (2013) plantean que las grandes reducciones en materia de violencia que han tenido lugar en Medellín, no pueden ser entendidas sin tener en cuenta la política urbana de la ciudad y en particular, la habilidad de algunos políticos para crear coaliciones exitosas de transformación. Para los autores, el cambio vivido por la ciudad en materia de seguridad, "(...) fue parcialmente elaborado y administrado por una nueva casta de políticos, tecnócratas e intelectuales" (Gutiérrez et al., p. 3140), que construyeron sobre aprendizajes, logros y prácticas acumuladas. Refiriéndose a un periodo de tiempo más acotado, los autores resaltan dos aspectos del proceso de cambio político vivido en Medellín: el éxito de la administración del alcalde Sergio Fajardo y la continuidad de su experiencia.

Finalmente, el análisis de instrumentos realizado sugiere la existencia de capacidades y aprendizajes que indefectiblemente deben estar a la base de los futuros esfuerzos de gestión de la seguridad y la convivencia de la ciudad. Las políticas públicas y los instrumentos que los próximos gobiernos locales implementen deben construir sobre lo construido, reconociendo lo que la ciudad ha realizado a lo largo de más de una década de administraciones locales que asumieron el rol de ser las principales responsables de la seguridad y la convivencia de Medellín.

Bibliografía

Alonso, M. A., Giraldo, J., & Sierra, J. D. (2012). Medellín: el complejo camino de la competencia armada. En M. A. Alonso, W. F. Pérez, & J. C. Vélez (Eds.), *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 153-189). Medellín: Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Asesoría de Paz de la Gobernación de Antioquia & Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (s. f.). *Caja de herramientas para la formulación de planes municipales de seguridad ciudadana*. Sin ciudad: ONU-Hábitat.

Alcaldía de Medellín. (2006). Decreto 1324 de 2006 "Por medio del cual se expide el Manual de convivencia ciudadana de Medellín". Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos & Universidad EAFIT. (2011). *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín, Eafit & ONU-Hábitat.

Alcaldía de Medellín. (2012). *Plan integral de seguridad y convivencia 2012 - 2015*. Medellín.

Colak, A. A., & Pearce, J. (2015). Securing the global city?: an analysis of the "Medellín Model" through participatory research. *Conflict, Security & Development*, 15(3), 197-228.

Concejo de Medellín. (2004). Acuerdo Municipal 03 de 2004, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007 "Medellín: compromiso de toda la ciudadanía". Concejo de Medellín: Medellín.

Concejo de Medellín. (2008). Acuerdo Municipal del 16 de junio de 2008, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011 "Medellín es solidaria y competitiva". Concejo de Medellín: Medellín.

Concejo de Medellín. (2012). Acuerdo Municipal 7 del 13 de junio de 2012, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015 "Medellín un hogar para la vida".

Concejo de Medellín: Medellín.

Cuervo, J., Jolly, J. F. Roth, A. N., Salazar, C. Tournier, C., & Vélez, G. J. (2007). Ensayos sobre políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Eslava, A. (2011). El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales. Medellín: Fondo editorial Universidad EAFIT.

Giraldo, J. (2009). Guerra urbana, crimen organizado y homicidio en Medellín. En S. Echavarría (Ed.), Seguridad Pública. Tres aproximaciones. (pp. 27-49). Medellín: Universidad EAFIT.

Giraldo, J., & Fortou, J. A. (2014). Seguridad y violencia homicida en Medellín 2003-2012. En Ávila, A., Giraldo, J., Fortou, J. A., Dellasoppa, E. E., Bobea, L., Arévalo, L. A., Guáteca, M. P., & Guzmán, C. E. Violencia urbana. Radiografía de una región. Bogotá: Aguilar.

Giraldo J., & Preciado, A. (2015). Medellín, from Theater of War to Security Laboratory. Stability: International Journal of Security & Development, 4(1), 1-14.

Gutiérrez, F., Pinto, M., Arenas, J. C., Guzmán, T., & Gutiérrez, M. (2013). The Importance of Political Coalitions in the Successful Reduction of Violence in Colombian Cities. Urban Studies, 50(15), 3134-3151.

Leman, C. (2002). Direct Government. En Salamon, L. The tools of government (pp. 48-79). New York: Oxford University Press.

Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998- 2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín?" En M. Hermelin, A. Echeverri, & J. Giraldo (Eds.), Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo Y Sociedad (pp. 294-318). Medellín: EAFIT.

Maclean, K. (2014). The "Medellín Miracle": The politics of crisis, elites and coalitions. The Developmental Leadership Program (DLP). Research paper 24.

May, P. (2002). Social regulation. En Salamon, L. The tools of government (pp. 156-

187). New York: Oxford University Press.

Muller, P. (2006). Las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Policía Nacional. (2010). Políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. La prevención de la violencia, la delincuencia y la inseguridad. Policía Nacional de Colombia, Departamentos y Municipios Seguros. Bogotá: Imprenta Nacional.

Thoenig, J., & Mény, Y. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

5

Una aproximación cuantitativa a la medición de la seguridad y convivencia en Medellín⁵⁶

Nathalie Méndez Méndez
Andrés Casas-Casas

⁵⁶Los autores agradecen a Camilo Nieto, Laura Castañeda y Camila Uribe por la recolección y análisis de los datos presentados en el componente de diagnóstico, así como a Felipe Lopera, Diego Balbin, Juan Pablo Mesa, Luis Felipe Dávila y Andrés Felipe Preciado quienes apoyaron la realización de los experimentos económicos de campo.

Introducción

La ciudad de Medellín ha venido sufriendo una serie de transformaciones relacionadas con múltiples aspectos de la vida de sus habitantes, entre las que se encuentra la disminución de la tendencia de homicidios y un giro en los actores principales de la violencia (Giraldo, 2009). En el marco del “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia” realizado por la Universidad EAFIT, se reconoció que estas tendencias no solo se configuran alrededor del registro del hecho delictivo del homicidio, sino que deben tenerse en cuenta datos estadísticos sobre otras formas de violencia no-lethal e incluir de una forma más directa y explícita las percepciones y disposiciones actitudinales y comportamentales de los ciudadanos y de las comunidades de la ciudad, que precisamente son las involucradas en el logro de las políticas diseñadas en esta materia y que son reconocidos como sujetos activos de su propio bienestar.

Para esto, el presente capítulo tiene el objetivo de presentar los resultados más relevantes del componente de diagnóstico y del componente experimental del Acompañamiento en mención, en perspectiva de describir y analizar las dimensiones centrales de la seguridad y convivencia en Medellín entre el 2005 y 2013, desde variables de datos objetivos resultantes de registros administrativos y sistemas de información, así como de datos relacionados con percepciones de los habitantes de la ciudad.

La metodología empleada para estos dos componentes será presentada a profundidad en la siguiente sección, pero en general cabe decir que el diagnóstico recurre principalmente a datos de orden cuantitativo, con el fin de identificar y dar cuenta de las variaciones que en Medellín han tenido los homicidios, los hurtos, las contravenciones, las actitudes y las percepciones de los habitantes en la historia reciente de la ciudad, y su relación con otras variables de interés. En este sentido, se realizó un análisis estadístico de diferentes tipos de datos provenientes de sistemas de información de la ciudad, el departamento y el país. Adicionalmente, se hizo uso de herramientas de georreferenciación y periodización en perspectiva de ubicar espacial y temporalmente los resultados del análisis.

Por su parte, el componente experimental hizo uso de ejercicios económicos principalmente y de herramientas complementarias como grupos focales y encuestas para medir disposiciones comportamentales alrededor de la confianza, las disposiciones a la acción colectiva y actitudes de lealtad en torno a la seguridad entendida como un bien público.

Además de que los demás capítulos se ocuparán de presentar los interesantes hallazgos de la aplicación de estrategias cualitativas, este capítulo hace énfasis en los datos cuantitativos por varias razones:

1. La aplicación de estas técnicas permitieron identificar tendencias empíricas sobre la seguridad y convivencia en la ciudad, generando además información comparable con datos internacionales y nacionales, así como insumos para un diálogo con la literatura y las categorías analíticas construidas en el marco del proyecto.
2. La información resultante permitirá hacer seguimiento a variables de diferente naturaleza a través del tiempo dada la validez interna y externa del diseño metodológico que incluyen atributos como la comparabilidad.
3. Para la ciudad se constituye en un verdadero logro tener una medición innovadora de fenómenos de seguridad y convivencia que no se limitan a los registros administrativos e incursionan en técnicas experimentales y de análisis cuantitativo que están en auge a nivel mundial.

El alcance final de la inclusión de este componente en el proyecto general de seguridad en Medellín es sentar un diagnóstico sobre las actitudes y comportamientos de las comunidades, comprendiendo la interacción entre sus creencias y actitudes individuales, y las formas en que ellos producen, adaptan y afectan las reglas de sus entornos locales. El supuesto subyacente es que la seguridad y la convivencia deben ser entendidas en un contexto amplio y complejo, en el que las políticas de Estado que se generen para intervenirlas, deben reconocer la existencia de acciones y propuestas por parte de la sociedad civil y su importante rol a la hora de dar sostenibilidad y legitimidad a las estrategias implementadas.

Metodología

Teniendo en cuenta el propósito señalado en la introducción de ofrecer una visión completa, integral y pertinente del tema de seguridad y convivencia en un contexto como el de la ciudad de Medellín, el proyecto de Acompañamiento partió de un abordaje multidisciplinario y multimetodológico.

Uno de los componentes principales de esta aproximación se refiere al empleo de instrumentos cuantitativos de recolección y análisis de datos, que brindan un panorama amplio y riguroso de las tendencias en materia de seguridad y convivencia en la ciudad.

En concreto, en este capítulo se describirán los hallazgos del componente de diagnóstico de variables objetivas y subjetivas y del componente de experimentos económicos aplicados en toda la ciudad. Si bien la mayor parte de la información resultante de esos ejercicios es de corte cuantitativo, llama la atención la gran cantidad de datos relevantes para el análisis de variables directa o indirectamente asociadas a estos fenómenos, así como la innovación que supone para la ciudad el uso por ejemplo de experimentos como herramienta de medición de comportamientos entre la ciudadanía.

Para presentar las especificidades metodológicas de cada componente se empezará con el diagnóstico de seguridad y convivencia en Medellín realizado para el periodo 2005-2014. Este consistió en un análisis de datos principalmente de orden cuantitativo, con el fin de identificar y dar cuenta de las variaciones que en Medellín han tenido los homicidios, los hurtos, las contravenciones, las actitudes y las percepciones de los habitantes en la historia reciente de la ciudad, y su relación con otras variables de interés. Para estructurar el diagnóstico, se emplearon como preguntas centrales las siguientes: ¿Cómo han evolucionado la seguridad y la convivencia entre el 2005 y el 2013 en la ciudad de Medellín?, y ¿Cómo se han transformado la percepción y actitudes de los ciudadanos de la capital antioqueña frente a la seguridad y convivencia, las instituciones del Estado, y sus vecinos durante esos mismos años? El periodo de análisis estudiado corresponde a las administraciones municipales de Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011), y Aníbal Gaviria (2012-2015).

En este sentido, el análisis empleó procedimientos de estadística descriptiva e inferencial y construyó un modelo econométrico para establecer las variables que explican los niveles de homicidios en Medellín en la última década, nutrida además por una revisión de la literatura clave sobre este tema. También se hizo uso de herramientas de georreferenciación y periodización para entender la seguridad y convivencia en el tiempo y el espacio.

La información finalmente incluida en el diagnóstico es resultado de una cuidadosa identificación de variables pertinentes que tuvieran una fuente disponible y confiable de los datos, en aras de cumplir con la rigurosidad que ameritaba un estudio de esta magnitud.

Los datos seleccionados se pueden dividir en dos grandes grupos: variables objetivas y variables subjetivas. Las primeras son aquellas que provienen de registros oficiales y que su desagregación social, demográfica, temporal y económica depende directamente de la institución generadora del dato. Los datos objetivos en este diagnóstico provienen principalmente de la Policía, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la SIJIN, el CTI, el Número Único de Seguridad y Emergencias-123, el Sistema de Información Theta, la Secretaría de Planeación y el DANE, entre otras. Para esto, el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC– de la Alcaldía de Medellín se constituyó en el principal intermediador y gestor de estos datos. Así mismo, el SISC proveyó los mapas con la distribución espacial de variables, como homicidios, hurtos, etc.

Por su parte, el grupo de datos subjetivos está conformado por variables socioeconómicas, de victimización, de actitudes y percepciones hacia la seguridad, la convivencia y lo comunitario; estas pertenecen a muestras poblacionales, pero generalizables a cierto nivel de desagregación por medio de ponderadores especializados. Las fuentes en este grupo son básicamente la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para Medellín y la encuesta de percepción de Medellín Cómo Vamos (MCV), realizadas anualmente desde el año 2004, la primera, y desde el año 2006, la segunda. Mientras que la ECV está desagregada al nivel de las comunas, los datos de MCV ofrecen una desagregación por zonas.

Es conveniente advertir que esta aproximación tiene ciertas limitaciones como las siguientes, que fueron consideradas y apropiadamente mitigadas en el desarrollo del

diagnóstico: 1) existencia de series cortas de datos por el reciente inicio de la generación de datos o por cambios en metodología que podrían degenerar en afirmaciones descontextualizadas, como es el caso de hurtos; 2) dificultad para hacer que las encuestas sean comparables entre años, por cambios en el diseño de formularios; 3) existencia, pero imposible suministro de información de seguridad por supuesta sensibilidad del dato o por desconfianza en la fidelidad de la fuente, y 4) inexistencia de datos socioeconómicos objetivos para la ciudad desagregados para análisis como el presente.

Por otra parte, el componente experimental tuvo el objetivo de identificar atributos comunitarios como confianza, acción colectiva y lealtad frente a actores en las comunas de Medellín. Este componente empleó como instrumento principal los ejercicios experimentales y como instrumentos complementarios las encuestas y grupos focales. Las preguntas en torno a las cuales se estructuró este diseño fueron: ¿Cómo medir las disposiciones de los individuos frente a la conservación de los bienes públicos, en aras de incluir una perspectiva de trabajo conjunto que promueva la seguridad y la convivencia ciudadana?; ¿Cómo medir la confianza entre los ciudadanos, de cara a que este recurso inmaterial contribuya a la sostenibilidad de estrategias de fortalecimiento de la seguridad y convivencia ciudadana?; y ¿Cómo se configuran las relaciones de poder y lealtad en las personas, en perspectiva de identificar posibles sistemas jerárquicos y mecanismos informales de provisión de servicios de seguridad?

El diseño se basó en el diseño original de Méndez (2012), que logró consolidar una metodología de medición de capital social, en su momento para víctimas del conflicto armado, la cual parte a su vez de una adaptación de la propuesta de Cárdenas, et al. (Ibíd.) que midió las actitudes individuales respecto a referentes sociales como la confianza, la cooperación y la acción colectiva, a través de las preferencias reveladas por medio de encuestas y el comportamiento de los actores en experimentos económicos. Concretamente, se hizo uso de tres juegos que han sido ampliamente empleados en la economía experimental: el juego de la Confianza, el juego del Mecanismo de Contribución Voluntaria (conocido como VCM, por sus siglas en inglés) y el juego "caridad o lealtad". Estos consisten en lo siguiente:

- **Juego de la Confianza:** este juego planteó el dilema mismo de la acción de confiar y de los riesgos ante la incertidumbre de no saber qué hará el otro. Dentro del grupo se asignaron aleatoriamente parejas. Uno de los participantes es el jugador 1 y el otro el jugador 2, y ambos reciben la misma dotación de dinero. El jugador 1 decide cuánto le envía a 2, sabiendo que lo que recibe 2 es multiplicado por 3. Después de recibir la transferencia de 1, 2 puede decidir cuánto devuelve al jugador 1, aunque esta cantidad devuelta no es triplicada, sino simplemente transferida. La variable que se mide en este juego es confianza (en la decisión de envío de 1, que arriesga sus ganancias por la posibilidad de ganar más) y reciprocidad (la decisión de envío de 2 como respuesta a la cantidad enviada por 1). Así mismo, posterior a la aplicación de la versión clásica del juego de la Confianza, explicada en el párrafo anterior, se indagó a los participantes por cuáles serían los montos que enviarían a tres tipos de jugador 2, identificados en la tarjeta de identificación como policías, estudiantes universitarios y pelados de un combo (se trata, por tanto, de una simulación en donde todos los participantes son jugadores 1 y se las entregan 3 tarjetas distintas de jugadores 2 con los que deben jugar nuevamente). El resto de los atributos socioeconómicos como edad y sexo se mantienen constantes, y lo único que cambia es precisamente la “ocupación” del jugador 2, por lo que se puede identificar cuáles son las variaciones en el nivel de confianza del jugador 1 hacia el jugador 2, considerando que conocer los grados de confianza hacia los perfiles de “policías” y “pelados del combo” son cruciales para el estudio.
- **Juego de Mecanismo de Contribución Voluntaria (VCM):** Este juego mide la propensión a cooperar en dilemas sociales, midiendo además niveles de confianza en el grupo. Los participantes deben decidir si su dotación inicial la conservan para sí mismos o la destinan al bien público. Las ganancias finales se calculan de acuerdo con lo conservado de manera individual y, adicionalmente, a lo que se recogió en el bien público que se divide en partes iguales; es decir, que hay que tener en cuenta la relación entre el pago individual por guardar la dotación inicial y el pago por invertirla en el bien público. Este juego midió la variable de acción colectiva.
- **Juego de “caridad o lealtad”:** En este juego una persona asigna una dotación inicial entre una amplia gama de organizaciones (no estatales / Estado) predetermina-

dos, buscando identificar rasgos de confianza y lealtad entre la ciudadanía y otros agentes. En particular, el participante tiene una ficha que representa dinero y que puede destinar a uno de los actores claves en el tema de seguridad (policía, combo, ejército, celadores o vigilantes, guerrilla, paramilitares), indagando además por qué actor creen que obtendrá la mayor favorabilidad en el grupo. Luego se indica a todos cómo respondieron y se vuelve a preguntar a qué actor destinarían su ficha y finalmente se incluye un incentivo económico para que se cambie la decisión, por lo que el juego contempla tres rondas. En últimas, se identificó cuál es el actor predilecto por los individuos y si tienen lealtad hacia este, independientemente de la influencia grupal e incentivos económicos para cambiar de opinión.

En relación con la encuesta empleada como instrumento complementario, esta se basó en algunas de las preguntas incluidas en el formulario de la Encuesta de Percepción de Seguridad, Convivencia y niveles de Victimización que fue aplicada en el departamento de Antioquia por el Centro de Análisis Político y la Gobernación de Antioquia en 2014, el cuestionario del Latin American Public Opinion Project – LAPOP y la Encuesta Mundial de Valores (EMV), como herramientas que buscan medir cambios culturales y el perfil de cultura política y capital social en ciudadanos de distintos países del mundo.

De igual forma, los grupos focales se realizaron al final de cada sesión experimental buscando ampliar la información sobre niveles de confianza y disposiciones a la preservación del bien público específicamente en relación con la seguridad; obstáculos para el logro de los anteriores factores, y propuestas concretas para resolver los obstáculos.

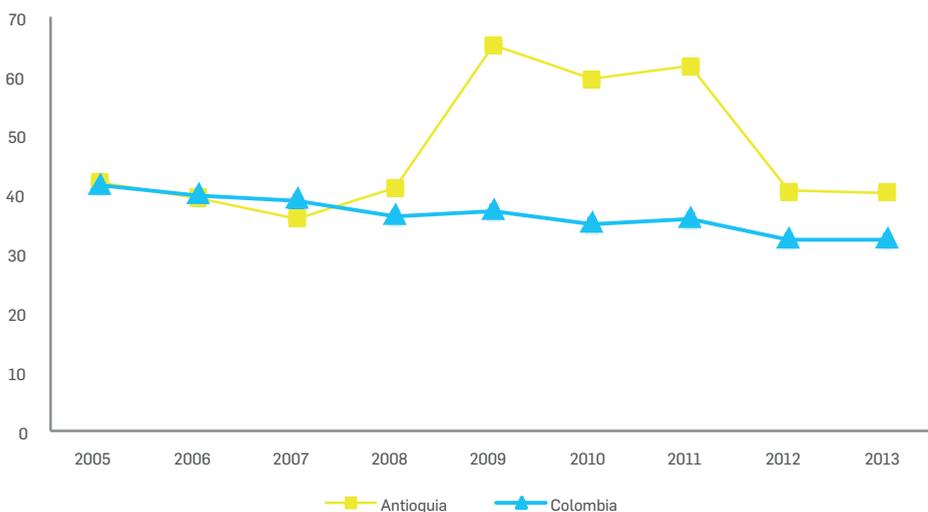
En total se realizaron 15 experimentos en la ciudad de Medellín en los siguientes lugares, aclarando que su selección se dio de manera conjunta entre la Universidad EAFIT y la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín: i) Altavista - Comuna 70; ii) Aranjuez - Comuna 4; iii) Belén - Comuna 16; iv) Guayabal - Comuna 15; v) Villa Hermosa - Comuna 8; vi) La Candelaria - Comuna 10; vii) Manrique - Comuna 3; viii) San Cristóbal - Comuna 60; ix) Doce de Octubre - Comuna 6; x) El Poblado - Comuna 14; xi) Robledo - Comuna 7; xii) San Antonio de Prado - Comuna 80; xiii) San Javier - Comuna 13; xiv) Laureles - Estadio - Comuna 11 y xv) Santa Cruz - Comuna 2. En total participaron 388 personas en los 15 ejercicios mencionados, y se realizó previamente una prueba piloto con 33 estudiantes y personal administrativo de la Universidad EAFIT.

Dinámicas y tendencias de indicadores de variables objetivas

Habiendo realizado la descripción de la metodología empleada para cada uno de los componentes, a continuación se detallarán los hallazgos principales empezando con el diagnóstico. Cabe mencionar en primer lugar, que la historia reciente de Medellín se ha caracterizado por la existencia de distintos periodos de violencia y calma, por lo cual es posible identificar cambios crecientes y decrecientes en la tasa de homicidios en respuesta a políticas de seguridad y convivencia de las administraciones locales, así como las acciones de los grupos armados y de narcotráfico en Medellín y el departamento de Antioquia, entre otros factores.

La Gráfico 5.1 muestra la evolución de la tasa de homicidios en el departamento de Antioquia y a nivel nacional. La tasa de homicidios en Colombia presenta una tendencia decreciente con un promedio de 36,5 homicidios por cada cien mil habitantes (de aquí en adelante, hpcch) durante el periodo 2005-2013, mientras para ese periodo la tasa de homicidios en Antioquia fue mucho más alta.

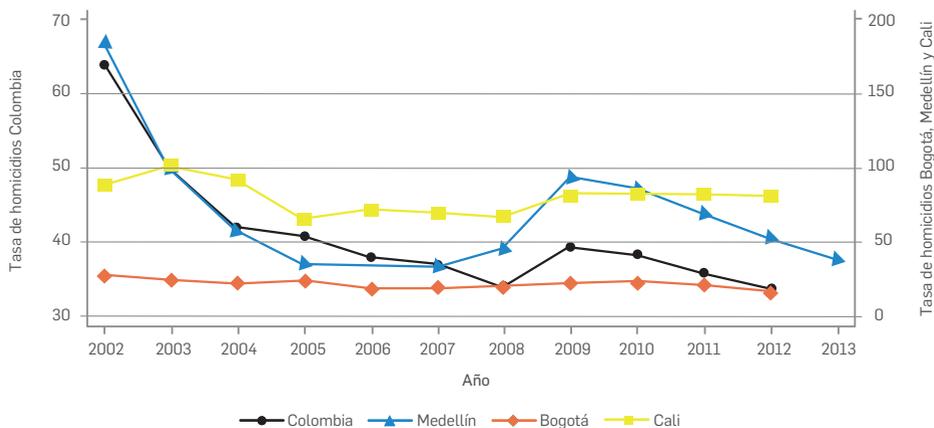
Gráfico 5.1 Tasa de Homicidios en Antioquia y Colombia



Fuente: SISC. Procesado por CAP EAFIT 2014

En términos municipales, en el 2002 la tasa de violencia homicida en Medellín casi duplicaba la tasa en Bogotá y superaba a la de Cali en un 40%; así mismo, en el 2009 Medellín presentó una tasa de homicidios que supera a las de sus contrapartes, como se observa en la Gráfico 5.2. A pesar de la intensidad de la violencia en Medellín, no hay que perder de vista las disminuciones de los homicidios en la ciudad, tanto a partir del 2003 como desde del 2009. Entre 2005 y 2008 se registra una tasa de homicidios promedio de 37,7 hpch, que contrasta con la tasa de homicidio en el 2009 de 94 hpch. Entre las posibles explicaciones de esta reducción de la violencia homicida se encuentran los procesos asociados a la guerra, la recomposición de los actores de la violencia y las acciones adelantadas por la Administración Municipal (en llave con el Estado central), aunque el debate sobre las causas de este fenómeno sigue abierto.

Gráfico 5.2 Tasa de Homicidios en Medellín, Cali, y Bogotá, 2002-2013



Fuente: SISC. Procesado por CAP EAFIT (2014)

Adicional a identificar esta variación temporal del homicidio, una pregunta importante tiene que ver con los actores involucrados y el diagnóstico permite concluir que el 92,5% de los homicidios en Medellín se han concentrado en la población masculina.

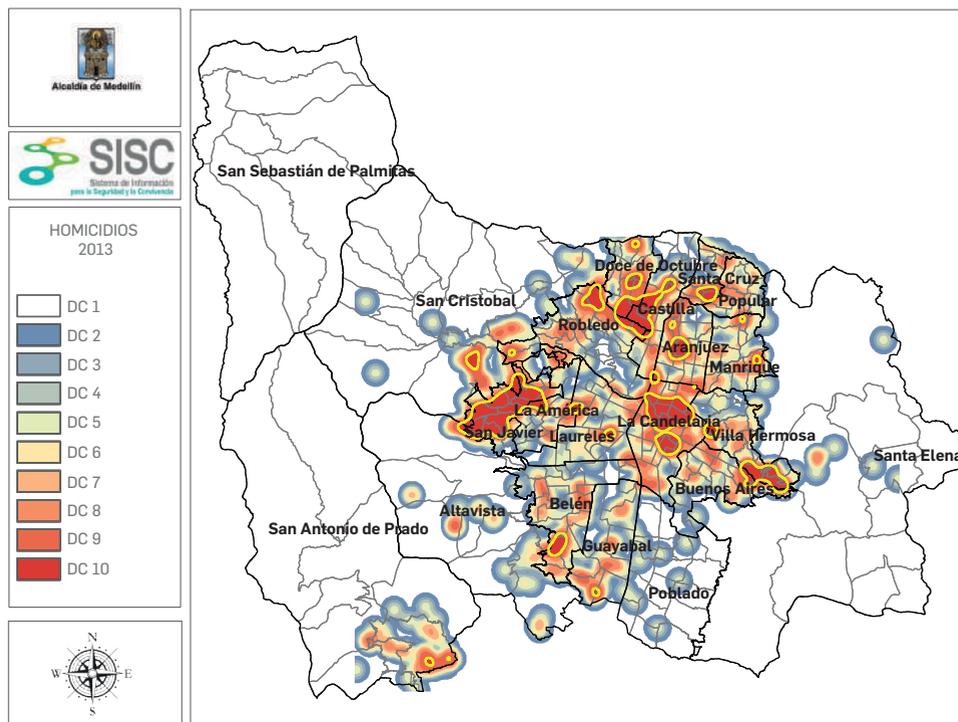
Mientras que la tasa promedio de homicidios para las mujeres es de 7,8 muertes por cada cien mil habitantes, el promedio para los hombres es de 107 muertes. En términos de composición etaria, la edad media de los homicidios en Medellín es de 30,4 años para el periodo 2005-2013 y, en general, se concentra mayoritariamente en el segmento poblacional de jóvenes y adultos jóvenes. Independientemente del año, la mayor parte de los homicidios en Medellín se han concentrado en el grupo de 15 a 44 años (85,9%) y los restantes en el grupo de 0 a 14 con un 1,6% y 45 en adelante con un 12,5%.

Además de la caracterización del homicidio, al referirnos a sus modalidades desde el 2005 hasta el 2013, las armas de fuego han sido utilizadas en el 80,6% de los casos de homicidio y el 14,6% de los casos han involucrado cortopunzantes. Otras modalidades, tales como ahorcamiento, explosivos, asfixia, lanzamiento al vacío, tóxicos y objetos contundentes, representan solamente el 5% restante de las muertes violentas.

Por último, vale la pena llamar la atención sobre la distribución del homicidio en el lapso de un día. Así, los homicidios suelen suceder más a menudo en horas de la noche que del día puesto que el 60% de los homicidios cometidos en Medellín entre el 2005 y el 2013 han ocurrido entre las 6 p. m. y las 6 a. m. De esta forma, horas como las 8 o 9 a. m. agrupan cada una el 2,8% de los homicidios, en contraste con horas como las 8 o 9 p. m., cuando se presentan más del 7% de las muertes violentas.

En términos geográficos, existe una gran variación en la intensidad de la violencia entre las diferentes comunas. En zonas como El Poblado (14) o el corregimiento de Palmitas, el comportamiento de los homicidios contrasta abiertamente con otras comunas como La Candelaria (10) o San Javier (13), en donde los homicidios han adquirido proporciones mayores a la media municipal. En el mapa 5.1 se observa que La Candelaria se mantiene como la comuna con mayor tasa de homicidios (166 hpcch), muy por encima de las otras comunas y el agregado municipal. No obstante, hay una tendencia de disminución de la violencia en 2013, en comparación con los hot spots que surgieron en el año 2009.

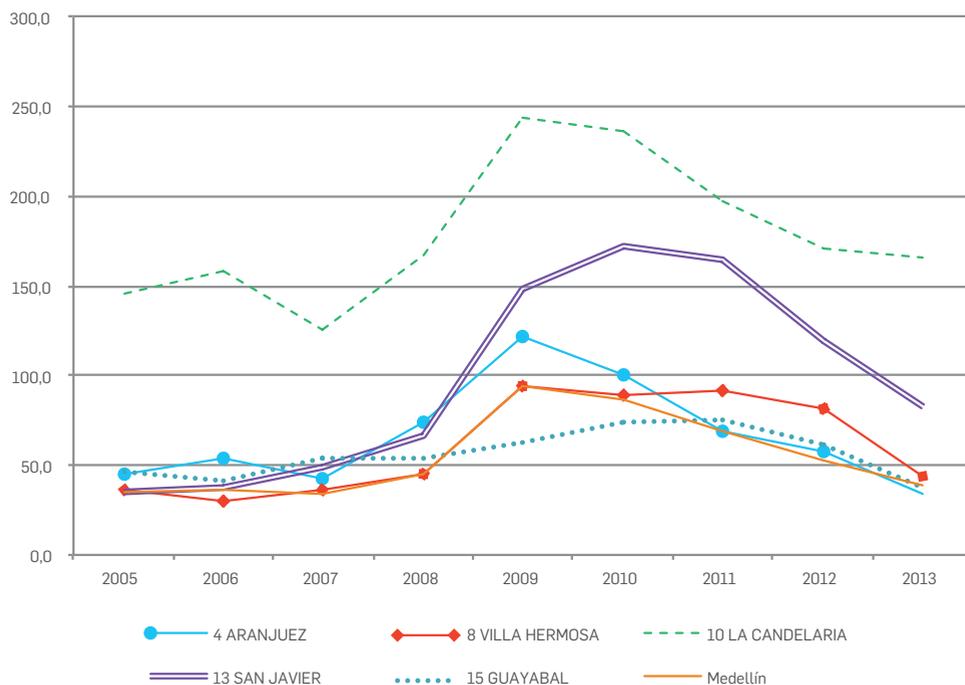
Mapa 5.1 Homicidios en Medellín, 2013



Fuente: SISC

La Gráfico 5.3 muestra las cinco comunas con las tasas promedio de homicidio más altas en la ciudad de Medellín: Aranjuez (4), Villa Hermosa (8), La Candelaria (10), San Javier (13) y Guayabal (15), dichas comunas agrupan el 41% de los homicidios de todo el periodo observado.

Gráfico 5.3 Las cinco comunas con mayores tasas de homicidios, 2005-2013

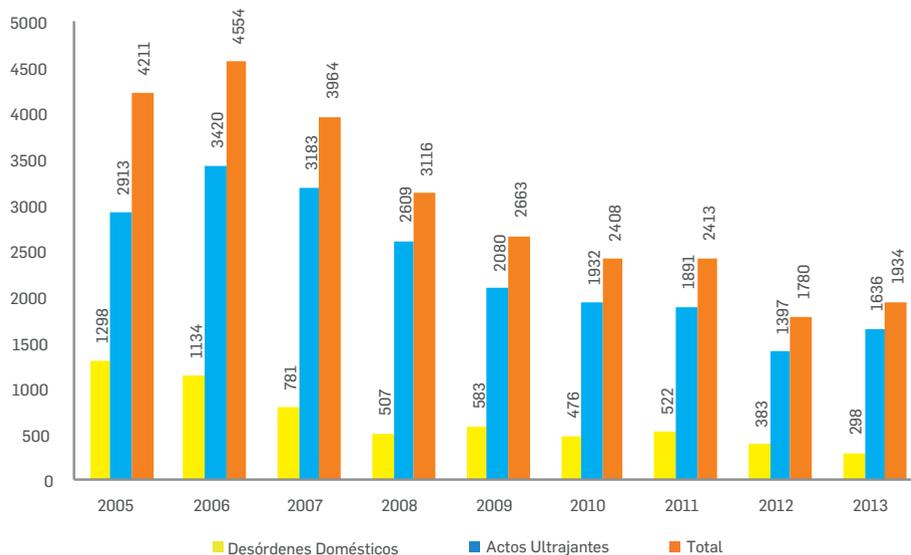


Fuente: SISC. Procesado por CAP EAFIT (2014)

Ahora bien, aunque la tasa de homicidios es uno de los más importantes indicadores de la violencia, no logra captar toda la magnitud de la situación de seguridad y convivencia en una ciudad. Delitos tales como los hurtos, las riñas, el uso de armas y otras contravenciones no necesariamente terminan en homicidio, pero tienen dos efectos claros: afectan la percepción ciudadana sobre seguridad e impactan negativamente en el bienestar de los ciudadanos. En esta medida, dos de las contravenciones más importantes para observar la perturbación del orden social son i) “los actos ultrajantes contra otros”, y ii) “los desórdenes domésticos”.

Durante el periodo 2005 y 2013, la ciudad de Medellín presenció un total de 27.043 incidentes. La Gráfico 5.4, y en comparación con Los homicidios, sugiere que la dinámica anual de las contravenciones parece no tener conexión con el comportamiento de los homicidios en el transcurso del tiempo. Además, al estimar el grado de correlación entre la tasa de homicidios y contravenciones, se obtiene un coeficiente de 0,05, lo que indica una muy débil relación entre ambas.

Gráfico 5.4 Cantidad y tasa de dos contravenciones, 2005-2013



Fuente: SISC. Procesado por CAP EAFIT (2014)

De igual forma, las riñas constituyen un indicador de los problemas de convivencia entre ciudadanos. Las riñas tienen una tasa de ocurrencia mucho mayor que la de homicidios –2.332 riñas por cada cien mil habitantes en el año 2013, frente a 38 homicidios por cada cien mil habitantes en el mismo año– y es claro que no todas las riñas terminan en homicidio. En total, entre el 2011 y el 2013 Medellín ha sido testigo de más de 170.000 riñas, con un promedio anual de 56.903 riñas. Adicionalmente, en aquellas

comunas donde el homicidio es más alto, hay una importante presencia de riñas y contravenciones: Castilla (5), Villa Hermosa (8) y La Candelaria (10) son ejemplo de lo anterior. Así mismo, la distribución espacial de las riñas es desigual, pues mientras que El Poblado tiene una tasa de 969 riñas por cada cien mil habitantes, la comuna de La Candelaria sobrepasa las 6.100 riñas por cada cien mil habitantes.

Un tipo de contravención es los disparos al aire y frente a esto, el número de reportes por disparos al aire es considerablemente bajo en comparación con el número de riñas en la ciudad de Medellín pues para el año 2011 se produjeron 1575 reportes de disparos al aire y en el 2013 tan solo 811, lo cual representa una disminución del 49%.

El problema de la seguridad y convivencia ciudadana se ve afectado aún más con la presencia de hurtos en diferentes zonas de la ciudad. Entre el 2011 y el 2013, los hurtos en Medellín han tenido un aumento del 32%, con un promedio anual de 10.490 hurtos. Los dos tipos de hurtos más comunes en Medellín han sido los hurtos de motos y el hurto a personas, los cuales representan un 72% del total de los hurtos cometidos entre el 2011 y el 2013. La distribución espacial de los hurtos en Medellín sigue, en cierto sentido, el patrón de los homicidios, contravenciones y riñas, delitos que se concentran en el centro y en algunas comunas históricamente periféricas. Las comunas de La Candelaria, Aranjuez, Castilla, Laureles, y Belén concentran la mayor cantidad de hurtos en el periodo 2011-2013, con el 69% de los incidentes. Uno de los tipos de hurtos que más ha aumentado y que puede impactar fuertemente la percepción sobre la seguridad es el hurto a personas. El 52% de estos se concentra en las comunas de La Candelaria, El Poblado y Laureles.

Adicional a los homicidios, riñas y otro tipo de contravenciones, es pertinente identificar los patrones de delitos asociados a la violencia sexual e intrafamiliar, que en términos generales muestra que son las mujeres las más afectadas, puesto que el 79% de las víctimas de la violencia intrafamiliar y el 88% de los afectados por la violencia sexual son mujeres. En cuanto a la violencia intrafamiliar, la ciudad de Medellín ha presenciado 46.051 actos desde 2005 al 2013, con un promedio anual de 5.116 incidentes. La tasa de violencia intrafamiliar por cada cien mil habitantes ha oscilado entre 146 y 330; a excepción de la caída en la tasa de violencia intrafamiliar en el 2006 con res-

pecto al año anterior –de 56%–, la violencia intrafamiliar ha tenido un comportamiento creciente a lo largo del tiempo. Las comunas con los mayores números de reportes por violencia intrafamiliar son Aranjuez, Doce de Octubre, Villa Hermosa, San Javier y Belén, concentrando el 36% de los casos.

Habiendo hecho una descripción general de las principales variables asociadas a la seguridad y convivencia, es necesario mencionar que como parte del ejercicio de diagnóstico también se construyó un modelo explicativo del homicidio basado en patrones de la Teoría Económica del Crimen, Levitt (2001) y supuestos de autores como Choe (2008), y Dahlberg y Gustavsson (2008), quienes argumentan que las desigualdades de ingreso entre territorios pueden explicar en alguna medida las diferencias en la cantidad de criminalidad exhibida en cada zona.

En este caso, para encontrar los determinantes de los homicidios en la ciudad, se utilizó la metodología de panel de datos con variables para las 16 comunas y 5 corregimientos entre los años 2005 y 2013. La estimación que más se ajustó a las exigencias estadísticas e intuitivas se encuentra en la Tabla 5.1, que es un modelo de efectos aleatorios utilizando el test de Hausman y el test de hipótesis lineal de Wald después de la estimación, además, para chequear la robustez de la estimación se realizaron pruebas de heteroscedasticidad y correlación serial del caso.

Tabla 5.1 Resultados de Regresión

Variables	Log(tasahomicidios) Regresión
Log(calidadvida)	3.030**
	-1.478
porchombres	-4.498
	-6.676
porcjovenes	14.13***
	-4.168
porcanalfabet	2.467***
	(0.892)
porcuniversit	0.162
	(0.910)
porc pensiones	-0.529
	(0.804)
Log(ingperm)	-0.153***
	(0.0559)
porchogarmonop	-2.094
	-1.374
gubernhib	-0.476***
	(0.0854)
Constante	-8.047
	-5.781
Observaciones	186
Numeros de comuna	21
Errores Estándar en paréntesis	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Fuente: elaboración propia

La especificación del Modelo 1 sigue la forma:

$$\begin{aligned} \log_tasa_homicidios_{it} = & \\ & B_0 + \beta_1 \log(calidadvida)_{it} + \beta_2 porchombres_{it} + \beta_3 porcjóvenes_{it} \\ & + \beta_4 porcanalfabet_{it} + \beta_5 porcuniversit_{it} + \beta_6 porcpensiones_{it} \\ & + \beta_7 \log(ingperm)_{it} + \beta_8 porchogarmonop_{it} + \beta_9 gobernhib_{it} + u_{it} \end{aligned}$$

Donde:

$\log(tasahomicidios)_{it}$: logaritmo de la tasa de homicidios en la comuna i en el año t.

$\log(calidadvida)_{it}$: logaritmo del índice de calidad de vida calculado de la encuesta de calidad de vida de la ciudad para la comuna i en el año t.

$porchombres_{it}$: porcentaje de hombres en la comuna i en el año t.

$porcjóvenes_{it}$: porcentaje de jóvenes en la comuna i en el año t.

$porcanalfabet_{it}$: porcentaje de analfabetas en la comuna i en el año t.

$porcuniversit_{it}$: porcentaje de personas con título universitario en la comuna i en el año t.

$porcpensiones_{it}$: porcentaje de personas afiliadas a pensiones en la comuna i en el año t.

$\log(ingperm)_{it}$: logaritmo del promedio de ingresos permanentes (por trabajo) en la comuna i en el año t.

$porchogarmonop_{it}$: porcentaje hogares monoparentales en la comuna i en el año t.

$governhib_{it}$: Dummy 1 para años entre 2005-2008 en los que tanto el gobierno como las bandas criminales en cabeza de alias Don Berna ejercían poder en la ciudad.

En general, los resultados del modelo son consistentes con las expectativas teóricas y el contexto propio de la ciudad de Medellín en la última década. La variable correspondiente al Índice de Calidad de Vida resulta estadísticamente significativa para explicar la tasa de homicidios en la ciudad, lo cual puede deberse a que este indicador ha mejorado ostensiblemente en los últimos años, en especial en las comunas con más problemas de seguridad, hecho que parece contraponerse al comportamiento de los homicidios en esos lugares. Sin embargo, el signo de la relación (positivo) es contraintuitivo, lo que puede deberse a los beneficios indirectos que proporcionan las estructuras ilegales que ejercen en las comunas más deprimidas.

Por otra parte, el mayor porcentaje de jóvenes entre los 15 y los 30 años guarda una relación positiva con las tasas de homicidios en las comunas. Adicionalmente, y de acuerdo con lo esperado, la educación cumple un papel importante en la disminución de los homicidios. Como indican los resultados del modelo, el analfabetismo –como indicador de la ausencia de la educación en la vida de un individuo– está positivamente asociado con los homicidios en Medellín. Esto sugiere, sin duda, que la educación, más allá de ser la instrucción de conocimiento a lo largo del tiempo, constituye un espacio y ocupación que ayuda a sus beneficiarios a mantenerse alejados de situaciones propicias a la violencia letal.

Ahora, atendiendo a más intuiciones acerca de la relación entre informalidad y crimen se encuentra que a mayor porcentaje de personas afiliadas a pensiones –con el supuesto de que participan del mercado laboral formal–, menores tasas de homicidios. El modelo también ofrece evidencia para discutir la relación entre violencia homicida y condiciones económicas: el promedio de ingresos permanentes resulta ser estadísticamente significativo para explicar la tasa de homicidios en Medellín. El sentido de la relación es negativo, indicando que los bajos ingresos predicen una tasa mayor de violencia homicida.

Por último, el modelo evalúa el efecto de la presencia de alias Don Berna en la tasa de homicidios de la ciudad en el periodo 2005-2008. Se obtiene un coeficiente significativo con una relación negativa, es decir, la presencia de Don Berna y sus diferentes estructuras armadas predicen con un alto nivel de confianza las menores tasas de homicidios durante ese periodo de tiempo. A nivel teórico, este resultado es consistente con el hecho de que el control hegemónico de una zona se traduce en menores niveles de violencia homicida, en tanto la disputa por el territorio y la población es mínima y la necesidad de enfrentarse violentamente con otros grupos es menor.

Aunque este modelo no pretende ser un elemento único y definitivo sobre los homicidios en la ciudad, constituye un punto de partida para discutir, de manera más rigurosa y con evidencia empírica, los determinantes de la violencia letal en la ciudad de Medellín.

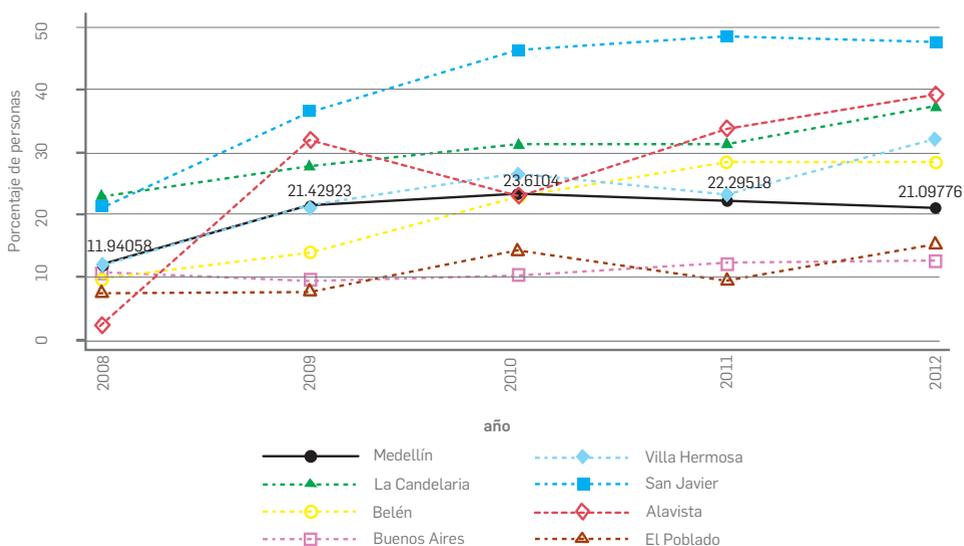
Evolución de datos de variables subjetivas o de percepción

Los datos de carácter objetivo –aquellos que en lugar de indagar por las percepciones individuales, registran la intensidad y/o frecuencia de un hecho– presentados anteriormente son importantes para rastrear cómo han evolucionado indicadores, tales como los homicidios, los hurtos, las riñas, o la violencia doméstica. Su importancia, sin embargo, no debería opacar el también relevante papel que tienen las percepciones ciudadanas sobre temas tan diversos como los homicidios o las opiniones sobre los vecinos.

En ese sentido, es de gran importancia complementar los datos sobre la frecuencia de actos de seguridad con información sobre las actitudes y percepciones de los ciudadanos en general. Para el caso particular de Medellín, se exploraron cinco grandes dimensiones de las cuales en esta sección se expondrán los principales hallazgos: i) la percepción ciudadana sobre la seguridad, ii) la actitud frente a las instituciones, iii) la acción colectiva y vida en comunidad, iv) comparación con datos departamentales y nacionales, y v) indicadores socioeconómicos.

Así como los índices de seguridad varían espacialmente, las percepciones de los ciudadanos al respecto muestran heterogeneidad en las diferentes comunas. Por ejemplo, para las comunas de San Javier y Altavista se presenta una tendencia creciente en el número de personas que dicen no sentirse seguras en su comuna en el periodo entre 2008 y 2012. Al momento de comparar la percepción de seguridad con los resultados existentes para la ciudad de Medellín, las comunas de Buenos Aires y El Poblado son las que mejores resultados presentan, con 10,52% y 7,54% respectivamente como se muestra en la siguiente Gráfico.

Gráfico 5.5 Percepción de inseguridad en siete comunas, 2008-2012



Fuente: Encuesta Calidad de Vida

Para las demás comunas, el comportamiento que se presenta es más uniforme, es decir, el número de habitantes que se siente inseguro en su comuna oscila alrededor del 20 y 30 %. Según la encuesta de Medellín Cómo Vamos, realizada para el año 2013, al efectuarse una comparación respecto del año 2009 el porcentaje de quienes dijeron sentirse inseguros es superior con un 19% en 2013 frente a un 17% en 2009.

Por otra parte, según la Encuesta de Calidad de Vida, desde el año 2008 hasta el 2012, uno de los principales problemas percibidos es la presencia de casos de homicidios en las diferentes comunas. A partir del año 2010 hasta el año 2012 se presentan algunas reducciones en los casos de homicidios que los ciudadanos perciben que se cometen en las diferentes comunas, como el caso de Castilla, en donde se pasó del 13% a un 0,63%.

Entre los años 2010 y 2011 se presentan los niveles más críticos en términos de accionar de bandas o combos, para el caso de Popular, el 48,66% de la población considera

este como uno de los problemas que más los aqueja en 2010, seguido por el Doce de Octubre con el 69% para el 2011.

En cuanto a la presencia de atracos callejeros, los años 2011-2012 son en los que los ciudadanos sintieron este como uno de los problemas que más afecta a su comunidad, siendo el caso de Castilla, con un 65%, la comuna en donde sus habitantes respondieron sentirse principalmente afectados por este hecho. Por último, en cuanto a expendios de drogas, las comunas Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez tienen un similar número de habitantes que encuentran que los expendios de drogas son uno de los importantes flagelos que afectan a su comunidad en promedio un 30%.

Alrededor de una variable importante como lo es la denuncia, cabe mencionar que para el año 2010 no existe un registro de la información para esta variable, por lo que el análisis se realizará entre 2008-2009 y 2011-2012. En el primer rango de años para la mayor parte de las comunas se presentó una reducción en el nivel de denuncia, pero en el segundo rango de años (2011-2012) el comportamiento es contrario. Gran parte de las comunas mostró aumentos en la cantidad de denuncias interpuestas ante las autoridades, donde San Cristóbal, Ciudadela Nuevo Occidente y Altavista son las comunas que mayores incrementos presentaron, al pasar de 21% a 50%, 20% a 60% y 46% a 66% respectivamente.

Según los resultados anteriores, el fortalecimiento de la seguridad es uno de los tres temas a los que la Administración Municipal debería prestar mayor atención, de acuerdo con la opinión ciudadana. Así pues, y según Medellín Cómo Vamos, las tres acciones que, según los encuestados, traerían un mayor beneficio para los barrios son: un mayor número de policías, con un promedio de 25% para los cinco años, seguida por una mayor capacidad de reacción de las autoridades con 23% y la presencia de un CAI en el barrio con un 13%.

En términos de actitudes frente a las instituciones, en el periodo comprendido entre 2007 y 2011 se incrementó el conocimiento de las instituciones y sus gestiones y a su vez disminuyó el grado de favorabilidad. Para el caso de la Secretaría de Gobierno y la Empresa para la Seguridad Urbana, la disminución estuvo alrededor del 28%, lo que representa un 10% menos que la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá. Además

de esto, las Comisarías de Familia también mostraron una reducción en ese indicador al caer su evaluación en promedio 8 puntos porcentuales. Las únicas entidades que registraron un repunte para este periodo de tiempo fue la Personería de Medellín, la cual amplió su índice de gestión en un 12% al momento de compararlo entre el 2012 y 2013 y la Policía Metropolitana, la cual aumentó de 52,8% a 56,4%.

Frente a la calidad de vida, la Alcaldía es la institución que, según los encuestados, más trabajo hace por la calidad de vida de la ciudadanía, con un promedio de 57,2% de ciudadanos que dieron una respuesta afirmativa, a pesar de que esta tendencia ha caído en el tiempo. Así mismo, las instituciones no-estatales, a excepción de la empresa privada, no alcanzan niveles tan altos de credibilidad para mejorar la calidad de vida de las comunidades: las ONG, la Iglesia, las asociaciones cívicas y las juntas locales no reportan más del 20% cada una.

De forma similar a la denuncia, el uso de la Línea 123 es un elemento clave de la acción ciudadana y punto medio entre los ciudadanos y las autoridades. En general, un alto porcentaje de los encuestados en Medellín (40%) afirma tener conocimiento sobre la Línea 123, sin variaciones significativas en el tiempo.

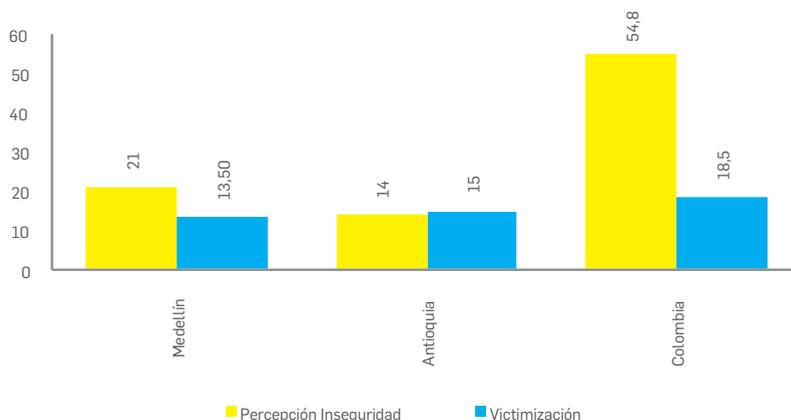
Es de resaltar la divergencia existente entre actitudes como la solidaridad con los demás y el respeto por la vida, pues mientras que la primera recibió un promedio de 3,4 en toda la serie, la segunda no logra superar una calificación de 3,0. En términos temporales, el 2008 es el año en el que todos los comportamientos ciudadanos –incluido el respeto por la vida– obtienen la mejor calificación, mientras los índices descienden en el 2009 coincidiendo con el aumento considerable de la tasa de homicidios.

Finalmente, en esta sección se realizó una comparación de las dimensiones que hacen parte del componente subjetivo, con los datos obtenidos para el departamento y a nivel nacional. El análisis y datos utilizados son tomados de la “Encuesta de percepción de seguridad, convivencia y niveles de victimización en Antioquia”, realizada en abril de 2014 por la Universidad EAFIT para la Gobernación de Antioquia, siendo aplicada por la firma Invamer.

En la Gráfico 5.6 se observa que mientras el 14% de los antioqueños se sienten inseguros o muy inseguros en sus municipios, el 54,8% de los colombianos lo hacen. Por otro

lado, el 13,5% de los medellinenses fueron víctimas de algún delito, seguido por el 15% de los antioqueños encuestados y finalmente el 18,5% de los colombianos encuestados lo fue. La situación en cuanto a percepción de inseguridad en Antioquia respecto de lo que puede observarse en el ámbito nacional, contrasta enfáticamente. Mientras que por un lado el consolidado de Antioquia es del 14%, la percepción de inseguridad a nivel nacional sube al 54,8%, es decir, la diferencia existente entre ambas resulta amplia, de un 40,8%, y para la ciudad de Medellín es de 21%.

Gráfico 5.6 Percepción de inseguridad y victimización en Colombia, Antioquia y Medellín



Fuente: Alta Consejería (2013); CAP EAFIT-Invamer

Por otro lado, en relación con la tasa de victimización, tanto en Antioquia como en Colombia el delito más alto fue el hurto a personas o carterismo, que afectó en el departamento al 5% de los encuestados y en la nación al 11% de los encuestados, mientras que en el caso de Medellín los niveles son los más bajos (2%). En Antioquia, 5% de los encuestados sufrió de hurto personal, en Colombia lo hizo el 11,4% de los encuestados y en particular para el Valle de Aburrá fue del 7%.

Evidencia experimental

Como bien se presentó, el diagnóstico brindó un panorama significativo sobre las tendencias en victimización y percepciones de Medellín en perspectiva comparada. En esta sección se analizarán los resultados del componente experimental y sus categorías principales en torno al capital social: confianza, disposiciones a la acción colectiva y lealtad. Este análisis integra los hallazgos empíricos de los experimentos y encuestas (analizando 204 variables) a través de la estadística descriptiva (porcentajes y frecuencias), inferencial (pruebas de diferencia de medias entre grupos) y econométrica (modelos de regresión bivariados y multivariados), así como algunos datos de referencia de la información cualitativa de los grupos focales.

Como ya se ha mencionado, en total participaron 388 personas, de las cuales 231 eran mujeres y 157 hombres. A pesar de que el objetivo no es la representatividad, esta muestra está similarmente distribuida a la composicional poblacional de la ciudad de Medellín en la que para 2005 se estimó una incidencia porcentual de 54,4 de mujeres y 45,6 de hombres (Alcaldía de Medellín, 2006). Así mismo, el 44% de los participantes están en el rango de edad de entre 15 y 26 años y la proporción de personas adultas y adultas mayores es relativamente similar.

Otros datos de composición de la muestra, que si bien no son representativos de la ciudad, contribuyen a entender las características de los participantes, corresponden al nivel educativo aprobado. Frente a esto, 1 de cada 3 personas reporta haber acabado el bachillerato, aunque el 51% tiene bachillerato incompleto o menos niveles educativos. Solo el 16% tiene algún nivel de educación superior. En cuanto a la pertenencia étnica de los participantes, el 59% reporta ser mestizo y el 35% blanco. La proporción de personas miembros de un grupo específico es relativamente baja, pues no supera el 5%.

Al indagar por la afiliación religiosa, la gran mayoría de las personas dice ser católica (72%), seguido por cristiano o que no pertenecen a ninguna religión, en donde cada una de estas opciones tiene un 13%. Un hallazgo interesante de la caracterización básica es que el promedio de años que llevan viviendo los participantes en la ciudad es de 27,1 lo que supone un grado relativamente alto de permanencia en esta ciudad.

En cuanto al lugar de nacimiento, el 56% de los participantes nació en la ciudad de Medellín y el 42%, en otros municipios. Al explorar cuáles son los municipios de los que proviene este 42%, no hay un lugar que se lleve la mayoría de las respuestas. Los porcentajes más altos se encuentran en Bello, Fredonia e Itagüí, cada uno con el 3% de las respuestas.

En relación con las ganancias que aproximadamente tienen los participantes al mes, el promedio reportado es de \$348.083, lo cual equivale a casi la mitad de un salario mínimo. No obstante, los gastos en promedio se reportan en \$468.987 lo que supone que los gastos son superiores a los ingresos en un 34,7%.

Para caracterizar posibles niveles de victimización, se indagó a los participantes si habían sido víctima de algún delito y solo el 26% dice no haber sufrido ninguno, lo cual señala que el 74% de los encuestados ha sido víctima de alguna forma. Entre los hechos más recurrentes se encuentran hurto con 37%, homicidio de un familiar con 24% y desplazamiento forzado con 18%.

Además de los rasgos socioeconómicos básicos, en el estudio se indagó también por las actitudes intrapersonales, entendidas como las percepciones a nivel individual en temas políticos, sociales y económicos, que pueden potenciar o restringir comportamientos de confianza y cooperación. Estas fueron captadas a través de ciertas preguntas en la encuesta posjuicio. En términos generales, el 90% está muy o algo satisfecho con su vida y el 96% tiene mucho, o algo, orgullo de ser colombiano.

En relación con actitudes de tolerancia, los drogadictos (76%), alcohólicos (42%) y desmovilizados de grupos armados (37%) son los tres grupos que mayoritariamente no quisieran tener de vecinos los participantes. Así mismo, el 46% respondió que la mejor opción para solucionar el conflicto es el uso combinado de la fuerza militar y la negociación, seguido por la negociación con el 42%.

En lo político, el perfil ideológico de los participantes es de centro ubicándose en 4.58, en donde 1 es izquierda y 10, derecha. En términos sociales, el tema prioritario de intervención en el barrio debería ser, según los participantes, trabajar por el empleo (30%), la seguridad (22%) y la vivienda (17%). Finalmente, el 59% percibe que hay poco o nada de respeto hacia los DD. HH. en el país.

Confianza

Habiendo definido las características socio-demoGráficas básicas de los participantes, a continuación se presentarán los principales hallazgos alrededor del capital social y más específicamente de la confianza, las disposiciones a la acción colectiva y la lealtad, en perspectiva de tener una mirada comprensiva del tema de seguridad y convivencia.

La confianza como elemento constitutivo del capital social es el sustrato primario para la generación de relaciones sostenibles entre los ciudadanos, pues potencia redes informales y formas de participación en el mediano y largo plazo, así como se convierte en un factor crucial para la reducción de la incertidumbre de las interacciones humanas. Para la medición de confianza se recurrió a la información proveniente de un ejercicio experimental y de preguntas que se incluyeron en la encuesta posjuego.

De los 198 participantes que asumieron el rol de jugador 1, explicado en el apartado metodológico, y cuya decisión constituye la medida de confianza, el promedio enviado es de \$5.712, que representa el 48% del monto inicial. El 70% de las personas coincide en dar entre \$3.000 y \$6.000.

Una de las principales ventajas del uso de experimentos es que dado su rigor en los procedimientos, resultan ser comparables los resultados con otros ejercicios realizados a nivel mundial. En este sentido, y frente al estudio de valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013 (Giraldo, et. al., 2013), el promedio de la ciudad es levemente inferior al departamental que fue de 51% en comparación con 48% en Medellín. No obstante, el resultado de la ciudad resulta ser mayor que el promedio de América Latina y Bogotá, y similar al promedio mundial, como lo muestra la siguiente tabla, adaptada de los resultados incluidos en Giraldo, Casas, Méndez y Eslava (2013).

Tabla 5.2 Resultados comparados juego de la Confianza

DATOS MUNDIALES				DATOS NACIONALES					
Países con alto nivel de confianza (China, Japón y Corea del Sur) ¹	Promedio Mundial ²	Promedio América Latina ³	Países con bajo nivel de confianza (Kenya y Suráfrica) ⁴	Medellín 2014	Antioquias ⁵	Bogotá ⁶	PDP - DNP Promedio nacional ⁷	PDP - DNP Oriente Antioqueño (2011) ⁸	MÉNDEZ (2012) Víctimas El Salado Bolívar ⁹
70%	50%	43%	30%	48%	51%	34%	51%	56%	28%

Fuente:

1 Cárdenas & Carpenter (2008). "Behavioral Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World".

2 Cárdenas, Chong y Ñopo (2008). "Stated social behavior and revealed actions: Evidence from six Latin American countries using representative samples". Los autores referencian a Camerer y Fehr (2004).

3 *Ibid.* El promedio latinoamericano incluye las ciudades de Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo, Bogotá y San José.

4 Cárdenas & Carpenter (*Ibid.*)

5 Giraldo, Casas, Eslava y Méndez (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia.

6 Cárdenas, Chong y Ñopo (*Ibid.*)

7 DNP (2011). Evaluación de impacto de los programas "Paz y desarrollo y laboratorios de paz".

8 *Ibid.* La aplicación se hizo en 11 municipios del PDP del Oriente Antioqueño: Cocorná, Guarne, Guatapé, La Unión, Marinilla, Nariño, Puerto Berrio, Rionegro, San Carlos, San Vicente y Yondó.

9 Méndez (2014). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. La aplicación se hizo en la comunidad de víctimas de El Salado, Bolívar, Colombia.

Procesado por: CAP-EAFIT

Además de las comparaciones con resultados nacionales e internacionales, se realizaron análisis inferenciales, de correlación y econométricos con el objetivo de conocer diferencias o similitudes cruzando la variable de confianza con otras variables de interés. A partir de pruebas de diferencias de medias se comprobó que el promedio enviado por hombres y mujeres es similar; que las personas que tienen afiliación a seguridad social en salud enviaron más dinero en el juego de la Confianza (valor p de 0,0090 con un 99% de confianza) y que en el caso de las organizaciones religiosas no existen diferencias significativas en los montos enviados entre quienes pertenecen a una organización de este estilo y los que no (Pr: 0,0856). Para los grupos de participación que impulsan el Estado y los partidos políticos tampoco existen diferencias significativas. Por el contrario, quienes dijeron estar en una organización de caridad y comunitaria enviaron más dinero en el juego de la Confianza (Pr: 0,0281 con un nivel de confianza del 95%).

En relación con las diferencias entre las comunas de la ciudad, los resultados señalan que las comunas de Guayabal (63%), Laureles - Estadio (61%) y Altavista (56%) son las que más confían de acuerdo con la medición del ejercicio experimental. Los que menos enviaron fueron participantes de San Antonio de Prado (42%), Santa Cruz (33%) y San Cristóbal (33%).

Adicional a las medidas experimentales, a través de diferentes preguntas se buscó rastrear los niveles de confianza en general y en grupos específicos. El objetivo de esto es contrastar los resultados que reportan los participantes en la encuesta y sus comportamientos efectivos en el ejercicio experimental.

Así las cosas, al preguntar por la confianza en general, el 81% afirmó que es necesario ser cuidadoso al tratar con la gente, mientras el 19% dice que se puede confiar en la mayoría de la gente. A nivel territorial, la ciudad muestra diferencias entre sus comunas, pues en Guayabal el porcentaje de confianza (39%) duplica el promedio de la ciudad. Otras comunas en donde la confianza reportada es alta son Santa Cruz, Altavista y Doce de Octubre. Por otra parte, San Antonio de Prado (4%), San Javier (7%), Robledo (8%) y San Cristóbal (10%) son las comunas que más desconfían según esta pregunta.

En el análisis de correlaciones realizado se identificó que existe una correlación positiva entre los montos enviados en el juego de la Confianza con las expectativas que tienen los jugadores 1, es decir que el hecho de enviar más en el mencionado ejercicio, se correlaciona con esperar más (coeficiente de 0,5253).

Adicional a estas mediciones experimentales que se enfocaron en las interacciones sociales, se aplicó una versión “ampliada” del juego de la Confianza, en la cual todos los participantes actuando como jugador 1 tenían que decidir qué monto de dinero enviarían a un jugador 2 simulado, representado por distintos roles que iban siendo cambiados ronda a ronda. Todos estos perfiles compartían características socio-demográficas, pero cambiaban en su profesión; en un primer momento, el jugador 2 era policía, después la tarjeta correspondía a un estudiante universitario y finalmente se hizo referencia a un integrante de una estructura delincinencial propia de muchos barrios de Medellín: pelado del combo.

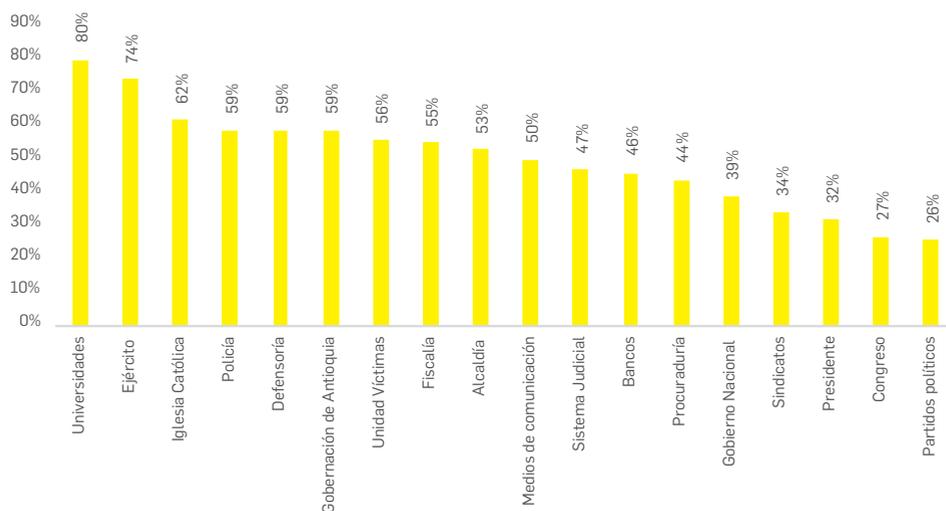
La mayor cantidad de dinero donado (lo cual indica el mayor grado de confianza) lo obtuvo el estudiante universitario, el cual recibió en promedio \$5.930, que representa un 49%, muy cercano al 48% de promedio general presentado al inicio de esta sección. El monto promedio que recibió el policía fue de \$4.786, que corresponde al 40% y el pelado del combo recibió \$3.147, equivalente al 26%. A pesar de que el monto del policía fue superior al del pelado del combo, esta diferencia es de 14 puntos porcentuales,

y se destaca que el monto de envío hacia el policía resulta inferior al promedio municipal. En comunas como Villa Hermosa la confianza en la policía y el combo es igual (28%) y en otras como Santa Cruz y San Cristóbal las distancias entre policía y combo son bajas (7 y 6 puntos de diferencia respectivamente).

Dentro del tema de confianza, también se indagó por confianza en grupos específicos, preguntándoles a los participantes si confiaban mucho, algo, poco o nada en la familia, los vecinos y otros grupos, obteniendo que los niveles más altos de confianza se dan frente a la familia con 91%, seguidos por los vecinos y la comunidad con 48% y 46% respectivamente. La gente que se conoce por primera vez (15%) y los desmovilizados (16%) gozan de los más bajos grados de confianza entre los participantes.

Además de este nivel meso de interrelación, también se buscó preguntar los niveles de confianza en diferentes instituciones del Estado y organizaciones de la vida civil. En torno a cada institución u organización, los que gozan de más confianza son las universidades (80%), el Ejército (74%) y la Iglesia católica (62%), mientras el presidente (32%), el Congreso (27%) y los partidos políticos (26%) tienen los niveles más bajos de confianza. La Policía (59%) tiene niveles similares de confianza a la Defensoría del Pueblo y la Gobernación de Antioquia que tienen ese mismo porcentaje y supera la confianza en la Alcaldía (53%).

Gráfico 5.7 Confianza institucional



Fuente: CAP EAFIT (2014)

Un aspecto que también es indicativo del tipo de relación entre el ciudadano y lo público se refiere al interés por la política. En general los participantes tienen un interés medio en este asunto, dado que el 47% tiene “algo o mucho” interés.

Adicional a estos componentes de análisis descriptivo e inferencial, se buscó indagar por cuáles podrían ser los posibles factores explicativos de la seguridad y el capital social, para lo cual se recurrió al uso de regresiones multivariadas. En primer lugar, para la categoría confianza se tomó como variable dependiente el monto de dinero enviado del jugador 1 al jugador 2, y como variables independientes se probaron diferentes opciones. Luego de correr las regresiones bivariadas se estableció que las variables sexo, educación, percepción de seguridad en la ciudad y confianza de la encuesta (se puede confiar en las personas o hay que ser muy cuidadoso) no estaban correlacionadas significativamente. Con respecto a la edad y la percepción de seguridad en el barrio, en la regresión bivariada existe una relación causal, pero al incluir otras categorías el efecto se desvanece.

La siguiente tabla muestra el resultado de las regresiones realizadas, en la cual se puede identificar que en las únicas variables que persiste un coeficiente de significancia estadística son las expectativas del jugador 1 y el aporte a la cuenta de grupo en el juego del Mecanismo de Contribución Voluntaria, que fue explicado en la metodología. Este análisis multivariado indica que estas dos variables son determinantes a la hora de que el jugador 1 realice sus envíos al jugador 2. Esto se traduce en que si un participante tiene mayores niveles de expectativas y aporta a la cuenta de grupo en el juego del VCM, tendrá mayores niveles efectivos de confianza, medidos como el monto enviado al jugador 2.

Tabla 5.3 Modelo de regresión del juego de la Confianza

Resultados de las regresiones - Juego de la Confianza											
Variable dependiente: Cantidad de dinero enviada del Jugador 1 al Jugador 2 en el Juego de la Confianza											
Variables independientes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Expectativas J1	0.1656***							0.1680***	0.1682***	0.1640***	0.1720***
Aporte al grupo en Juego VCM		1043.21**						1361.43***	1367.58***	1300.44***	1367.50***
Sexo (1=hombre)			33.08						151.11	334.19	
Nivel educativo				-18.66						-13.29	
Edad					29.61**					16.80	
Percepción de seguridad barrio						-640.26**		-224.65	-228.82	-208.32	
Percepción de seguridad ciudad							105.59				
Resumen estadístico											
Intercepto	3763.49	5353.84	5697.24	5779.81	4638.32	7710.51	5423.07	3967.08	3908.15	3274.40	3215.31
F	74.31	5.19	0.01	0.02	6.15	5.49	0.17	30.71	22.97	15.75	45.63
Root MSE	2638.8	3058.9	3099.2	3099.1	3051.7	3056.7	3097.9	2564.6	2570.1	2567.3	2563.9
Adj R-squared	0.2722	0.0208	-0.0051	-0.0050	0.0255	0.0223	-0.0043	0.3126	0.3096	0.3111	0.3129
n	197	198	198	198	198	198	198	197	197	197	197
Significancia estadística: *10%, **5% o ***1% usando una prueba de dos colas.											

Fuente: CAP EAFIT (2014)

En términos cualitativos, a partir de los grupos focales realizados luego de los ejercicios experimentales, la gran mayoría de los participantes considera que hoy en día es muy difícil confiar en los demás, tal como lo demostró la pregunta de la encuesta. Esta desconfianza se incrementa según ellos “en las personas recién conocidas”. En este sentido, una de las afirmaciones más contundentes sobre el tema de la confianza (que

se dio en varios barrios de la ciudad) lo pronunció una señora que dijo: “Yo confío en Dios y en nadie más”, en relación con la confianza en la comunidad y en la policía, y que deja ver un panorama complejo de relaciones de convivencia y confianza en la ciudad.

Acción colectiva

En este apartado se señalarán los resultados en torno a la categoría de disposiciones a la acción colectiva. Esta no solo hace referencia a la pertenencia a organizaciones voluntarias, que es la visión tradicional (Salamon, 1996, en PNUD, 2000), sino también a otras actitudes individuales y colectivas que busquen beneficiar al otro y perseguir objetivos comunes.

El ejercicio experimental que se empleó para medir la acción colectiva se conoce como Mecanismo de Contribución Voluntaria (VCM, por sus siglas en inglés), el cual fue explicado en la sección de metodología. Los participantes de los 15 lugares donde se desarrollaron los experimentos de la ciudad, en promedio depositaron su ficha en la cuenta de grupo en un 32%. Es decir, 1 de cada 3 personas prefirió invertir en el grupo a hacerlo en su beneficio individual.

Este resultado es más bajo si se compara con los ejercicios realizados en Antioquia en el año 2013 (40%) y también con el promedio mundial (50%). No obstante, esta cifra supera a América Latina (22%) y Bogotá (12%). En general, se podría considerar que la ciudad está en un nivel medio-bajo de contribución a lo colectivo.

Tabla 5.4 Resultados comparados juego del Mecanismo de Contribución Voluntaria

DATOS MUNDIALES				DATOS NACIONALES					
Países con alto nivel de AC (Vietnam) ¹	Promedio Mundial ²	Promedio América Latina ³	Países con bajo nivel de AC (EEUU) ⁴	Medellín 2014	Antioquia ⁵	Bogotá ⁶	PDP - DNP Promedio nacional ⁷	PDP - DNP Oriente Antioqueño (2011) ⁸	MÉNDEZ (2012) Víctimas El Salado Bolívar ⁹
72%	50%	22%	37%	32%	40%	12%	61%	63%	40%

Fuente:

- 1 Cárdenas & Carpenter (2008). "Behavioral Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World".
- 2 Cárdenas, Chong y Nopo (2008). "Stated social behavior and revealed actions: Evidence from six Latin American countries using representative samples". Los autores referencian a Camerer y Fehr (2004).
- 3 *Ibid.* El promedio latinoamericano incluye las ciudades de Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo, Bogotá y San José.
- 4 Cárdenas & Carpenter (*Ibid.*)
- 5 Giraldo, Casas, Eslava y Méndez (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia.
- 6 Cárdenas, Chong y Nopo (*Ibid.*)
- 7 DNP (2011). Evaluación de impacto de los programas "Paz y desarrollo y laboratorios de paz".
- 8 *Ibid.* La aplicación se hizo en 11 municipios del PDP del Oriente Antioqueño: Cocorná, Guarne, Guatapé, La Unión, Marinilla, Nariño, Puerto Berrío, Rionegro, San Carlos, San Vicente y Yondó.
- 9 Méndez (2014). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. La aplicación se hizo en la comunidad de víctimas de El Salado, Bolívar, Colombia.

Procesado por: CAP-EAFIT

Un elemento muy interesante que resultó del análisis inferencial es que las personas que decidieron invertir en la cuenta de grupo, consistentemente también son las que enviaron más dinero en el juego de la confianza. Mientras que el monto de quienes invirtieron en la cuenta privada es de \$5.354 (equivalente al 45%), los que donaron su ficha a la cuenta grupal tienen una media de envío de \$6.397 (53%). Desde el punto de vista estadístico esta diferencia es significativa (Pr: 0,0238 con un 95% de confianza).

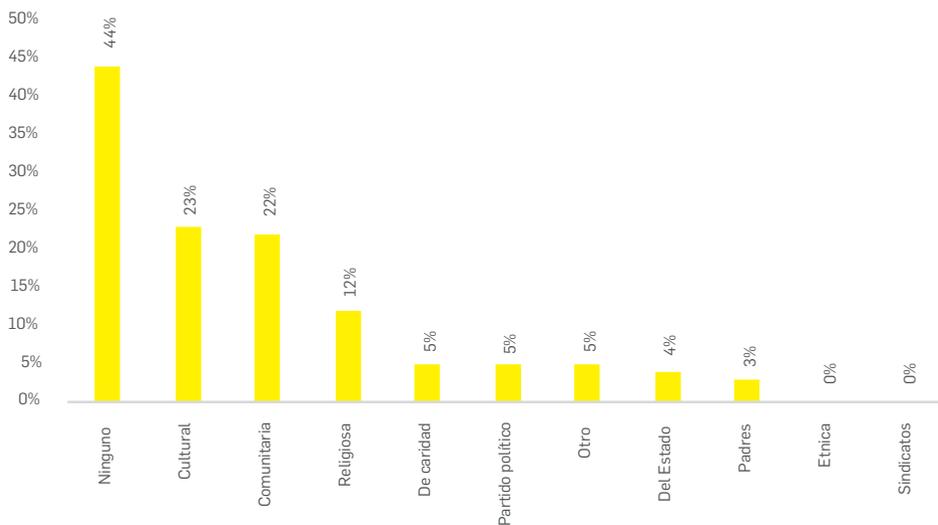
A nivel desagregado por comunas se obtiene que San Javier, Doce de Octubre y Aranjuez tienen los más altos niveles de contribución con 44%, 38% y 38% respectivamente. Los promedios más bajos se encuentran en Villa Hermosa con 26%, San Antonio de Prado con 17% y El Poblado con 14%.

De igual forma, para complementar el panorama de la acción colectiva en la ciudad, se preguntó en la encuesta posjuego si los participantes habían contribuido a solucionar algún problema de su familia y su comunidad en el último año. Es mayor la proporción de personas que han apoyado a algún familiar (71%) que a la comunidad (37%). Esto significa que solo 1 de cada 3 personas se ha interesado en aportar a la comunidad a través de la solución de algún problema, mientras que en la familia esta proporción es

de más del doble. Al analizar el monto que enviaron en el juego de la Confianza aquellos que dicen haber contribuido a la solución de un problema de la comunidad en el último año, se encuentran niveles superiores de envío en casi 11 puntos porcentuales (Pr de 0,003 al 95% de confianza). Esto refuerza la idea de que quienes tienen más confianza contribuyen más a la comunidad.

En relación con una dimensión más formal de la acción colectiva, el 44% de los participantes dice no pertenecer a ningún grupo y los porcentajes más altos de membresía se registran en las organizaciones culturales (23%), comunitarias (22%) y religiosas (12%). La participación en partidos políticos es de apenas el 5%.

Gráfico 5.8 Participación en organizaciones y grupos



Fuente: CAP EAFIT (2014)

En términos de participación en un nivel más amplio como lo es la participación electoral, el 61% reporta haber votado en las anteriores elecciones nacionales y el 57% en las elecciones locales. Para este resultado se tomó como base solo a los mayores de edad.

Finalmente, alrededor de la simpatía con los partidos políticos y teniendo como referencia que la participación en estos grupos es de apenas el 5%, se obtiene que el 46% afirma que no le simpatiza ningún partido. El partido que reporta más porcentaje es el Liberal con 15%, seguido por la U con el 12% y el Conservador con el 7%.

A partir de una mirada econométrica de la acción colectiva y teniendo como variable dependiente la decisión sobre aportar a la cuenta de grupo en el juego del Mecanismo de Contribución Voluntaria, se emplearon modelos de regresión tipo probit con efectos fijos dado que la variable dependiente es dicotómica. En los primeros modelos realizados, se comprobó que variables como expectativas del jugador 2, número de hijos, sexo, educación, edad y percepción de seguridad en el barrio y la ciudad no tienen ningún tipo de efecto sobre la variable dependiente.

Por el contrario, las variables de envío en el juego de la Confianza (cantidad que envía el jugador 1 al jugador 2) y de haber contribuido a la solución de un problema de la comunidad demostraron tener un efecto significativo. Esto quiere decir que el hecho de que alguien envíe más dinero en el juego de la Confianza incrementa la probabilidad de que los participantes depositen su ficha en la cuenta de grupo (lo que supone que confianza y acción colectiva están estrechamente vinculadas); así mismo, el hecho de que alguien haya ayudado a su comunidad a resolver un problema, incrementa en un 25% la probabilidad de que esa persona aporte a la cuenta de grupo en el VCM.

Tabla 5.5 Modelo de Regresión del Juego de Mecanismo de Contribución Voluntaria

Resultados de las regresiones - Juego del Mecanismo de Contribución Voluntaria											
Variable dependiente: Decisión sobre aportar a cuenta de grupo en Juego del Mecanismo de Contribución Voluntaria											
Probit con efectos fijos (ProbitMFX)											
Variables independientes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Envío en Juego de Confianza	0.0001**							0.0001**	0.0000	0.0000**	0.0000
Solución problema comunidad		0.2316***							0.2557***		0.2570***
Sexo (1=hombre)			0.0088							-0.0212	-0.0170
Nivel educativo				0.0024						0.0207	-0.0023
Edad					0,0015					0.0017	0.0018
Percepción de seguridad barrio						0,0158		0,1625			
Percepción de seguridad ciudad							0,0273	-0,0997			
Resumen estadístico											
LR chi2 (2)	5.09	22.00	0.03	0.03	1.55	0.29	1.00	5.57	18.35	7.23	19.43
Prob > chi2	0.0241	0.0000	0.8549	0.8726	0.2135	0.5931	0.3165	0.1342	0.0001	0.1243	0.0016
Pseudo R2	0.0200	0.0453	0.0001	0.0001	0.0032	0.0006	0.0021	0.0219	0.0720	0.0284	0.0763
Log likelihood	-124.82	-232.10	-243.08	-242.70	-241.94	-242.96	-242.60	-124.58	-118.19	-123.75	-117.65
n	198	388	388	387	387	388	388	198	198	198	198
Significancia estadística: *10%, **5% o ***1% usando una prueba de dos colas.											

Fuente: CAP EAFIT (2014)

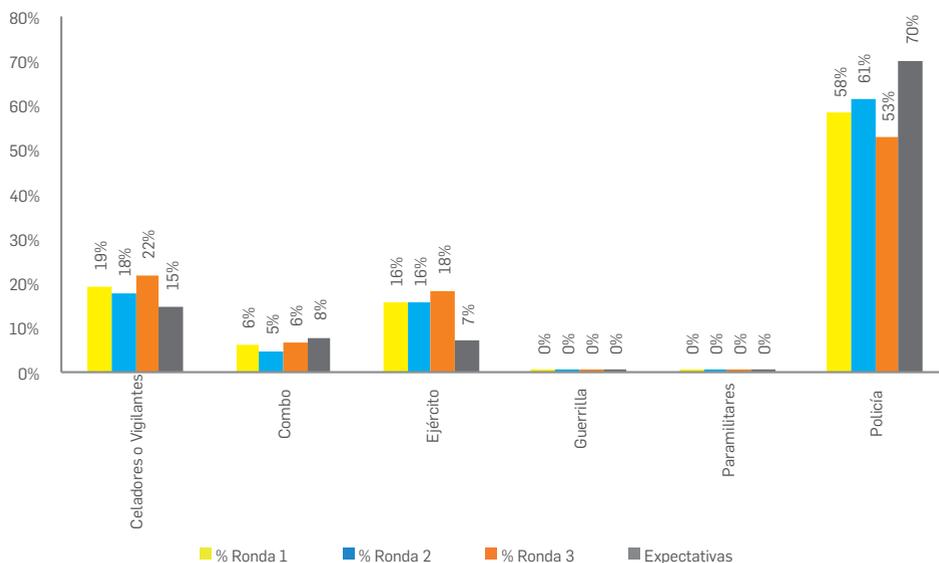
Sobre la acción colectiva se evidenció en los grupos focales que el tema de la cooperación se relaciona mucho con la confianza. Algunas de las afirmaciones señalan por ejemplo que “Hoy por hoy no se puede confiar, y por eso es complicado, pero hay que cambiar muchas cosas para apoyarse en los demás y compartir”. Las personas, así mismo, consideran que “hay que comenzar a cambiar ese pensamiento individualista, pues cuando a uno le hablan de plata ya no importa el otro, uno siempre piensa en ganar”.

Lealtad

Considerando los resultados de confianza y disposiciones a la acción colectiva presentados anteriormente, en esta sección se introducirán los hallazgos en torno a la variable de lealtad, puesto que es necesario rastrear cómo los ciudadanos tienen ciertos rasgos de potencial solidaridad y cohesión hacia actores, independientemente de si estos son legales o ilegales.

Como resultados en el juego de la Lealtad, explicado en la sección metodológica, se puede concluir que las variaciones entre las rondas son mínimas y que por tanto la lealtad hacia los actores se mantiene firme, independientemente de los incentivos que se generen para transformar esta simpatía. En este sentido, al indagar por cuál de los actores sería el destinatario de una contribución de los participantes, la Policía reporta los mayores niveles de donación con un 58% en promedio, seguido por los celadores con un 20%, el Ejército con un 16% y finalmente está el combo con un 6%.

Gráfico 5.9 Juego de la Lealtad



Fuente: CAP EAFIT (2014)

En particular, tras la inclusión de un incentivo económico, todos los actores mantuvieron o aumentaron su donación a excepción de la Policía, lo cual podría inferirse como que existe lealtad hacia todos los actores, a excepción de la Policía, al menos en esta última ronda.

En cuanto a la Policía, en promedio las donaciones más altas en las tres rondas se encuentran en las comunas Villa Hermosa (84%), Altavista (76%) y Santa Cruz (74%) y las más bajas están en El Poblado (43%), Aranjuez (42%) y Manrique (33%). Como se ve en la siguiente Gráfico, las menores variaciones en cuanto a la lealtad en la Policía se presentan en Altavista y Laureles - Estadio, lugares que no muestran cambios en las donaciones a lo largo de las rondas.

Adicionalmente, en la encuesta posjuego se indagó por posibles actitudes que, más allá de la lealtad, pudieran sugerir predisposiciones autoritarias de los participantes. Es así como el 19% dice que para poder capturar delincuentes las autoridades en ocasiones pueden actuar al margen de la ley, mientras que el 81% sustenta que siempre deben respetar las leyes. Esto supone un alto grado de aceptación de la legalidad en los participantes.

Finalmente, para determinar posibles factores explicativos de por qué los participantes decidieron donar su ficha a los distintos actores involucrados en el tema de seguridad, se hicieron modelos de regresión tipo probit con efectos fijos, donde la variable dependiente era la donación a uno u otro actor, para lo cual se construyeron variables dummies.

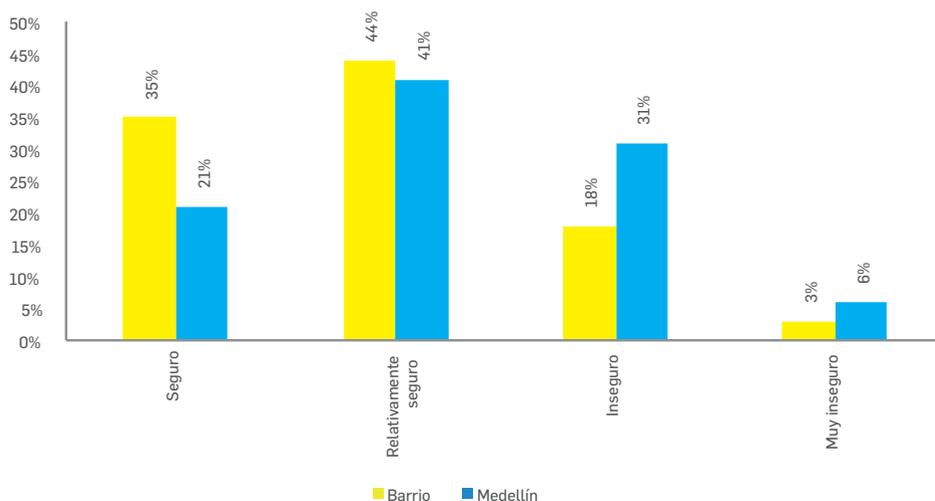
En general, los modelos de regresión construidos para determinar los condicionantes de apoyar a uno u otro grupo involucrado en el tema de seguridad indican que tener mayor percepción de seguridad en la ciudad y aportar a la acción colectiva, reduce la probabilidad de donar la ficha al Ejército. Otro hallazgo fue que el hecho de tener mayor confianza y aportar a la acción colectiva reduce la posibilidad de donar la ficha a los combos en el juego de Lealtad. Para la Policía y celadores o vigilantes los modelos no arrojaron variables significativas.

Seguridad y convivencia

En esta sección se presentarán algunos de los principales resultados para los temas de seguridad y convivencia, así como una mirada de los posibles factores explicativos de este tema en relación con el capital social.

En primer lugar cabe destacar que los niveles de percepción de seguridad identificados en la encuesta posjuego son mayores en el barrio que en la ciudad de Medellín como lo muestra la siguiente Gráfico. Si se agregan los porcentajes de “seguro” y “relativamente seguro”, el nivel de percepción de seguridad en el barrio es de 79% mientras en la ciudad es de 62%.

Gráfico 5.10 Percepción de seguridad en el barrio y la ciudad



Fuente: CAP EAFIT (2014)

Al preguntar por cómo describirían las relaciones en el barrio, vereda o municipio, los habitantes que participaron en los ejercicios las caracterizaron como “se tienen problemas y se colaboran de vez en cuando” en un 33%, seguido por “se tienen problemas y casi siempre se colaboran” en un 26%. Esto significa que un 59% reconoce que existen problemas y que hay algo de colaboración frente a ellos. Se destaca que el 36% afirma que no hay problemas.

Relacionado con posibles situaciones que condicionarían la seguridad, los participantes reportaron qué tan frecuentemente ocurren ciertos hechos en el barrio. En esta medida, el consumo de alcohol en la calle con un 44% y la venta de droga en la calle con un 43% resultan ser los que más prevalencia tienen en la mente de los participantes. Se señala como “nada frecuente” el no poder estar a cierta hora en la calle con un 44%, seguido por la interferencia policial o militar en la vida de las personas con un 27% y las riñas con un 26%.

Al indagar en cuáles de los siguientes aspectos los participantes no se sienten seguros en la ciudad, estos se inclinaron por los siguientes: “existen grupos delincuenciales” (40%), “hay poca Policía” (31%), “por las noticias de los medios de comunicación” (25%) y porque “familiares o amigos han sido víctimas” (21%). Con menores tasas de respuesta se encuentran las opciones relacionadas con haber sido “víctima de las agresiones” (12%), por “comentarios de la gente” (12%), porque “la gente es muy agresiva” (11%) o por tener que “transitar por sitios peligrosos” (10%). El 3% afirmó que hay otras razones entre las que están corrupción, percepción en la calle, hurtos y tránsito.

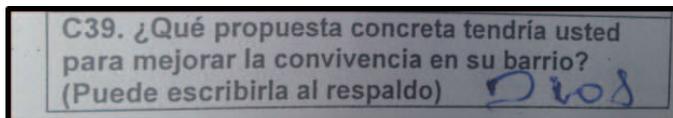
Adicionalmente, se preguntó sobre qué hace la gente para resolver los problemas de la comunidad y la mayoría hizo alusión a que “acude a las autoridades públicas” con un 56% de tasa de respuesta. Seguido a esta opción está que “algunos vecinos hacen de mediadores y conciliadores” con el 16% y que “cada uno se defiende como puede” con un 16%.

Finalmente, en los grupos focales se identificó que las personas sostienen que en términos ideales la Policía es el actor que debe proveer seguridad en los barrios, pero se reconoce que han tenido que acudir a los combos por razones prácticas. En algunos comentarios se mencionó que la Policía genera también más violencia y hubo una reiteración de que había deficiencia en el servicio policial. Con mucha frecuencia los participantes señalaron que “la Policía debe ser la encargada de la seguridad, así sea corrupta”. Este elemento de corrupción fue un elemento común y reiterado en todos los ejercicios.

En relación con propuestas concretas que surgieron de los grupos focales, se destaca que la gran mayoría de ellas concuerda con las mencionadas en la encuesta. Sobre todo, estas hacen referencia a la Policía, el aumento de mecanismos de seguridad, pro-

gramas sociales para los jóvenes y en general para la comunidad, entre otros. Algunas opiniones llamaron la atención, como la siguiente, que muestra la importancia de las creencias y la presencia de instituciones informales en ciertos grupos de la ciudad:

Imagen 5.1 Opinión de participante respecto a propuesta de convivencia en el barrio



Fuente: CAP EAFIT (2014)

Como se introdujo en las secciones anteriores, adicional a estos componentes de análisis descriptivo, inferencial y cualitativo, se buscó indagar por cuáles podrían ser los posibles factores explicativos de la seguridad en perspectiva de capital social, usando regresiones multivariadas. En primer lugar se tomó como variable dependiente la percepción de seguridad en el barrio, es decir, el modelo se construyó para identificar cuáles factores explican que las personas tengan más o menos percepción de seguridad en el barrio.

De acuerdo con el modelo señalado en la siguiente tabla, las variables significativas son confianza y expectativas. Esto quiere decir que tener más confianza y mayor nivel de expectativas reduce el grado de percepción de seguridad (entendido, si se quiere, como que aumenta la sensación de inseguridad), aunque el coeficiente de magnitud es bastante bajo para ser concluyente. Ninguna otra variable (aporte a la acción colectiva, sexo, edad, nivel educativo o solución de un problema de la comunidad) resultó significativa.

Tabla 5.6 Modelo de regresión de la percepción de seguridad en el barrio

Resultados de las regresiones - Percepción de Seguridad en el barrio										
Variable dependiente: Nivel de percepción de seguridad en el barrio										
Variables independientes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Envío en Juego de Confianza	-0.0000**							-0.0000**	-0.0000	-0.0000**
Expectativas J1		-0.0000**							-0.0000**	
Aporte al grupo en Juego VCM			0.0466					0.0692	0.0080	0.0227
Sexo (1=hombre)				0.0662				0.0491	0.0397	0.0510
Edad					-0.0023			-0.0030	-0.0022	-0.0030
Nivel educativo						-0.0086		0.0187	0.0166	0.0028
Solución problema comunidad							0.1067			0.1881
Resumen estadístico										
Intercepto	3.3642	3.3355	3.0984	3.0865	3.1978	3.1443	3.0737	3.3533	3.3996	3.3781
F	5.49	9.67	0.28	0.63	1.07	0.11	1.59	1.47	1.91	1.60
Root MSE	0.7879	0.7778	0.8061	0.8057	0.8063	0.8073	0.8047	0.7921	0.7839	0.7896
Adj R-squared	0.0223	0.0424	-0.0019	-0.0010	0.0002	-0.0023	0.0015	0.0118	0.0272	0.0181
n	198	197	388	388	387	387	388	198	197	198

Significancia estadística: *10%, **5% o ***1% usando una prueba de dos colas.

Fuente: CAP EAFIT (2014)

En cuanto al modelo relacionado con la percepción de seguridad en la ciudad, solo las variables de expectativas y solución de un problema de la comunidad resultaron significativas. Igual que en el modelo anterior, tener más expectativas reduce la percepción de seguridad, aunque también en una magnitud muy baja. Por el contrario, haber contribuido a la solución de un problema de la comunidad está correlacionado con tener mayor nivel de percepción de seguridad, con un nivel de confianza del 99%.

Tabla 5.7 Modelo de regresión de percepción de seguridad en la ciudad

Resultados de las regresiones - Percepción de Seguridad en la ciudad										
Variable dependiente: Nivel de percepción de seguridad en la ciudad										
Variables independientes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Envío en Juego de Confianza	7.98							0.0000	0.0000	-4.57
Expectativas J1		-9.47							-0.0000**	
Aporte al grupo en Juego VCM			0.0948					-0.0008	-0.0717	-0.1034
Sexo (1=hombre)				0.1203				0.0175	0.0048	0.0218
Edad					-0.0034			-0.0029	-0.0019	-0.0029
Nivel educativo						-0.0288		-0.0068	-0.0088	-0.0419
Solución problema comunidad							0.2871**			0.4155**
Resumen estadístico										
Intercepto	2.6917	2.8584	2.7196	2.7012	2.8741	2.8512	2.6434	2.7985	2.8516	2.8531
F	0.17	2.40	1.00	1.78	2.01	1.04	10.03	0.21	0.80	1.78
Root MSE	0.8518	0.8400	0.8727	0.8718	0.8726	0.8737	0.8627	0.8586	0.8457	0.8401
Adj R-squared	-0.0043	0.0071	-0.0000	0.0020	0.0026	0.0001	0.0228	-0.0204	-0.0062	0.0232
n	198	197	388	388	387	387	388	198	197	198
Significancia estadística: *10%, **5% o ***1% usando una prueba de dos colas.										

Fuente: CAP EAFIT, (2014)

Conclusiones

Los anteriores resultados permiten evidenciar la riqueza de datos que tiene la ciudad a su disposición para analizar los fenómenos actuales y venideros que se relacionen con la seguridad y convivencia. Las reflexiones finales sobre estos hallazgos se presentarán en torno a dos elementos: por una parte, alrededor de los resultados en sí mismos y en segundo lugar, a nivel metodológico sobre los instrumentos cuantitativos y su aporte en clave de análisis complejos e integrales de estos fenómenos.

En primer lugar, los resultados permiten evidenciar que la ciudad de Medellín ha tenido una mejora relativa en ciertos indicadores de seguridad, con la excepción del aumento significativo en las muertes violentas ocurrido en el 2009, reflejando ciertos momentos claves que la ciudad experimentó desde el 2005 hasta el 2014.

El análisis a profundidad realizado en el marco de este componente permitió evidenciar, a través de un modelo de regresión, que la tasa de homicidios de la ciudad está relacionada con la población joven, especialmente entre 15 y 30 años, mayores niveles de analfabetismo y menores ingresos permanentes. Así mismo, se encontró, en contraste con las expectativas teóricas, que el Índice de Calidad de Vida es significativo, con una relación positiva, para explicar la tasa de homicidios en Medellín. Una posible explicación de por qué dicha variable podría estar asociada a los homicidios en la ciudad, es que la calidad de vida ha aumentado en los últimos años, incluso en las comunas históricamente afectadas por la violencia. Finalmente, el modelo encontró que la presencia de las estructuras armadas de alias Don Berna entre 2005 y 2008 tuvo una relación negativa sobre los homicidios en Medellín. La lógica detrás de esto es que el grupo armado reguló la conducta social y se impuso sobre otras estructuras armadas con un menor uso de la violencia, pues su presencia hegemónica no le obligaba a usar la violencia de manera intensiva.

Los resultados arrojados por el modelo son importantes en la medida en que dialogan con información más específica sobre el homicidio en Medellín. Sin duda, gran parte de la violencia en la ciudad cambió de protagonistas: de la violencia asociada con los grupos armados del conflicto, los nuevos responsables del crimen en Medellín empezaron a ser las bandas criminales y combos delincuenciales, con algún grado de vinculación a grupos del narcotráfico. Aún más, como sugiere el modelo, los jóvenes desempleados tienen mayores incentivos para involucrarse en la violencia.

Un hallazgo que debe tenerse en cuenta a la hora de generar estrategias frente a bandas y combos, es el alto porcentaje de los homicidios llevados a cabo mediante armas de fuego y debido a “amenazas delincuenciales”, así como a “enfrentamientos entre grupos de narcotraficantes”. En otras palabras, gran parte de la violencia homicida sigue siendo no espontánea y ejercida por estructuras organizadas.

En términos espaciales, un patrón interesante para la tarea de control y prevención del homicidio en la política pública es que las muertes ocurren más en algunos lugares que en otros. En especial, los homicidios en Medellín han sucedido principalmente en comunas periféricas y con una presencia baja de las instituciones estatales, así como

en la zona central de la ciudad, donde han confluído varios grupos armados y mercados legales e ilegales.

Otro aprendizaje es que el balance de la seguridad y convivencia no se agota en el homicidio como indicador único, sino que deben explorarse aspectos de la convivencia ciudadana relacionadas con el rol de las instituciones del Estado y las relaciones entre vecinos y ciudadanos. En este sentido, las riñas disminuyeron en comparación con el año anterior y las contravenciones han tenido una tendencia decreciente desde el 2005, pero debe considerarse que las comunas con los mayores índices de homicidios tienden a ser en las que hay una alta ocurrencia de riñas y contravenciones. Los hurtos, por su lado, han aumentado entre el 2011 y el 2013, siendo las personas y los automotores los blancos más afectados por la delincuencia.

Es pertinente anotar, además, el sesgo de género que tienen cierto tipo de delitos como los asociados a la violencia intrafamiliar y la violencia sexual donde las víctimas principalmente son las mujeres y donde, al mismo tiempo, los principales victimarios son los hombres.

Adicionalmente, el estudio presentó el panorama general de percepciones ciudadanas sobre el tema, las cuales han variado en el espacio y el tiempo, así como los índices objetivos de seguridad también lo han hecho. En general, la percepción de seguridad en Medellín entre el 2008 y el 2012 no han tenido cambios bruscos y el porcentaje de personas que se sienten inseguras ha disminuido desde el 2010; entre el 2009 y el 2010 el porcentaje de personas que se sentían inseguras creció, consistente con los índices objetivos de inseguridad en la ciudad.

De hecho, el porcentaje de ciudadanos que consideran que el fortalecimiento de la seguridad se considera un aspecto importante, ha tenido una tendencia creciente en el tiempo desde 2006 hasta 2013. Resulta paradójico, sin embargo, que mientras que la ciudadanía favorezca el fortalecimiento de la policía en la ciudad, la percepción que los encuestados expresan sobre la policía tenga una calificación negativa. En contraste, la ciudadanía en Medellín cree que la Alcaldía es la que más hace por su calidad de vida, tendencia que se mantiene independientemente del año y la zona de la ciudad.

Los datos parecen mostrar que los momentos críticos de violencia tienen efectos negativos sobre la evaluación que los individuos hacen de las instituciones, pero también de la comunidad. En el 2009, año en el que la ciudad vivió un aumento de la violencia y los homicidios, todos los comportamientos ciudadanos tuvieron una calificación negativa con respecto a años anteriores.

Por su parte, el componente experimental permite concluir que el perfil de los participantes es de un nivel de confianza media levemente inferior al departamento, similar al promedio mundial y superior a Bogotá y América Latina. Se observa una tendencia a confiar más por parte de quienes pertenecen a organizaciones de caridad y comunitarias, así como quienes votaron en las últimas elecciones locales. Las comunas Guayabal, Laureles - Estadio y Altavista son los que más confían y los que menos son San Antonio de Prado, Santa Cruz y San Cristóbal de acuerdo con el experimento. La mayor confianza en el juego ampliado con roles es hacia estudiantes universitarios, seguido por los policías y pelados del combo. Económicamente si un participante aporta a la cuenta de grupo en el Juego de acción colectiva (VCM), tendrá mayores niveles efectivos de confianza medidos como el monto enviado al jugador 2 en el experimento.

En términos de acción colectiva en la ciudad el nivel es medio bajo, inferior al promedio del departamento y del mundo y superior al de Bogotá y la región latinoamericana. Las comunas de San Javier, Doce de Octubre y Aranjuez tienen los más altos niveles de contribución y los más bajos se encuentran en Villa Hermosa, San Antonio de Prado y El Poblado. A partir de los modelos de regresión construidos, el hecho de que alguien envíe más dinero en el juego de la Confianza y que haya ayudado a su comunidad a resolver un problema, incrementa la probabilidad de depositar su ficha en la cuenta de grupo (para esta última variable el incremento de probabilidad es de 25%).

Sobre la variable de lealtad el estudio halló que la policía tiene los mayores niveles de donación y de expectativas en el juego de Lealtad, aunque luego de incluir un incentivo económico es el que menos lealtad reportó. Luego de la policía se encuentran los celadores, el Ejército y el combo. Territorialmente las donaciones más altas hacia la policía se encuentran en las comunas Villa Hermosa, Altavista y Santa Cruz, y las más bajas están en El Poblado, Aranjuez y Manrique. La mayor lealtad en la policía se presenta en

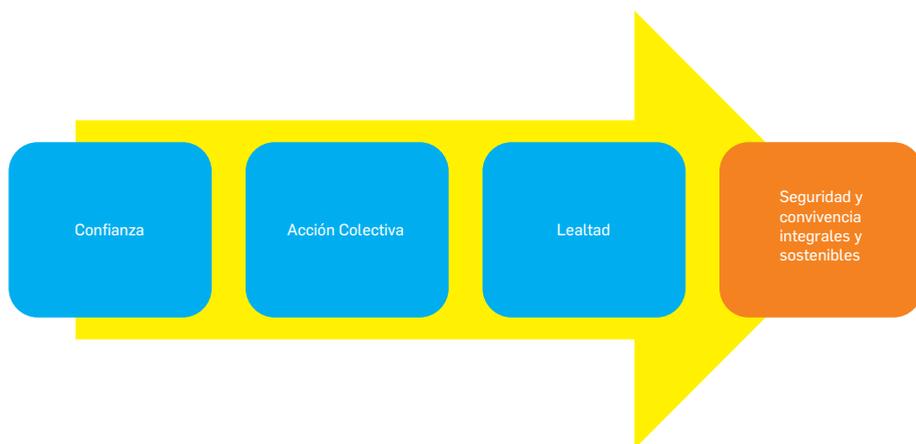
Altavista y Laureles - Estadio, que no muestran cambios en las donaciones a lo largo de las rondas.

En cuanto al tema de la seguridad y convivencia, los modelos de regresión señalan que tener más confianza y mayor nivel de expectativas reduce el grado de percepción de seguridad (entendido, si se quiere, como que aumenta la sensación de inseguridad). En cuanto al modelo relacionado con la percepción de seguridad en la ciudad, solo las variables de expectativas y solución de un problema de la comunidad resultaron significativas. Por el contrario, haber contribuido a la solución de un problema de la comunidad está correlacionado con tener mayor nivel de percepción de seguridad, con un nivel de confianza del 99%.

Lo que estos hallazgos sugieren es que resulta importante tener en cuenta el nivel de capital social de la ciudad, entendido este como aquel tipo de recurso inmaterial que posibilita la acción colectiva, la confianza, la lealtad y, en últimas, la sostenibilidad de políticas y programas estatales como los de seguridad y convivencia. Precisamente, en el tema de seguridad y convivencia la sostenibilidad de la política no solo se funda a partir de adecuados y técnicamente soportados análisis financieros y presupuestales, sino en la sostenibilidad social, en tanto las comunidades son los principales destinatarios y motores de estas estrategias.

Una lección producto de este estudio es que precisamente el capital social de las personas puede promover y potenciar relaciones cooperativas y redes informales al servicio de los mecanismos institucionales diseñados para hacerles frente a los problemas de seguridad y convivencia en el barrio. Es por esto por lo que se invita a reflexionar a partir de un modelo de comprensión teórico y práctico que articule la confianza, la acción colectiva y la lealtad como claves analíticas de una seguridad y convivencia integrales y sostenibles.

Gráfico 5.11 Modelo de comprensión de seguridad y convivencia a partir del capital social



Fuente: CAP EAFIT (2014)

Además de reivindicar la importancia de estos elementos conceptuales, es necesario concluir también sobre el valor metodológico que tuvo la aplicación de estas metodologías como forma de aproximación a la compleja realidad de la ciudad.

En primer lugar hay que mencionar que todos estos datos se constituyen en una adecuada línea de base para en el futuro seguir midiendo el tejido social desde la rigurosidad de las ciencias sociales y la economía, y de las fortalezas prácticas del análisis de políticas públicas. Un interesante elemento de reflexión metodológica que suscita este proyecto es que los ejercicios experimentales se perfilan como una estrategia apropiada para observar las decisiones que los individuos toman en escenarios que aunque simulados, comparten con la realidad ciertos rasgos de incertidumbre, incentivos y reglas formales e informales. Es por esto por lo que se sugiere que este tipo de mediciones pueda ser reproducido con cierta frecuencia, para seguir identificando cómo los participantes toman sus decisiones y si estas son influidas por el contexto y las reglas en las que están inmersos sus barrios.

En el corto y mediano plazo la gran fortaleza de la aplicación del componente experimental y del diagnóstico es que estos instrumentos conjugan la solidez de los datos objetivos (cifras y registros administrativos) con la comprensión del contexto que otorgan instrumentos, como encuestas y herramientas cualitativas, que miden las percepciones de los habitantes y en general ofrecen más luces sobre los impactos de las intervenciones en su bienestar.

En esta medida, la relación entre los hechos objetivos y las percepciones de los ciudadanos debe ser considerada de manera conjunta y no aislando cada uno de sus componentes. Si bien es claro que la percepción ciudadana no influye directamente sobre los hechos concretos de delito y violencia, estos últimos sí tienen la capacidad de moldear las preferencias y emociones de las personas (Abelson, 1995). Una de las grandes implicaciones de esto es que las autoridades y los tomadores de decisiones deben estar atentos no solamente a los índices de seguridad, sino también ser capaces de impactar los mensajes que reciben los ciudadanos sobre la seguridad y convivencia.

Es por esto por lo que el contexto de la ciudad de Medellín, con tantas diversidades y particularidades de los barrios y comunas, invita a seguir reflexionando sobre este tipo de estrategias de medición de la seguridad y convivencia donde se consideran los datos agregados en lo macro, las reglas en lo micro y las dinámicas de interacción social a lo largo del territorio. Finalmente, uno de los principales hallazgos es que la seguridad y la convivencia no son derechos aislados del desarrollo humano de las comunidades, sino que están íntimamente conectados con derechos básicos e innegociables en la mente y en las realidades de las personas, por lo cual las intervenciones públicas que se estructuren deben considerar los efectos directos en los indicadores, así como las posibles afectaciones que estos programas y estrategias tengan sobre las actitudes ciudadanas, las relaciones cotidianas y la protección de la vida e integridad de las personas.

Bibliografía

Abelson, R. (1995). The Secret Existence of Expressive Behavior, en *Critical Review*, n. 9, pp. 25-36.

Acemoglu, D., Robinson, J., y Santos-Villagran, R. (2009). *The Monopoly of Violence: evidence from Colombia*, Working Paper, Harvard University.

Alcaldía de Medellín. (2006). *Manual de Convivencia Ciudadana*, Medellín, Secretaría de Gobierno.

Alcaldía de Medellín. (2006). *Documento técnico de soporte Plan de Ordenamiento Territorial*. Municipio de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2012). *La Seguridad Ciudadana*. En *El Plan de Desarrollo 2012-2015. Medellín Un Hogar para la Vida*, Medellín.

Alcaldía de Medellín y UNODC. (2013). *Auditoría de seguridad para la ciudad de Medellín*, Medellín.

Alonso, M., y Valencia, G. (2008). Balance del proceso de Desmovilización, Desarme, y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín, en *Estudios Políticos*, n. 33, pp. 11-34.

Anderson, L. R., Mellor, J. M., y Milyo, J. (2004). Social capital and contributions in a Public- Goods Experiment. *The American Economic Review*, 94(2), 373-376.

Andreoni, J. (2006). Leadership giving in charitable fund - raising. *Journal of Public Economic Theory*, 8(1), 1-22.

Asamblea Departamental de Antioquia. (2002). "Código de Convivencia Ciudadana para el departamento de Antioquia", Ordenanza 18 de 2002, Medellín.

Attanasio, O., Pellerano, L., y Polanía, S. (2009). Building Trust? Conditional Cash Transfer Programmes and Social Capital. *Fiscal Studies*. Institute for Fiscal Studies, 30(2), 139-177.

- Baird, A. (2009). Methodological Dilemmas: Researching violent young men in Medellín, Colombia, en *Institute of Development Studies*, 40(3), pp. 12-17.
- Becker, G. (1968). *Crime and Punishment: An economic approach*. The National Bureau of Economic Research.
- Bernal, L., y Navas, C. (2013). Urban violence and humanitarian action in Medellín, HA-SOW, Discussion Paper 5.
- Brehm, J., y Rahn, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, 41(3), 999-1023.
- Candelo, N., y Polanía, S. (2008). Pasos metodológicos de un diseño experimental para medir capital social y acción colectiva en seis ciudades latinoamericanas. *Documentos CEDE*, 17 (Septiembre), 1-35.
- Cárdenas, J.C., & Carpenter, J. (2008). Behavioral Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World. *Journal of Development Studies*, 44 (3), 311-338.
- Cárdenas, J. C., Chong, A., y Ñopo, H. (2008). Stated social behavior and revealed actions: Evidence from six Latin American countries using representative samples. Working Paper No. 634. Universidad de los Andes, Inter-American Development Bank.
- Carman, K. (2003). Social influences and the private provision of public goods: Evidence from charitable contributions in workplace. Manuscript, Stanford University.
- Carrillo, F. (2007). Seguridad Ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso. *Revista Pensamiento Iberoamericano* No. 26.
- Casas, A. (2012). Encuesta Mundial de Valores Colombia 2012. Financiada por la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación – DNP–. Bogotá.
- Casas, A., Méndez, N., y Silva, S. (2014). “Encuesta de percepción de seguridad, convivencia y niveles de victimización en Antioquia”, Medellín, Universidad EAFIT.

Collier, P. (2000). "Rebellion as a quasi-criminal activity", en *The Journal of Conflict Resolution*, 44(6), pp. 839-853.

Correa, A. G. (2012). Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín. Medellín.

Crang, M. (2003). Qualitative methods: touchy, feely, look-see? *Progress in Human Geography*, 27(4), 494-504.

Croson, R. (2003). Why and how to experiment: methodologies from experimental economics. *University of Illinois Law Review*. Illinois.

Choe, J. (2008). Income inequality and crime in the United States. *Economic Letters*, 101 (1), pp. 31-33.

Dahlberg, M., y Gustavsson, M. (2008). Inequality and Crime: Separating the effects of permanent and transitory income. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 70(2), pp. 31-32.

Departamento Nacional de Planeación –DNP–. (2008). Evaluación de impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de base e impactos preliminares. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DNP.

EAFIT y ONU-Habitat (2011), Libro Blanco de la seguridad y la convivencia de Medellín, Medellín: Pregón.

Econometría - SEI - IFS. (2006). Evaluación de impacto del programa Familias en Acción.

Ehrlich, I. (1973). Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation. *The Journal of Political Economy*, 81(3), p. 521.

Equipo de Territorialización de Seguridad, S. D. (2010). Medellín Más Segura Juntos Sí Podemos. Estrategia de Territorialización de Seguridad. Medellín.

Freeman, S. (2011). Students' perceptions of homicide, en *Internet Journal of Criminology*.

García, C. (2007). Conflicto, discursos y reconfiguración regional. El oriente antioqueño: de la Violencia de los cincuenta al Laboratorio de Paz, en *Controversia*, N. 189, pp. 129-145.

Giraldo, J. (2008). Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín, en *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, n.º 5, pp. 99-113.

Giraldo, J. (2009). Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín, en M. Hermelin, A. Echeverri, J. Giraldo (Eds.), *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad*. Medellín: Universidad EAFIT.

Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., y Eslava, A. (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia. Medellín: EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.

Giraldo, J., y Fortou, J. (2014). Seguridad y violencia homicida en Medellín, 2003-2012, en A. Ávila, J. Giraldo, J. Fortou et al. (Eds), *Violencia Urbana. Radiografía de una región*. Bogotá: Fescol.

Glaeser, E. L., Laibson, D., y Sacerdote, B. (2000). An Economic Approach to Social Capital. *The Economic Journal*, 112 (November), pp. 437-458.

Grootaert, C., y Van Bastelaer, T. (2002). Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the social capital initiative. World Bank.

Grupo de Memoria Histórica. (2011), *La huella invisible. Desplazamiento forzado en la comuna 13, Bogotá*, Memoria Histórica.

Gutiérrez, F. (2007). Tendencias del homicidio político en Colombia, 1975-2004: una discusión preliminar, en F. Gutiérrez, G. Sánchez (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

Gutiérrez, F, Jaramillo, A. (2004). Crime, (counter-) insurgency and the privatization of security - the case of Medellín, Colombia, en *Environment & Urbanization*, 16(2), pp. 17-30.

Kahneman, D., y Tversky, A. (1988). Rational choice and the framing of decisions. En *Decision making*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kalyvas, S. (2008). "Promises and pitfalls of an emerging research program: the Microdynamics of Civil War, en *Order Conflict and Violence*. Cambridge University Press.
- Levitt, S. (2001). The Impact of Race on Policing and Arrests. *Journal of Law and Economics*, 44(2), pp. 367-393.
- Lindblom, C. (2001). *The market system: What it is, How it Works, and What to Make of it*. New Haven: Yale University Press.
- Libertad, C. J. (2009). *Medellín entre la Vida y la Muerte*. Medellín.
- Mankiw, G. (2006). *Principles of Economics*, 4th Edition. South-Western College Publications.
- McDermott, J. (2013). "Medellin truce inches groups closer to criminal hegemony", *Insight Crime*, URL: <http://www.insightcrime.org/news-analysis/mafia-truce-broke-red-in-medellin>.
- McDonald, J., Kaminsky, R., Alpert, G., y Tennenbaum, A. (1995). The Temporal relationship between police killings of civilians and criminal homicide: a refined version of the Danger-Perception theory, en *Crime and Delinquency*, 47(2), pp. 155-172.
- Medellín Cómo Vamos. (2011). *Seguridad Ciudadana. Encuesta de Percepción Ciudadana*. Medellín.
- Medellín Cómo Vamos. (2012). *Mesa de trabajo sobre seguridad ciudadana y convivencia: revisión de indicadores*. Medellín.
- Medellín Cómo Vamos. (2013). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Medellín.
- Melo, J. (1994). Hacia una política de convivencia: la experiencia de Medellín, *Revista de Cultura Política*, n.º 2, pp. 7-17.
- Méndez, N. (2014). Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado. Documentos EGOB, núm. 10 (2014-04). Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo. Universidad de los Andes. Bogotá.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

North, D. (2005). *Understanding the Process of Institutional Change*. Princeton: Princeton University Press.

Ostrom, E., y Ahn, T. K. (2003). *Foundations of Social Capital*. London: Edward Elgar.

Ostrom, E. (2009). *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*. En Karl Grandin (Ed.), *Les prix Nobel. The Nobel prizes 2009*. Estocolmo. Nobel Foundation.

Personería de Medellín. (2012). *Informe sobre la Situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín*. Medellín.

Potters, J., Sefton, M., y Vesterlund, L. (2001). *Why announce leadership contributions? An Experimental study of the signaling and reciprocity hypotheses*. University of Pittsburgh, mimeo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–. (2000). *Desarrollo Humano en Chile 2000*. Santiago de Chile, Chile.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–. (2011). *Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad - Seguridad Ciudadana y Criminalidad Transnacional Organizada*. Documento técnico elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– a solicitud del Gobierno de Colombia, país organizador y sede de la VI Cumbre de las Américas, pp. 2-3.

Reinstein, D., y Riener, G. (2012). *Reputation and Influence in Charitable giving: An experiment*. *Theory and decision*, Springer, 72(2), pp. 221-243.

Remler, D., y Van Ryzin, G. (2011). *Research Methods in Practice. Strategies for Description and Causation*. Sage Publications: Los Ángeles, California.

Rozema, R. (2007). *Paramilitares y violencia urbana en Medellín, Colombia*, en *Foro Internacional*, 3(189), pp. 535-550.

Sambanis, N. (2004). "What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition. In *The Journal of Conflict Resolution*, 48(6), pp. 814-858.

Samper, J. (2012). *Urban Resilience in situations of Chronic Violence. Case Study of Medellin, Colombia* MIT, URL: http://www.urcvproject.org/uploads/Medellin_URCV.pdf.

Sánchez, F., Solimano, A., y Formisano, M. (2005). *Conflict, Violence, and Crime in Colombia*, en P. Collier y N. Sambanis, *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*. World Bank: Washington D.C.

Sánchez, F., y Chacón, M. (2007). *Las cuentas de la violencia: ensayos económicos sobre el conflicto y el crimen en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Small Arms Survey. (2012). *A fatal relationship. Guns and deaths in Latin America and the Caribbean*. Geneva, Small Arms Survey Report.

Smith, V. (1994). *Economics in the Laboratory*. *Journal of Economics Perspectives*, 8(1). 113-131.

Stohl, R., y Hogerdoon, E. (2010). *Stopping the Destructive Spread of Small Arms*, Center for American Progress, URL: http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2010/03/pdf/small_arms.pdf.

Stolle, D. (2007). *Social Capital*. En R. Dalton y H. Klingemann (Eds.), *Oxford Handbook of Political Behavior*.

Svenden, G. L. H. (2006). *Studying social capital in situ: A qualitative approach*, *Theory and Society*, 35(1), 39-70.

Urdal, H. (2012). *A clash of generations? Youth bulges and political violence*. New York, United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

Uribe de Hincapié, M. T. (1997). "Antioquia: entre la guerra y la paz en la década de los 90". *Estudios políticos*, 10. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27, abril.

Zapata, S. (2014). Informe epidemiológico de violencias. Medellín, Subsecretaría de Salud Pública.

6

Percepciones comunitarias sobre seguridad y convivencia en seis zonas de Medellín⁵⁷

Andrés Felipe Lopera Becerra
Diego Esteban Balbín Rondón

⁵⁷Agradecemos a todas las personas que hicieron posible este trabajo, en particular a todos los y las participantes en las mesas realizadas en las seis zonas de la ciudad. Gracias por su generosidad y por confiarnos sus preocupaciones, expectativas y propuestas para transformar la seguridad y la convivencia en la ciudad. Así mismo, estamos en deuda con los gestores territoriales, que facilitaron las convocatorias.

Introducción

El presente capítulo busca comprender los contextos, potencialidades y problemáticas barriales que las comunidades cotidianamente enfrentan en temas de seguridad y convivencia, para lo cual se divide geográficamente la ciudad en las seis zonas administrativas del área urbana que incluyen el corregimiento de San Cristóbal, presentando así perfiles comunitarios elaborados desde las experiencias, perspectivas y significados que los diferentes habitantes de Medellín tienen a escala microsociaL. Lo anterior se realiza por medio de tres componentes generales: el primero ofrece una lectura de las problemáticas barriales de las seis zonas trabajadas desde la teoría de la desorganización social; el segundo interpreta los imaginarios de seguridad y convivencia de los habitantes de la ciudad, y por último se muestran las propuestas comunitarias de barrios seguros en las áreas ya señaladas.

Los problemas asociados a la seguridad, la violencia y la criminalidad son fenómenos multicausales que implican en la actualidad realizar ejercicios de comprensión y análisis con perspectivas amplias, capaces de integrar la interrelación de diferentes variables, actores y escenarios asociados a estos temas. Por lo tanto, hoy en día las comunidades y sus territorios empiezan a desarrollar un papel clave en la interpretación de estos fenómenos, complementando así la visión de los gobiernos, tomadores de decisiones y academia en su búsqueda por solucionarlos o mitigarlos. Además, es importante enunciar que en los últimos años el concepto convivencia ha emergido como una variable para nada despreciable en las políticas públicas y programas de seguridad.

En este sentido, el propósito de este capítulo consiste en ofrecer una aproximación del fenómeno de seguridad en Medellín desde un enfoque territorial, el cual es abordado desde las voces y perspectivas de las comunidades de la ciudad donde se vincula las interpretaciones, desventajas socioespaciales y realidades a escala microterritorial que estas asocian a la seguridad y en menor medida a la convivencia.

Por lo tanto, basados en la teoría ecológica del delito, así como de la desorganización social, y por medio de la implementación de diferentes instrumentos cualitativos como la entrevista semiestructurada, la cartografía social, grupos focales y la revisión do-

documental, se construyeron perfiles comunitarios representados en primer lugar por la priorización de desventajas sociales relacionadas con problemáticas de seguridad en los entornos barriales; en segunda instancia se describe de forma diferenciada cuáles son los conceptos, vivencias y fenómenos que la población de las diferentes zonas de la ciudad –incluyendo el corregimiento de San Cristóbal– asocia en torno a los conceptos seguridad y convivencia. Finalmente se presentan las propuestas comunitarias de barrio seguro agrupadas en las dimensiones de oferta estatal, infraestructura y capital social.

En definitiva, esta aproximación a partir de una perspectiva territorial, ofrece una lectura diferenciada por zonas de la ciudad sobre la seguridad, la cual abre nuevos debates sobre su definición, los elementos causales y programas que actualmente y en el mediano plazo tienen por objeto aminorar sus problemáticas asociadas. Así mismo, de forma complementaria, se presenta un acercamiento al concepto de convivencia desde los imaginarios comunitarios, en donde se entiende que esta variable tiene en lo microterritorial un papel trascendental en la regulación de conductas y sociabilidades que mal tramitadas generan problemas de inseguridad.

Metodología

La investigación cualitativa se enfoca en comprender y profundizar los fenómenos sociales explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con el contexto (Hernández, 2010). Por lo tanto, el enfoque cualitativo se selecciona aquí para poder comprender la perspectiva de las comunidades de Medellín en torno a la seguridad, profundizando en sus experiencias, perspectivas y opiniones; es decir, la forma en que perciben subjetivamente su realidad referente a este fenómeno, lo cual permite reconocer las experiencias de los ciudadanos de forma comprensiva y estructurada. Teniéndose en cuenta lo anterior, a continuación se detallarán las técnicas de recolección de información, las cuales serán entrevistas semiestructuradas, grupos focales y cartografía social, apoyadas por la revisión documental, con la finalidad de triangular datos subjetivos y objetivos.

Los grupos focales cobran importancia en este componente al generar esquemas o perspectivas sobre seguridad, territorializados a través de los actores. Es decir, en estos espacios se da el reconocimiento de la interacción entre los participantes y cómo se construyen significados grupalmente, lo cual provee, según Barbour (2007), un gran potencial comparativo que es necesario aprovechar desde las construcciones, experiencias y creencias, pues develan cómo se configuran los fenómenos de seguridad en el nivel microsocial.

En relación con las categorías de desorganización social y barrio seguro, se emplea la cartografía de imaginarios sociales como instrumento de generación de información, aquí Habegger y Mancilla (2007) refieren a esta como un importante instrumento técnico y vivencial para la construcción de mapas basados en saberes colectivos (horizontal) de la comunidad en donde se analizan problemas sociales en un esfuerzo por comprenderlos y solucionarlos. Para el caso del acompañamiento a la política pública de seguridad y convivencia, se busca elaborar una propuesta para ambas categorías de análisis desde las voces de los habitantes de Medellín participantes en los grupos focales, para construir mapas a través de diferentes íconos que representen diversas situaciones y sentidos relacionados con sus percepciones en torno a la seguridad, acumulación de desventajas sociales y proposiciones de barrio seguro, todo esto con el fin de formular desde allí lineamientos para orientar adecuadamente las acciones y políticas públicas en diferentes escalas del territorio, entre ellas las barriales y zonales.

Una aclaración pertinente es que esta cartografía se realiza por medio de la construcción de mapas mentales o de imaginarios sociales compartidos (Garfinkel, 2006), la razón del uso de esta variación técnica de la cartografía social es posibilitar en la interacción de los asistentes la generación de acuerdos intersubjetivos de lenguaje y la supraordenación de los factores que estos consideran intervinientes en las dinámicas y categorías antes citadas.

Ahora bien, el método de muestreo empleado para los grupos focales y la cartografía social fueron muestras diversas o de máxima variación con 12 sujetos de investigación por sesión, las cuales, según Miles y Huberman (1994), son utilizadas cuando se busca mostrar distintas perspectivas, representar la complejidad del fenómeno estudiado y documentar diversidad para localizar diferencias y coincidencias, patrones y particularidades. Para el caso específico del acompañamiento a la política pública de seguridad y convivencia, este tipo de muestreo nos permite mantener el plano comparativo y reco-

nocer al mismo tiempo las perspectivas comunitarias sobre los significados y representaciones de la seguridad y convivencia.

Con el fin de desarrollar el diseño metodológico, se realizaron diez grupos focales, nueve en las seis zonas del área urbana y uno en el corregimiento de San Cristóbal, entre el 15 y el 30 de mayo del 2014. En total, participaron 127 personas con un promedio de 12 personas por grupo focal.

Tabla 6.1 Cronograma de los grupos focales realizados en la ciudad de Medellín

CRONOGRAMA GRUPOS FOCALES			
ZONA	COMUNA	BARRIO	FECHA
NORORIENTAL	3 MANRIQUE	EL RAIZAL	JUEVES 15 DE MAYO
NORORIENTAL	2 SANTA CRUZ	VILLA DEL SOCORRO	VIERNES 16 DE MAYO
CENTROCENTRAL	8 VILLA HERMOSA	LA LIBERTAD	MARTES 20 DE MAYO
CENTROCENTRAL	9 BUENOS AIRES	LA MILAGROSA	MIÉRCOLES 21 DE MAYO
CENTROCCIDENTAL	13 SAN JAVIER	LAS INDEPENDENCIAS	JUEVES 22 DE MAYO
CENTROCCIDENTAL	11 LAURELES ESTADIO	SAN JOAQUÍN	VIERNES 23 DE MAYO
NOROCCIDENTAL	6 DOCE DE OCTUBRE	DOCE DE OCTUBRE	MARTES 27 DE MAYO
SUROCCIDENTAL	16 BELÉN	BELÉN RINCÓN	MIÉRCOLES 28 DE MAYO
SURORIENTAL	14 POBLADO	MANILA	JUEVES 29 DE MAYO
CORREGIMIENTO	60 SAN CRISTOBAL	NUEVO OCCIDENTE	VIERNES 30 DE MAYO

Fuente: Centro de Análisis Político, EAFIT – CAP

En suma, la propuesta metodológica que se realizó busca la integración de las técnicas de grupo focal y cartografía social en clave de mapas mentales (empleando papelógrafos como herramienta), lo cual tiene el propósito de potenciar los acuerdos inter-subjetivos entre los actores intervinientes en cada una de estas sesiones de trabajo, al producirse en estos, espacios o puntos de deliberación, conflictos interpretativos sobre la percepción de la realidad y acuerdos o mediaciones sobre cómo entender las desventajas sociales en el territorio, la seguridad y las posibles dinámicas de un barrio más seguro para sus habitantes. Finalmente, la importancia de estas estrategias metodológicas en el análisis de temas en seguridad es, por una parte, que se reconozca a las comunidades como actores fundamentales y que sean estas los implicados en la construcción y las recomendaciones para la política pública, y, por otra, que al generarse acuerdos comunitarios sobre cómo se comprende la seguridad, la construcción de una política pública puede ser más acotada, contextual y reconocida por los pobladores de la ciudad.

Marco teórico

El marco teórico que se presenta a continuación se fundamenta en la teoría ecológica del delito, haciendo especial énfasis en la desorganización social, la cual se considera pertinente para realizar una lectura a nivel comunitario. Sumado a esto, es a partir de esta teoría donde se fundamenta la construcción de los perfiles comunitarios, pues permite reconocer cómo la conjunción de factores como la familia, los grupos de jóvenes, la calidad de la vivienda, el espacio público y las relaciones barriales impactan la seguridad y convivencia en la ciudad de Medellín. A esto se puede agregar que esta teoría ha sido utilizada de manera amplia en Norte América y Reino Unido, además de ser recientemente empleada en América Latina, sobre todo en Chile y Brasil (Frühling & Sandoval, 1997; Beato & Totino, 2005; Lunecke & Ruiz, 2006) por medio de cinco factores.

Factores familiares:

Esta línea de investigación se enfoca en las variables familiares como importantes predictores de la criminalidad y la delincuencia. Entre estas variables familiares se encuentran: la falta de supervisión y control de la conducta de los niños, propuesta

por Linden (2004), el análisis del castigo severo y/o inconsistente de Thomas (2004). Por otra parte, Howell y Hawkins (1998) se enfocan en la falta de comunicación, conflictos entre padres e hijos, la violencia familiar, la dependencia familiar de programas de beneficencia y la criminalidad de los padres como predictores de la criminalidad. Finalmente, en su revisión de estudios longitudinales de delincuencia, Lipsey y Derzon (1998, p. 45) encontraron que el predictor más fuerte de la violencia juvenil fue la calidad de las relaciones entre padres e hijos.

Factores escolares:

Los análisis de los factores escolares se han fundamentado en el fracaso escolar como predictivo de comportamiento violento posterior. Aquí, Maguin y Loeber (1996) proponen que, al igual que la familia, la escuela tiene un papel significativo en la socialización de los jóvenes y se considera un importante predictor de la delincuencia. En la misma línea de investigación se ha probado que la correlación entre el fracaso escolar y la delincuencia es relativamente fuerte y se ha replicado en Canadá (Gomme, 1985; Kupfer, 1966), Gran Bretaña (Hargreaves, 1967) y Estados Unidos (Hirschi, 1969; Polk & Schafer, 1972). Lo cual permite aducir que la escuela tiene un impacto en la delincuencia de dos maneras distintas, pero relacionadas entre sí. En primer lugar, la escuela es uno de los principales factores que determinan la futura situación económica y social de un individuo. En segundo lugar, la escuela afecta la vida diaria del niño.

Factor de grupos sociales:

Se ha planteado en diversas investigaciones que el crimen y la delincuencia están fuertemente influenciadas por grupos de pares. Presentamos a continuación las dos líneas más recurrentes:

- a. Las pandillas aumentan la probabilidad de la delincuencia, incluso más que otros grupos de pares (Huizinga, 1997; Thornberry, Krohn, Lizotte, & Chard-Wierschem, 1993).
- b. Gran parte de la violencia que tiene lugar entre los jóvenes es causada por la necesidad de mantener el "respeto" de sus compañeros. El código de conducta de la calle es difícil de resistir para cualquier persona joven (Anderson, 1998).

Factores barriales:

El postulado básico de las investigaciones sobre criminalidad barrial se enfoca en entender cómo el crimen y la delincuencia se reproducen en las comunidades desorganizadas, donde miembros de la comunidad no pueden ejercer el control sobre las cosas que suceden en su barrio. Las tres líneas mejor exploradas son:

- a. Los barrios pobres con altas tasas de movilidad residencial como poseedores de altos índices de criminalidad (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997).
- b. Los barrios con altas tasas de hogares monoparentales como poseedores de altos índices de criminalidad (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997).
- c. Los barrios con alto anonimato y relaciones mínimas entre las personas tendrán altas tasas de criminalidad y delincuencia (Sampson, Raudenbush & Earls, 1997).

Factores económicos:

En esta línea de investigación se presenta un consenso inicial de todos los investigadores antes citados, en plantear que el nivel económico es un factor fundamental en los estudios sobre criminalidad, sin embargo no hay una correlación directa entre el crimen y clase social (Clelland & Carter, 1980, p. 37). En otras palabras, el vínculo entre el empleo y el crimen está menos claro. Por ejemplo, no hay un patrón consistente en la relación entre las tasas de empleo y las tasas de criminalidad. Es decir, un aumento de la tasa de desempleo no se traduce necesariamente en un aumento correspondiente (o disminución) de la tasa de criminalidad. Además, la evidencia indica que el tener un trabajo no restringe a los delincuentes de alto riesgo de cometer actos delictivos. En su revisión de la investigación sobre la relación entre el crimen y el empleo, Currie (1985, p. 116) llega a la conclusión de que "no es solo el hecho de tener o no tener un trabajo lo que es más importante, tampoco lo es el impacto de las fluctuaciones de las tasas de desempleo nacionales sobre la criminalidad. La influencia más constante es la calidad del trabajo, su estabilidad, su nivel salarial, su capacidad de dar al trabajador un sentido de la dignidad y de participación".

Desorganización social y ecología del delito

Una aclaración inicial es que la teoría de la desorganización social⁵⁸ ha buscado a lo largo de su tradición ser probada y refrendada desde estudios empíricos con análisis estadísticos y espaciales (Shaw & McKay, 1942; Sampson & Groves, 1989; Sampson, et al., 1999; Sampson, et al., 1997; Bursik & Grasmick, 1993; 1996; Morenoff, et al., 2001; Sun, et al., 2004; Seepersad, 2008 y Kingston, et al., 2009, entre otros). Sin embargo, el interés del presente informe se enfoca, por una parte, en cualificar este enfoque y, por otra, permitirles a las comunidades que sean ellas mismas las que autorreferencien sus problemáticas asociadas a la desorganización social; es decir, se pretende generar relatos ideográficos comunitarios donde se realicen acuerdos y proposiciones en torno a la seguridad en los entornos barriales (vivenciales).

Para este propósito nos enfocaremos en el modelo⁵⁹ de capital social/eficacia colectiva desarrollada por Robert Sampson y sus colegas (Sampson, et al., 1999; Sampson, et al., 1997) los cuales sostienen que la desorganización social puede reducir tanto el capital social como la eficacia colectiva y con ello aumentar los índices de delincuencia y violencia. El capital social se fomenta con la confianza y la solidaridad entre los residentes, mientras que la eficacia colectiva se refiere a la creencia de que los residentes pueden controlar de manera eficaz la probabilidad de un comportamiento no deseado dentro de su vecindad. Es especialmente importante en esta variante de la teoría de

⁵⁸La teoría de la desorganización social surgió de la investigación llevada a cabo en Chicago por Clifford Shaw y Henry D. McKay (1942). Usando mapas espaciales para examinar los lugares residenciales de los jóvenes enviados a los tribunales de Chicago, Shaw y McKay descubrieron que las tasas de crimen no se ubican uniformemente en el transcurso del tiempo y el espacio en la ciudad. En cambio, la delincuencia tendió a concentrarse en áreas particulares de la ciudad, y lo más importante, se mantuvo relativamente estable en las diferentes áreas a pesar de los continuos cambios en las poblaciones que vivían allí.

⁵⁹La teoría de la desorganización social es redescubierta en la década de 1980 con las investigaciones realizadas por Bursik (1986; 1988), Sampson y Groves (1989) y Wilson (1990, 1996), lo cual ayudó a revitalizar, reformular parcialmente y ampliar la tradición de la desorganización social en dos vertientes. La primera de estas denominada como modelo sistémico de la desorganización social (Bursik & Grasmick, 1993; 1996) y la segunda conocida como modelo de capital social/eficacia colectiva desarrollada por Robert Sampson y sus colegas (Sampson, et al., 1999; Sampson, et al., 1997).

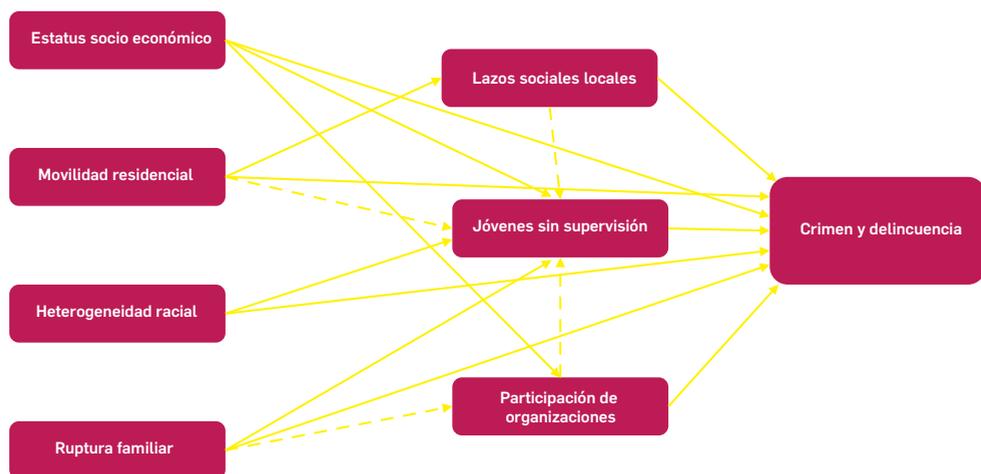
la desorganización social el desarrollo de redes intergeneracionales, la transferencia mutua de los consejos, los bienes materiales, la información sobre la crianza del niño, y las expectativas para el control informal, conjunto que se basa en el apoyo y supervisión de los niños dentro de la vecindad (Sampson, et al., 1999).

Por tanto, encontramos que Sampson (Sampson & Groves, 1989) propone un conjunto de relaciones entre las cuatro fuentes exógenas (estatus socioeconómico, movilidad residencial, heterogeneidad racial y desintegración de la familia) y tres dimensiones que intervienen (lazos de amistad locales, grupos de jóvenes sin supervisión, y la participación de la organización) en la desorganización social.

En concreto, se predijo que los jóvenes sin supervisión y la baja participación organizativa median el efecto del estatus socioeconómico en el crimen. Los barrios con bajos estatus socioeconómicos son más propensos a tener grupos de adolescentes sin supervisión y baja participación organizativa debido a la falta de dinero y de recursos adecuados para defender colectivamente sus intereses. Luego predijeron que una alta tasa de movilidad residencial impide el desarrollo de fuertes lazos de amistad entre los vecinos del barrio debido a la reducción de la familiaridad con estos. [...]. Por último, la ruptura familiar disminuye la capacidad de los adultos para supervisar y controlar a los jóvenes del barrio. La reducción de la fuerza de los lazos de amistad, la supervisión de los jóvenes, y la participación de las organizaciones luego afectan directamente las tasas de delincuencia barriales. (Sun, et al., 2004, p. 2).

A continuación se muestra la graficación del modelo de desorganización social (Path model) propuesta por Sampson y Groves (1989) y modelada por Sun, Triplett y Gainey (2004, p. 4).

Gráfico 6.1 Modelo de desorganización social (Path model)



Fuente: Sun, et al. (2004, p. 4)

Como se pudo observar en los párrafos anteriores y en el modelo, la propuesta nodal de esta vertiente es la eficacia colectiva, la cual consiste en reconocer las características sociales y de organización de los barrios y cómo estas explican las variaciones en las tasas delictivas que no son exclusivamente atribuibles a las características demográficas agregadas de los individuos. Sampson, Raudenbush y Earls (1997) proponen que la capacidad diferencial de los barrios para ejercer los valores comunes de los residentes y mantener controles sociales eficaces es una importante fuente de variación de la violencia barrial. En palabras de estos:

Aunque el control social es a menudo una respuesta a un comportamiento desviado, no se debe equiparar con una regulación formal o acuerdos forzados por instituciones como la policía y los tribunales. Más bien, el control social se refiere generalmente a la capacidad de un grupo para regular a sus miembros de acuerdo con los principios que desean ejercer de manera colectiva, en oposición a aquellos que son forzados. Un objetivo central es el deseo

de los residentes de la comunidad a vivir en entornos seguros y ordenados que estén libres de la delincuencia depredadora, especialmente la interpersonal. (Sampson, et al., 1997, p. 918).

Lo que se propone entonces es un contraste con las acciones inducidas de manera formal o externa (por ejemplo la represión policial), y un enfoque de eficacia de los mecanismos informales por los cuales los propios residentes logran el orden público. Por lo tanto, es la capacidad de los residentes para controlar los procesos a nivel grupal y de los signos visibles del desorden social, un mecanismo clave que influye en la reducción de las oportunidades para el crimen interpersonal en un barrio.

Ya en este punto, se puede observar cómo se conjugan dos categorías, eficacia individual y eficacia barrial, donde Sampson concluye que

Es por esta razón por la que vemos una analogía entre la eficacia individual y eficacia barrial: ambos son acciones que tratan de lograr un efecto deseado. A nivel de barrio, sin embargo, la disposición de los residentes locales a intervenir por el bien común depende en gran medida de las condiciones de confianza mutua y la solidaridad entre los vecinos. [...] En suma, es el vínculo de confianza mutua y la disposición de intervenir por el bien común lo que define en el contexto barrial la eficacia colectiva. Así como los individuos varían en su capacidad para la acción eficaz, también lo hacen los barrios al variar su capacidad para alcanzar objetivos comunes. (Sampson, et al., 1997, p. 919).

Lo que se deduce es que tanto la autoeficacia como la eficacia barrial se sitúan en el contexto, alguien cuenta con la autoeficacia en relación con una tarea o tipo de tareas en particular, y la eficacia barrial se expresa como la posibilidad de ejercer tareas conjuntas de los residentes en la supervisión de niños, el mantenimiento del orden público, entre otras. De esta conjunción de funciones se desprende que la eficacia colectiva de los residentes sea un medio fundamental por el cual los barrios urbanos inhiban la aparición de la violencia, sin tener en cuenta la composición demográfica de la población.

Para hacer frente a los cambios en la realidad urbana, Sampson (1997, 1999) propuso un enfoque basado en los mecanismos que faciliten el control social, sin necesidad de

vínculos o asociaciones fuertes. Como señaló Warren (1975), la creencia común de que los barrios han perdido importancia como unidades sociales “se basa en la suposición de que el barrio es exclusivamente un grupo primario y por lo tanto debe poseer los encuentros ‘cara a cara’, los cuales son relaciones afectivas íntimas que caracterizan a los grupos primarios” (p. 50). Al rechazar esta suposición anticuada acerca de la función de las comunidades locales, Sampson (1997) puso de relieve la combinación de la confianza que funciona y la voluntad compartida de los residentes a intervenir en el control social. Este vínculo de confianza y cohesión con las expectativas compartidas de control, como ya lo mencionamos, es la “eficacia colectiva” en el barrio. Así como la autoeficacia es de tipo contextual más que global (se tiene eficacia personal en relación con una tarea concreta), la eficacia barrial existe en relación con tareas específicas tales como el mantenimiento del orden público.

Para cerrar este recorrido teórico, se revisa la propuesta de Olavarría (2008, p. 38) sobre los procesos de acumulación de desventajas sociales, donde este autor, apoyado en Arias (1998, p. 67), considera que este proceso se da en barrios precarizados por décadas, en los que se acumulan factores de vulnerabilidad como: i. Concentración de población con bajo nivel educativo, formación profesional obsoleta, desempleo o empleo precarizado, escasos ingresos y alta dependencia de ayuda estatal; ii. Vivienda precaria; iii. Familia desestructurada y monoparental, y existencia en el hogar de personas con discapacidad; iv. Falta de expectativas y estímulos para la juventud facilitan fracaso escolar y vinculación al consumo de drogas, y vi. Malas administraciones y servicios públicos.

El segundo grupo de factores (Olavarría, et al., 2008, p. 38) se enfocan en las intervenciones públicas (obras, regulaciones) que aíslan y bloquean el barrio, estas consisten en i. Acumulación progresiva de viviendas sociales para grupos vulnerables; ii. Desaparición de empresas locales y rechazo de nuevas inversiones; iii. Interacción de factores acumulativos que tienen como efecto la emergencia de “barrios en crisis”, los cuales reportan nuevas desventajas para sus habitantes, a través de complejos procesos culturales sociales y familiares; iv. Inadecuada intervención estatal que conduce al empeoramiento de su situación y con lo cual se corre el riesgo de que se alcancen niveles de gravedad donde es más difícil la intervención. El tercer grupo (Olavarría, et al., 2008, p. 39) de factores de acumulación de desventajas se enfoca en i. Estatus de vida; ii. Estabilidad residencial; iii. Propiedad de la vivienda, y iv. Densidad poblacional.

Finalmente, para el proceso de cualificación y desarrollo de los perfiles sociales se seleccionó una batería de conceptos que intentan abarcar las propuestas analíticas y teóricas de los autores antes referenciados de la desorganización social.

Tabla 6.2 Batería de conceptos adaptados de la teoría de la desorganización social



Fuente: CAP EAFIT

Problemáticas barriales, una lectura desde la teoría de la desorganización social

El apartado que se presenta a continuación se fundamenta en la teoría de la desorganización social y se configura por medio de la batería de conceptos que se propuso en el apartado anterior. Como se pudo evidenciar en esta teoría, es de vital importancia reconocer cómo las comunidades perciben la criminalidad, la pobreza, las relaciones

Para el caso de la Zona Nororiental (Manrique, barrio el Raizal y Santa Cruz, barrio Villa del Socorro) encontramos que el eje fundamental de las cuatro propuestas de esquematización de concentración de desventajas sociales es la familia desestructurada y la incapacidad de orientar y supervisar las conductas de niños y jóvenes, lo cual se traduce en baja eficacia colectiva en el entorno familiar, expresado posteriormente en la poca capacidad de ejercer el control social informal sobre los niños y jóvenes en los entornos inmediatos y como posible fuente de desorden social, al considerarse que este es el factor que produce o exacerba la desorganización social en el contexto barrial.

Gráfico 6.2 Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo 1. Manrique el Raizal



Fuente: CAP EAFIT

Por otra parte, aunque se presenta un eje articulador (familia), también estas propuestas divergen en la forma de abordar las problemáticas, tomándose tres vías: la primera tiende hacia los factores estructurantes de la vida comunitaria y familiar (lazos sociales, eficacia colectiva y control social informal), la segunda hacia el ámbito de lo público y sus intervenciones por medio de actores ilegales (eficacia colectiva, estatus socioeconómico) y finalmente como una línea causal individual o acumulativa de desventajas (autoeficacia, estatus socioeconómico y control social informal).

A diferencia de la Zona Nororiental, en la Zona Noroccidental (barrio 12 de Octubre) la referencia a la familia pasa a un segundo plano como receptora de otras dinámicas, pues se privilegia la calidad de vida y la presencia de actores con prácticas ilegales como los factores que ordenan las percepciones de ambos grupos, lo cual conduce a pensar que las problemáticas barriales priorizadas tienden a formularse en términos de baja eficacia colectiva para generar entornos barriales seguros. En otras palabras, esta propuesta lo que permite observar es cómo los espacios de socialización con un uso inadecuado son percibidos como puntos de concentración de acciones ilegales o delictivas, pues el eje central de la Zona 2 es la referencia continua a la presencia de actores con prácticas ilegales en los entornos vivenciales y de socialización, los cuales a su vez permean a la comunidad y sus prácticas cotidianas, principalmente las de los jóvenes que habitan esos espacios.

*Gráfico 6.3 Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales.
Equipo 1. 12 de Octubre, barrio 12 de octubre*

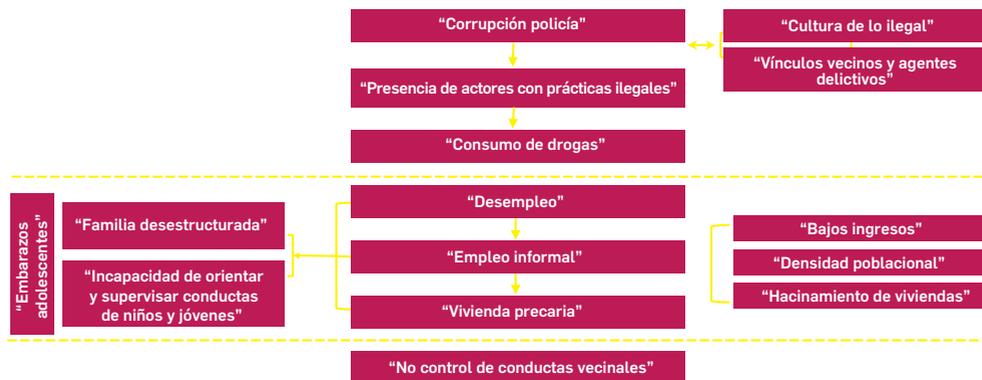


Fuente: CAP EAFIT

En la Zona Centroriental (Buenos Aires, barrio La Milagrosa y Villa Hermosa, barrio La Libertad) se plantea una relación directa entre la vivienda (movilidad residencial), la familia desestructurada (control social informal y autoeficacia), los bajos niveles de ingreso y el desempleo (estatus socioeconómico), es decir, se hace referencia a la privación económica como factor fundamental de la concentración de desventajas sociales en el

barrio. Seguido de esto, los asistentes se enfocan en aspectos tendientes a las dinámicas barriales, resaltándose lo que se podría considerar función del Estado en términos preventivos, no solo de la precarización del territorio, sino también de la prevención de la criminalidad. En suma, se alude recurrentemente a los actores reproductores de la cultura de la ilegalidad (policía, vecinos, actores ilegales y consumidores de estupefacientes), seguido de la familia desestructurada, la cual es relacionada con las privaciones económicas, lo que denota desde la percepción de los participantes, la poca eficacia colectiva para disminuir la criminalidad y ejercer los valores comunitarios.

Gráfico 6.4 Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales. Equipo único. Buenos Aires, barrio La milagrosa

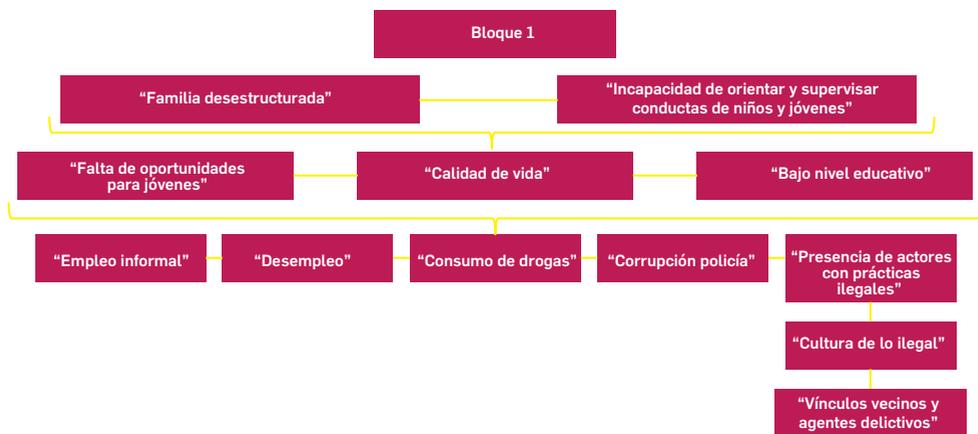


Fuente: CAP EAFIT

Para la Zona Centroccidental (San Javier, barrio 20 de Julio y Laureles Estadio, barrio San Joaquín) se puede reconocer cómo las asimetrías de percepción sobre problemáticas barriales tanto en San Joaquín como en el 20 de Julio no dista mucho en términos de reclamos sobre el detrimento de la calidad de vida y el empleo. Pero difieren en la forma de aproximación, pues en el primer barrio se considera que muchas de sus problemáticas provienen de afuera (como la criminalidad), mientras que en el segundo se fundamentan en la falta de oportunidades. Por otra parte, un eje articulador de

segundo nivel es la privación económica percibida, ya sea por la edad de la población o por el bajo nivel educativo.

*Gráfico 6.5 Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales.
Equipo 1. San Javier, barrio 20 de Julio*



Fuente: CAP EAFIT

El caso de la Zona Suroriental (El Poblado, barrio Manila) se asemeja a la dinámica propuesta en San Joaquín, sin embargo, en esta modelación el bajo control social informal expresado en la familia desestructurada, el consumo de drogas, la cultura de lo ilegal y la incapacidad de orientar son el punto central, y el cual se considera propio del territorio. Sumado a esto, se propone que existe una acumulación de desventajas sociales exógenas propias de las lógicas físico - espaciales y económicas como la presencia de actores con prácticas ilegales, el empleo informal, los usos mixtos del suelo (comercial y residencial) y el desempleo. Es decir, propositivamente se particiona la percepción de las problemáticas barriales entre los "habitantes tradicionales" y los "otros" que transitan el barrio como nicho económico legal e ilegal.

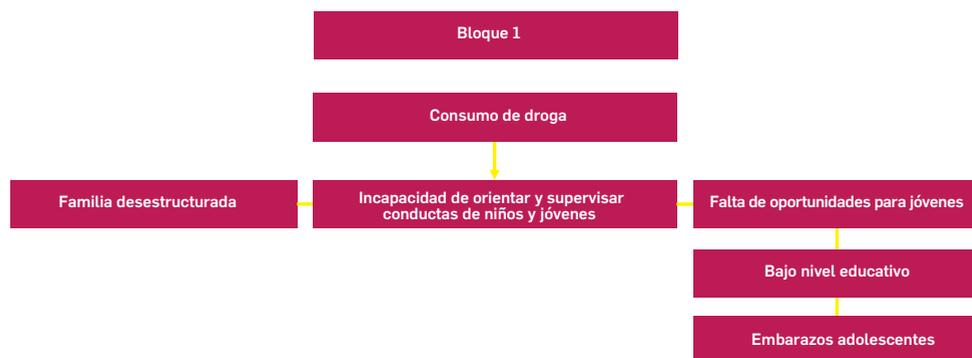
Gráfico 6.6 Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales.
Equipo único. El Poblado, barrio Manila



Fuente: CAP EAFIT

En la Zona Suroccidental (Belén, barrio Belén Rincón) se plantea una modelación que a diferencia de todas las anteriores, pone de relieve el consumo de drogas, lo cual desencadena, según los participantes, todo un proceso de desorganización social reflejado en la baja autoeficacia y control social informal. Posterior a este nivel inicial (que privilegia al sujeto), se plantea que la concentración de desventajas sociales tiene que ver, por una parte, con lo relacionado con la privación económica y sus consecuencias en la calidad de vida y, por otra parte, con lo referente a la corrupción policial a la cual se alude como generadora del no control de conductas vecinales, la cultura de lo ilegal y la presencia de actores con prácticas ilegales.

Gráfico 6.7 Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales.
Equipo único. Belén, barrio Belén Rincón



Fuente: CAP EAFIT

Finalmente, en la propuesta de los habitantes de San Cristóbal se asume que la familia desestructurada y la incapacidad de orientar y supervisar las conductas de niños y jóvenes se encuentran ligadas al desempleo y al bajo nivel educativo como líneas causales fruto de la concentración de desventajas sociales. En otras palabras, se resalta el bajo control social informal y la privación económica como los principales factores que afectan a la población del corregimiento.

Gráfico 6.8 Ejemplo de graficación de concentración de desventajas sociales.
Equipo único. San Cristóbal, Centralidad



Fuente: CAP EAFIT

A estas problemáticas, se conjugan otras de carácter urbano y rural en torno a la inadecuada intervención estatal, las cuales pueden ser leídas desde su dimensión físico-espacial, pues los participantes arguyen que es la ausencia de obras públicas, el hacinamiento y la densidad poblacional las generadoras de fenómenos de desorden social y acumulación de desventajas tanto en la centralidad del corregimiento como en la zona rural.

Seguridad

Este apartado recoge las propuestas, imaginarios y conceptualizaciones en torno a la seguridad planteadas desde las comunidades. Por lo tanto, la intención es presentar de forma diferenciada y territorializada cómo se comprende entonces la seguridad, con qué conceptos, vivencias y fenómenos sociales se asocia. El tratamiento metodológico de esta sección se da por medio de cartografías de mapas mentales, reconstrucciones del lenguaje y el cruce de atributos de los conceptos de seguridad pública, ciudadana y humana según la categorización planteada por Baldwin (1997, p. 13). Finalmente, la estructura de presentación del apartado sigue la misma lógica del anterior, por medio de análisis sintetizados por zonas y un corregimiento.

Gráfico 6.9 Destinatario, valores, amenazas y medios de la seguridad pública

Enfoque	¿Seguridad para quién?	¿Seguridad para qué valores?	¿Seguridad frente a qué amenazas?	¿Seguridad por qué medios?
Seguridad pública	Del Estado y sus distintas organizaciones	Soberanía	Internas y externas relacionadas con el crimen y la violencia	Violencia
		Integridad estatal		Reacción
		Valores propios del orden económico y social de la respectiva forma del Estado	Contra el mantenimiento y supervivencia del Estado	Control Triada policía-sistema judicial-cárcel

Fuente: CAP EAFIT

Gráfico 6.10 Destinatario, valores, amenazas y medios de la seguridad ciudadana

Enfoque	¿Seguridad para quién?	¿Seguridad para qué valores?	¿Seguridad frente a qué amenazas?	¿Seguridad por qué medios?
Seguridad ciudadana	De las personas y los grupos sociales	Libertades y derechos fundamentales	Delito	Prevención Medidas punitivas
		Valores democráticos	Violencia	Espacios para la participación ciudadana Fortalecimiento de capacidades democráticas del Estado

Fuente: CAP EAFIT

Gráfico 6.11 Destinatario, valores, amenazas y medios de la seguridad humana

Enfoque	¿Seguridad para quién?	¿Seguridad para qué valores?	¿Seguridad frente a qué amenazas?	¿Seguridad por qué medios?
Seguridad humana	De las personas y los grupos sociales	De los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación	Desempleo	No militaristas
			Hambre	Desarrollo humano
			Enfermedad	Paz
			Riesgos ambientales	Desarme
			Delincuencia	Derechos humanos
			Conflictos sociales	Justicia internacional
			Represión política	Gobernabilidad Democracia

Fuente: CAP EAFIT

Como se mencionó, estos atributos de las diferentes acepciones de seguridad se cruzan con las proposiciones realizadas en los mapas mentales que se realizaron en cada una de las comunas y zonas de la ciudad, los cuales, para el caso de este capítulo, se sintetizarán en una tabla general⁶⁰.

Tabla 6.4 Síntesis de los imaginarios comunitarios del concepto de seguridad

Zona	Comuna	Barrio	Imaginarios sobre Seguridad	
			Equipo 1	Equipo 2
1	3 - Manrique	El Raizal	Seguridad Humana	Seguridad Ciudadana
1	2 - Santa Cruz	Villa del Socorro	Seguridad Humana	Seguridad Humana
2	6 - Doce de Octubre	Doce de Octubre	Seguridad Ciudadana	Seguridad Ciudadana
3	9 - Buenos Aires	La Milagrosa	Seguridad Ciudadana	
3	8 - Villa Hermosa	La Libertad	Seguridad Pública	Seguridad Ciudadana
4	11 - Laureles Estadio	San Joaquín	Seguridad Ciudadana	
4	13 - San Javier	20 de Julio	Seguridad Ciudadana	Seguridad Ciudadana
5	14 - Poblado	Manila	Seguridad Pública	
6	16 - Belén	Belén Rincón	Seguridad Humana	
	San Cristóbal	Centralidad	Seguridad Humana	

Fuente: CAP EAFIT

Como se puede observar en esta tabla, la aproximación a la seguridad humana propuesta en El Raizal (Manrique), Villa del Socorro (Buenos Aires), Belén Rincón (Belén) y San Cristóbal se plantea como una postura garante de los derechos de las comunidades y los ciudadanos, es decir, en primer término se encuentra que esta comprensión de la seguridad propende a la generación de condiciones de vida digna donde el empleo, la alimentación, la salud, la ausencia de delincuencia, la resolución de conflictos sociales y la inclusión política, supera la perspectiva militarista y punitiva de la seguridad, guiándose entonces por reducir de forma efectiva las brechas de inequidad,

⁶⁰Debe recordarse que metodológicamente se realizan cartografías de imaginarios sociales para las cuales se propone para cada uno de los talleres realizados dividir a los asistentes en dos equipos. El sentido de esta división en términos teóricos y metodológicos es poder realizar contrastaciones entre las múltiples percepciones, observándose consensos y disensos en torno al sentido que le atribuyen al concepto seguridad.

exclusión y concentración de desventajas en estos territorios. En segundo lugar, el volcamiento de las conceptualizaciones hacia el nivel societal muestra que las comunidades se consideran actores con capacidad de transformar el territorio, y no solo como receptores pasivos de las dinámicas económicas, políticas y sociales. En otras palabras, estas comunidades tienden a significarse como las posibles encargadas de regular, organizar y prevenir los problemas de seguridad y convivencia al ejercer sus valores comunitarios en clave de eficacia individual y barrial.

*Gráfico 6.12 Ejemplo de construcción de imaginarios sobre Seguridad.
Equipo 1. Manrique el Raizal*



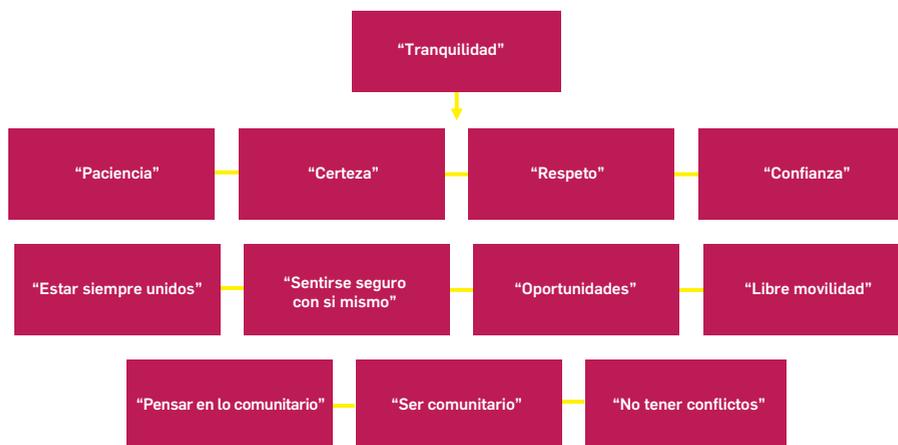
Fuente: CAP EAFIT

Sumado a lo anterior, no es posible proponer una causalidad entre la concentración de desventajas sociales, la privación económica y la seguridad humana como construcción comunitaria, pues las propuestas, al momento de conceptualizar la seguridad, superan una noción de protección o no afectación de la propiedad privada, ya que generan una definición que se enfoca no solo en la garantía de sus derechos básicos, sino que también propone a los habitantes de estas comunas como actores constitutivos del territorio y de las prácticas y agenciamientos de la seguridad a nivel barrial.

Para el caso de las comunidades que optan por esquematizaciones próximas a la seguridad ciudadana como fueron el 12 de Octubre (12 de Octubre), La Libertad (Villa Hermosa), La Milagrosa (Buenos Aires), San Joaquín (Laureles Estadio) y el 20 de Julio (San Javier) encontramos que el énfasis radica en proponer la seguridad como una

práctica que garantice las libertades, derechos fundamentales y valores democráticos de los habitantes, ya sea desde el reconocimiento de su estatus como ciudadanos (12 de Octubre) como el ejercicio de la confianza, la igualdad, el autocuidado y el respeto en los espacios de socialización barrial; o como un bien público (San Joaquín) ejercido a través de la gobernabilidad del Estado y la gobernanza de la comunidad, lo cual refiere a la seguridad como una coparticipación entre estos dos actores.

*Gráfico 6.13 Ejemplo de construcción de imaginarios sobre Seguridad.
Equipo 1. San Javier, barrio 20 de Julio*



Fuente: CAP EAFIT

Un aspecto que debe subrayarse es el tránsito entre la noción comunitaria que propone la seguridad humana y la visión enfocada hacia el sujeto de la seguridad ciudadana, pues como se advierte en los párrafos anteriores, la noción de ciudadano es casi subsumida por la mirada comunitaria, mientras que en las propuestas y esquematizaciones de la seguridad ciudadana privilegian al sujeto como actuante tanto en el ejercicio como en la demanda de este bien público.

Por último, las comunidades de Manila (El Poblado) y el equipo 1 de La Libertad (Villa Hermosa) se caracterizan por un enfoque de seguridad pública, al privilegiarse las acciones policivas y de prevención del delito, sumado a la tríada policía - sistema judicial - cárcel. Por tanto, lo que denotan estas conceptualizaciones es que vivencialmente, en el territorio, lo primordial es la presencia de organismos coactivos del Estado y las prácticas de control social informal por parte de los padres a sus hijos. Es decir, la seguridad no se considera como parte del ciudadano o la comunidad y sus derechos, sino como una función del Estado a través de medidas coercitivas y reactivas, donde el sujeto es pasivo.

*Gráfico 6.14 Ejemplo de construcción de imaginarios sobre Seguridad.
Equipo único. El Poblado, barrio Manila*



Fuente: CAP EAFIT

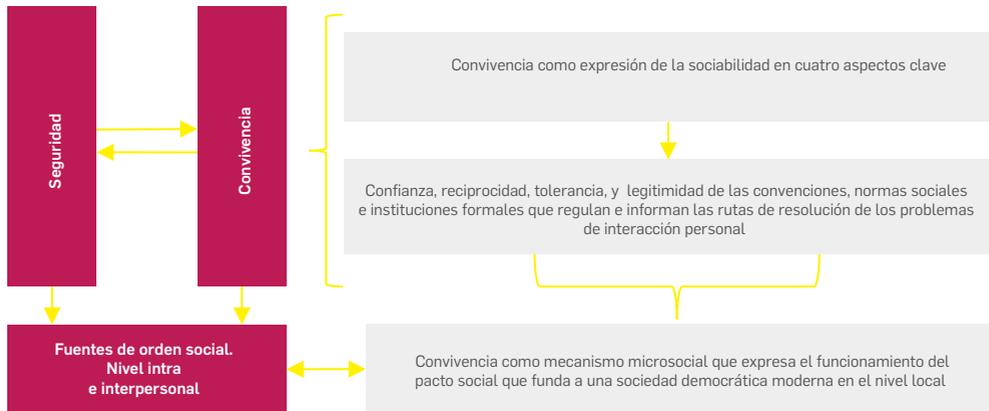
Convivencia

En coherencia con el marco analítico presentado en este libro, y específicamente en los capítulos que desarrollan el marco conceptual que guio el “Acompañamiento a la política pública de seguridad y convivencia”, realizado por la Universidad EAFIT para la Secretaría de Seguridad de la Alcaldía de Medellín, se trabaja en este apartado el tema de convivencia, entendido este último como una categoría fundamental y complementaria del orden social que, junto al de seguridad, se configuran como variables

determinantes en la producción, reproducción y estabilización de las relaciones, normas y convenciones en el interior de una sociedad entre los individuos y con el Estado.

De esta forma, el abordaje de la convivencia en este capítulo se realiza desde los imaginarios y las conceptualizaciones que las comunidades tienen alrededor de este concepto. A su vez, tales percepciones comunitarias son clasificadas en las cuatro variables que propuso el Centro de Análisis Político de EAFIT para comprender la convivencia de forma operativa, las cuales son: 1) la confianza como expectativa frente al actuar de los otros; 2) la reciprocidad como correspondencia mutua en el encuentro con los otros; 3) la tolerancia expresada como forma de reconocimiento y respeto de formas y estilos de vida e identidad distintos al propio, y 4) la expectativa normativa y empírica del cumplimiento de las normas sociales y las reglas formales por parte de los otros (CAP-EAFIT: 2014, 119). Ver Gráfico 6.15.

Gráfico 6.15 Propuesta de la convivencia como problema gemelo del orden social



Fuente: CAP EAFIT (2014)

Cabe aclarar que la elección por este tratamiento metodológico se debe en parte a una de las conclusiones expuestas en este libro⁶¹, y es que la preocupación por hacer operativo el concepto de convivencia y trasladarlo al campo de lo empírico es una tarea ausente de la bibliografía especializada a excepción de unos pocos trabajos. Por tal razón, se pretende organizar dichas interpretaciones comunitarias con el fin de incrementar su grado de conceptualización. Por último, al igual que en el apartado de percepciones comunitarias de seguridad, se trabaja por medio de cartografía de mapas mentales y reconstrucción del lenguaje, en donde las comunidades definieron el concepto de convivencia por medio de palabras, frases o valores; estas fueron clasificadas en las cuatro variables mencionadas anteriormente.

Lecturas comunitarias del concepto de convivencia

En primer lugar, a rasgos generales, se observa en los Gráficos que resumen las percepciones comunitarias sobre convivencia, que este concepto, desde diferentes dimensiones, es comprendido como formas y expresiones de sociabilidad positivas entre los individuos, donde se resaltan categorías como la tolerancia, el respeto, la comunicación, la solidaridad y en menor medida el acatamiento de las leyes y normas sociales. Frente a este último aspecto resulta importante señalar la necesidad de profundizar y focalizar la socialización del Manual de Convivencia ciudadano, entendido como el instrumento que orienta en gran parte las relaciones en un nivel microsocioal de los sujetos en los distintos territorios de la ciudad. Tal necesidad se reafirma en uno de los resultados de la encuesta realizada por Invamer-EAFIT (2014) para la Alcaldía de Medellín, donde se evidenció que a nivel de ciudad, el 91% de los encuestados manifestaron no conocer este Manual, hecho que significa un gran reto a nivel local en la búsqueda de regular conductas y contextos sociales bajo canales formales e institucionales.

Ahora bien, pasando a territorios particulares, las propuestas de los barrios Villa del Socorro (Santa Cruz) y El Raizal (Manrique) de la zona 1, se orientan a rescatar el diálogo y la comunicación en los entornos barriales (ambas estructuras se encuentran

⁶¹Específicamente en el capítulo "El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad" elaborado por Juan Pablo Mesa.

ancladas a los entornos inmediatos de socialización, familia - barrio y no cuentan con un carácter más amplio, como podría ser la comuna o la ciudad), cobrando así gran relevancia los aspectos relacionales y comunicacionales que pueden fortalecer la convivencia desde la generación de confianza a raíz del encuentro ciudadano basado en una comunicación asertiva.

*Gráfico 6.16 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio Villa del Socorro, comuna 2 -Santa Cruz-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Compartir con los demás"	"Solidaridad"	"Respeto hacia los demás"	"Respetar la ley"
"Comunicación asertiva"	"Ponerse en el lugar del otro"	"Ejerciendo la tolerancia"	"Respetar los bienes ajenos"
"Sentido de pertenencia"	"Vivir con la comunidad"	"Tolerancia y capacidad de solucionar los problemas"	"Exigencia de nuestros derechos"
	"Fomentar la paz"	"Libre expresión"	"No contaminar"
	"Construir con los vecinos"		"Empleo seguro"
			"Sentido de pertenencia"
			"Respetar las normas"
			Rescatar el diálogo para resolver conflictos"

Fuente: CAP EAFIT

Igualmente, la convivencia para estas personas gira alrededor de la norma como mecanismo de regulación social, ya sea desde el ejercicio o el respeto de estas. Por último, en estos dos barrios se promulga el respeto hacia los otros y el ejercicio de la libre expresión como factores que incrementan la tolerancia y genera relaciones de simetría entre los habitantes de estos territorios.

Gráfico 6.17 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio El Raizal, comuna 3 -Manrique-

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Confianza"	"Apoyo"	"Tolerancia"	"Valores"
"Comunicación"	"Bienestar colectivo"	"No agresión"	
"Integración"	"Afecto"		
"Diálogo"	"Conciencia"		
"Familia"			

Fuente: CAP EAFIT

En cuanto a la zona 2, específicamente en el barrio 12 de Octubre (12 de Octubre), es evidente la importancia de los comportamientos pacíficos, el respeto hacia los otros y los valores compartidos como pilares de la convivencia que priorizan las variables de reciprocidad y tolerancia de este concepto. A su vez, otro rasgo importante de esta conceptualización es la perspectiva normativa y de control social de la convivencia, cimentada en la regulación de los comportamientos individuales, en unos principios compartidos y en la equidad en cuanto a derechos ciudadanos. En menor medida, hay una orientación hacia la generación de canales de comunicación e integración familiar y vecinal en el barrio.

*Gráfico 6.18 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio Doce de Octubre, comuna 6 –Doce de Octubre–*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Comunicación asertiva"	"Solidaridad"	"Tolerancia"	"Control para todos"
"integración"	"Humildad"	"Respeto las opiniones"	"Equidad en derechos y dignidad"
"Vivir con el otro"	"Identidad de lo colectivo"	"Respeto a los demás"	"Tener buenos principios"
"Familia"	"Ser buen líder"	"Aceptar a los demás"	No violencia
	"Ser buen vecino"	"Respeto"	
"Diálogo"	"Servicio con voluntad"	"Respetar las diferencias"	
	"Compartir conocimientos"	Comprender al otro	
"Comunicación"	Transformar situaciones		
	"Adaptación"		

Fuente: CAP EAFIT

Por su parte, en los barrios La Milagrosa (Buenos Aires) y La Libertad (Villa Hermosa) de la zona 3 de Medellín, hay un continuo énfasis en el entorno comunitario como punto central de las interacciones sociales, donde se busca la configuración de relaciones vecinales fuertes (confianza y reciprocidad) a partir del diálogo, la comunicación, las integraciones barriales y la responsabilidad compartida.

*Gráfico 6.19 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio La Milagrosa, comuna 9 –Buenos Aires-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Comunicación"	"Altruismo"	"Tolerancia"	"Amor al prójimo"
"Diálogo"	"Solidaridad"	"Respeto"	
"Empatía"		"Comprensión"	
"Unión"			

Fuente: CAP EAFIT

Al mismo tiempo, en estos dos barrios la convivencia hace referencia a la tolerancia promulgada desde el reconocimiento de las diferencias, el respeto y el ejercicio de conductas no violentas. Por otro lado, en La Libertad el concepto se materializa desde las normas a partir del ejercicio y respeto de una cultura de ciudadana y un sistema de valores. En síntesis, las propuestas y atributos de la convivencia en la zona 3 se encuentran enfocados en las formas de interacción e inclusión de los habitantes por medio de prácticas dialógicas inclusivas que refuerzan la cohesión social y la confianza barrial.

*Gráfico 6.20 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio La Libertad, comuna 8 –Villa Hermosa-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Diálogo"	"Vivir bien en comunidad. Estar bien con los demás"	"Comprensión"	"Valores"
"Trata de tener buena comunicación con los vecinos que nos rodean para evitar conflictos entre nosotros mismos"	"Ser solidario"	"Tolerancia"	"Cultura ciudadana (cuando tiran basuras y yo soy la más perjudicada porque me insultan y yo barro a diario)"
"Comunicación"	"Ser amable"	"Respeto"	
"Unión"	Igualdad	"Ser pacífico"	
"Interactuar con los demás"		"Paciencia"	
"Compartir"		"Convivir es respetar las opiniones del otro"	
"Confiar en uno mismo"		"Comprensión"	

Fuente: CAP EAFIT

En relación con la conceptualización que hizo la comunidad de San Joaquín (Laureles-Estadio) de la zona 4, se observa una marcada orientación hacia la legitimidad de las reglas y normas sociales como mecanismo de regulación de las interacciones vecinales, donde la comunidad busca una participación decisoria en la construcción de estos acuerdos colectivos con el gobierno local. Por otra parte, la convivencia para este territorio también se constituye con la solidaridad, la tolerancia y la unión vecinal, elementos que facilitan la confianza y el reconocimiento de las diferencias. Finalmente, dos cosas para destacar, la primera, en este grupo fue reiterativa la importancia de generar prácticas y normas que sean amables con el ambiente, y la segunda hace referencia a la búsqueda de relaciones positivas entre la mujeres para lograr reconocimiento y empoderamiento.

*Gráfico 6.21 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio San Joaquín, comuna 11 –Laureles-Estadio-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Unión" "Actitud comunicacional asertiva" "Facilidad para integrarse en los entornos"	"Vivir y dejar vivir" "Ser amigable con los demás y con el entorno" "Ser buen vecino y tener sentido de pertenencia" "Sororidad"	"Reconocer al vecino" "Respeto" "Tolerancia"	"Sostenibilidad" "Crear una cultura ambiental" "Responsabilidad con nuestras tareas" "Gobernanza social" "Vivir en normatividad" "Mis derechos terminan donde empiezan los del otro"

Fuente: CAP EAFIT

Respecto al barrio 20 de Julio (San Javier) de la zona 4, la convivencia se materializa principalmente con el cumplimiento y legitimidad de una reglas, en este caso principios y normas morales que orientan las acciones e interacciones entre los ciudadanos. En segundo lugar, se priorizan atributos actitudinales, de comunicación y de respeto que refuerzan la confianza vecinal y facilitan relaciones horizontales desde la tolerancia y el reconocimiento del otro.

*Gráfico 6.22 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio Veinte de Julio, comuna 13 –San Javier-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Dialogar"	"Servirle a los demás"	"Respeto"	"Educación superior"
"Que haga y diga las cosas a los bien"	"Tener en cuenta las necesidades del otro"	"Tolerancia"	"Ética"
"Interacción con los demás"	"Trabajo en grupo"	"Escuchar"	"Honestidad"
"Comunicación"	"Solidaridad"	"Saber solucionar los problemas"	"Compartir"
"Comunidad"	"Ser buen vecino"		

Fuente: CAP EAFIT

En el barrio Manila (El Poblado) de la zona 5 de Medellín, la comunidad propone un concepto que sigue una estructura normativa en torno al conocimiento y legitimidad de normas sociales y leyes que reglamentan el comportamiento entre los habitantes de determinado territorio. Básicamente, la convivencia en esta propuesta se fundamenta en la admiración o respeto por la ley (o el reconocimiento de la importancia de cumplirla) y el temor a la sanción legal o social.

*Gráfico 6.23 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio Manila, comuna 14 –El Poblado-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Buena comunicación"	"Interés común sobre el particular"		"Cumplimiento de las normas"
			"Cultura ciudadana y vial"
			"Educación en la familia"

Fuente: CAP EAFIT

Por otro lado, la propuesta realizada en el barrio El Rincón (Belén) de la zona 6, se concentra principalmente en el aspecto actitudinal, es decir, se basa tanto en la solidaridad, en el respeto hacia el otro así como en el ejercicio de la tolerancia y las relaciones inclusivas entre ciudadanos. La convivencia aquí se encuentra asentada en la legitimidad de normas morales y sociales tendientes hacia la configuración de expresiones positivas en el relacionamiento de las personas. Por último, cabe resaltar que este grupo propone la participación y la seguridad como normas para la convivencia.

*Gráfico 6.24 Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Barrio El Rincón, comuna 16 -Belén-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Amistad"	"Solidaridad" "Paz" "Acompañamiento"	"Respeto" "Tolerancia"	"Seguridad" "Participación"

Fuente: CAP EAFIT

Finalmente, en la centralidad del corregimiento de San Cristóbal, los imaginarios comunitarios de convivencia se ubican en la variable correspondiente a la legitimidad de las normas sociales y las instituciones formales, a partir de la exigencia de derechos como lo son la participación, la calidad de vida, la generación de espacios públicos, el derecho a una educación de alta calidad, así como la construcción de un sistema de valores desde la familia con la presencia de los padres. Igualmente, esta propuesta se dirige a la generación de confianza comunitaria a través de integraciones vecinales que fortalezcan la unión y del trabajo social con jóvenes.

Gráfico 6.25 *Imaginarios comunitarios del concepto de convivencia
Centralidad, comuna 60 –corregimiento San Cristóbal-*

Confianza	Reciprocidad	Tolerancia	Legitimidad de las normas sociales e instituciones formales
"Integración de vecinos para fortalecer la unión"			"Participación"
"Orientación juvenil"			"Buena educación"
			"Calidad de vida"
			"Buen rendimiento educativo. Nivel alto de educación"
			"Espacios públicos para los jóvenes"
			"Presencia de los padres"

Fuente: CAP EAFIT

Propuestas comunitarias de Barrio Seguro en la ciudad de Medellín

El barrio y su importancia en la construcción de la política pública de seguridad y convivencia en el Municipio de Medellín.

En Medellín, la violencia y sus diferentes manifestaciones, las problemáticas de convivencia ciudadana y los elementos generadores de inseguridad, se expresan de manera transversal en toda la ciudad, claro está, con intensidades y formas diversas en cada comuna y corregimiento. De tal forma que para comprender estos fenómenos y tratar de crear condiciones para reducirlos a su máxima expresión, es necesario abordarlos desde la especificidad de cada territorio desde donde se establecen diferentes patrones, condiciones y realidades que permiten la reproducción o no de dichos fenómenos y sus efectos. En este sentido, los dos apartados anteriores sobre problemáticas barriales e imaginarios de seguridad quisieron dar cuenta de esas particularidades de cada territorio a partir de las interpretaciones y relatos comunitarios. Ahora bien, el propósito del presente acápite consiste en complementar el enfoque territorial que se ha querido resaltar a lo largo de este capítulo, mediante las propuestas de la población

para configurar barrios seguros a partir de sus imaginarios sociales y discusiones dadas en los grupos focales.

Con respecto a estas propuestas comunitarias de barrio seguro, se preguntó a las comunidades desde sus vivencias, saberes colectivos y aspiraciones, cuáles son las condiciones y características principales para que los territorios donde habitan se constituyan en entornos seguros. Como resultado, se obtuvieron ejercicios diversos y asociados a las condiciones socioeconómicas de los participantes, estructura física de los barrios que habitan (vivienda, espacios públicos y equipamientos urbanos y red vial); normas y relaciones sociales existentes en sus entornos; legitimidad de las autoridades locales y presencia o no de actores armados ilegales.

Asimismo, en muchas de las propuestas recogidas, la seguridad abarca diferentes dimensiones como la económica, comunitaria, personal, ambiental, política y de la mujer⁶²; en ese sentido la mayoría de los ejercicios se enmarcaban entre los conceptos de seguridad humana, así como ciudadana y en menor medida la pública. Esto indica que el tema de la seguridad según los habitantes de Medellín participantes de este ejercicio, no debería recaer exclusivamente en la Policía y recientemente en la Secretaría de Seguridad⁶³, sino que abarca otras dependencias, actores y programas tanto de la administración municipal como de la sociedad civil.

Después de las consideraciones anteriores se procede a exponer de una manera concisa qué representa para este ejercicio el barrio como unidad socioespacial y acto seguido se exponen las propuestas comunitarias resultado de la metodología trabajada.

⁶²Dentro de las dimensiones del enfoque de seguridad humana propuestas por el PNUD, el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, OSHM, dentro de su aproximación al concepto y reconocimiento de las dinámicas de la ciudad y de sus residentes, decidió incluir la seguridad de las mujeres como una dimensión autónoma.

⁶³En el gobierno de Aníbal Gaviria 2012-2015, el tema de seguridad fue separado de la Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos y pasó a tener un propio despacho con el fin de gestionar, planear y dirigir la oferta en seguridad para la ciudad.

Significado de barrio

Conforme a las diferentes experiencias que forman parte del programa de Ciudades más Seguras de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos⁶⁴, se retoma el marco interpretativo que hacen de la dimensión barrial, entendida esta como la más idónea para la construcción y apropiación de la ciudad.

En este orden ideas, el barrio es interpretado como una unidad socioespacial que comprende tanto el entorno físico que rodea determinado grupo de viviendas o asentamientos como las relaciones sociales y las interacciones que se producen en él; es decir, se trata de un elemento constituyente de identidad territorial que media entre el entorno privado del hogar y el espacio público. Conjuntamente, para los jóvenes, niños, mujeres y adultos el barrio es un espacio de socialización y formación temprana que trasciende lo familiar y que tiene la posibilidad de transmitir las características positivas o negativas que él posee (Saravi, 2004; Buraglia 1998 en ONU-Habitat, 2010).

Así mismo, con base en diferentes experiencias y programas referenciados por ONU-Habitat en América Latina, se adopta el enfoque en el cual las políticas públicas de prevención, seguridad y convivencia son más eficaces cuando se ajustan a las realidades locales de los barrios; teniendo en cuenta las historias, recursos, capital social y particularidades de esos microterritorios. Es decir, el barrio se configura como un punto de encuentro de la diversidad de políticas públicas nacionales, departamentales y locales, así como programas de otras instituciones. Por último, en los temas y problemáticas de seguridad y convivencia, el barrio se constituye en una entidad fundamental que facilita la socialización y paralelamente la articulación entre los entornos familiares, vecinales y los espacios públicos.

⁶⁴Ver Guía para prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana (2009) y Guía para la prevención en barrios: hacia políticas de cohesión social (2010) ONU-Habitat & Universidad Alberto Hurtado (UAH) Chile.

Diez propuestas comunitarias de barrio seguro en la ciudad de Medellín

En esta sección se emplearon cartografías de mapas mentales como instrumento de generación de información para las propuestas de barrio seguro, las cuales fueron agrupadas cada una en tres categorías que son oferta estatal, infraestructura y capital social.

En la categoría de oferta estatal se incluyeron todas las propuestas orientaron a demandas de programas sociales, políticas públicas, mejoramiento de condiciones socioeconómicas y servicio de la Policía, así como otros entes de seguridad. En infraestructura se agruparon los requerimientos asociados a intervenciones físicas en el territorio, haciendo la salvedad de que este componente depende en gran parte del Estado local. Por último, en la categoría de capital social se concentraron todas las acciones tanto de la comunidad como del Estado dirigidas a la cooperación, generación de confianza, redes sociales y creación de normas y pactos de convivencia.

Tabla 6.5 Barrio seguro: zona nororiental, barrio Villa del Socorro, comuna 2

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Policía: Mejora del servicio en su efectividad, capacidad de respuesta y eliminación de prácticas de corrupción de algunos de sus integrantes. Se reclama más presencia en el territorio para regular las riñas de forma eficiente riñas y evitar potenciales homicidios.
	Gobierno local: Las secretarías con oferta en territorio deben manejar un lenguaje que no confunda a la comunidad. Se reclama una relación más pedagógica que facilite los procesos cognitivos.
Infraestructura	Terminación de obras inconclusas como algunas calles del sector y construcción de aceras que mejoren la movilidad en los entornos cotidianos. Construcción de canchas deportivas sintéticas las cuales no generan basura y espacios de encuentro para niños y jóvenes.
Capital Social	Generación de acuerdos comunitarios orientados al control social desde adentro. Esto implica pactos de convivencia que promuevan el respeto de normas, encuentros ciudadanos, solidaridades vecinales y promoción del buen manejo de las basuras.
	Integración de organizaciones sociales y las instituciones municipales en pro de acuerdos colectivos.

Fuente: CAP EAFIT

Esta propuesta de la zona nororiental en la comuna 2 prioriza las acciones orientadas hacia el fortalecimiento de las interacciones interpersonales para la construcción de confianza vecinal y la creación de normas comunitarias para establecer un control social informal como forma de regular positivamente los comportamientos de los miembros del barrio. Paralelamente, hay una demanda de programas sociales estatales, consolidación de infraestructura, capacitaciones, equipamientos comunitarios y mejor servicio policial. Se aclara que algunos elementos de este barrio seguro se complementan con la articulación del Estado local y la comunidad.

Tabla 6.6 Barrio seguro: zona nororiental, barrio El Raizal, comuna 3

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Aumentar la presencia de las autoridades locales en especial de la Policía para crear confianza barrial.
	Realización de talleres para la comunidad en donde se discutan temas de seguridad y convivencia.
	Generar las condiciones para que la gente pueda expresarse y hablar libremente en el barrio.
	Apoyo a procesos comunicativos que fomenten el diálogo vecinal.
	Ofrecer condiciones de seguridad para las mujeres.
Infraestructura	Construcción de espacios públicos que incentiven los encuentros y reconocimiento vecinal.
	Iluminación de calles para generar tranquilidad de los habitantes en la noche.
	Construcción de aceras para la movilidad peatonal.
Capital Social	Realización de campañas y programas que impulsen el diálogo y la comunicación entre los habitantes.
	Generar normas de convivencia para el uso adecuado de los espacios públicos.

Fuente: CAP EAFIT

El barrio seguro de El Raizal, comuna 3, hace énfasis en la necesidad de consolidar y ampliar la infraestructura en cuanto a vías, espacios públicos y aceras, este último muy importante para la movilidad, pues fue recurrente la enunciación de conflictos generados por invasión de los espacios públicos por parte de diferentes negocios de trabajo informal y por la obligación de compartir la calle con los carros para transitar en el sector. Otro punto central en la propuesta, fue la demanda de más personal de policía

y otros agentes relacionados con la seguridad para generar confianza en los barrios. Además, se proponen campañas para fomentar el buen uso de los espacios públicos. Finalmente, la comunicación, al igual que en otras zonas de la ciudad, aparece como una herramienta fundamental y transversal a los temas de seguridad y convivencia.

Tabla 6.7 Barrio seguro: Zona Centroriental, barrio La Libertad, comuna 8

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Gobierno local: Mejoramiento de condiciones socioeconómicas enfocadas a la disminución de la pobreza y el desempleo así como la vinculación de los jóvenes a programas y oportunidades.
	Mayores programas y acciones de la Administración municipal para incentivar la integración barrial, capacitaciones en oficios, disminuir el consumo de drogas y mejorar la comunicación entre los habitantes y con la Alcaldía.
Infraestructura	Iluminación de calles, construcción de espacios públicos y restaurante comunitario, ampliación de las aceras e instalación de cámaras de vigilancia.
	Control a invasiones y ocupaciones de predios en la parte alta de la comuna 8 que generan mal uso del espacio público y problemas de convivencia y seguridad.
Capital Social	Acciones comunitarias y del Estado local que promuevan el reconocimiento y respeto vecinal; la creación de espacios y jornadas de encuentros barriales y que mejoren la comunicación entre los habitantes.
	Creación de normas para cimentar una cultura vial en barrios donde los carros y los peatones comparten el mismo espacio por la limitación de la infraestructura.
	Generación de una cultura ambiental y de reglas para el manejo de las basuras.

Fuente: CAP EAFIT

En la comuna 8, barrio La Libertad, prevalece la oferta estatal dirigida, por un lado, a solventar problemas estructurales de vulnerabilidad y exclusión (desempleo, pobreza y oportunidades para jóvenes) y por otro a la consolidación urbanística del barrio (mejoramiento de viviendas, vías, espacios públicos, cámaras de vigilancia y control a invasiones de nueva población). En menor medida, las propuestas se sitúan en la generación de normas sociales, regulación de conductas y cuidado del medioambiente.

Tabla 6.8 Barrio seguro: zona centroriental, barrio La Milagrosa, comuna 9

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Policía: Aumento salarial a los policías para que tengan incentivos de prestar un mejor servicio. Eliminar la corrupción al interior de la institución. Aumento de la vigilancia en apoyo con la comunidad.
	Gobierno local: Programas y proyectos sociales (generación de empleo, acceso a educación superior, programa de alimentación de niños entre 0-5 años, capacitaciones en oficios varios, restaurante comunitario)
	Legalización de situación militar de jóvenes y adultos
	No presencia de combos delincuenciales y de fronteras invisibles.
Infraestructura	Mejoramiento integral de barrios y vivienda digna.
	Construcción de espacios públicos (casas de justicia, parques y biblioteca), escales eléctricas que faciliten la movilidad en zonas de alta pendiente, instalación de semáforos y mejoramiento de la iluminación en calles.
Capital Social	Fortalecimiento de organizaciones comunitarias y activación de redes.
	Regulación de conductas vecinales.
	Nuevos discursos y prácticas que cambien los imaginarios del narcotráfico.
	Talleres comunitarios (promoción de normas de convivencia, técnicas de recreación y prevención de la violencia intrafamiliar).

Fuente: CAP EAFIT

En la comuna 9, barrio La Milagrosa, los planteamientos para constituir un barrio seguro se resumen en el mejoramiento integral de barrios, mayor acceso a educación y empleo, la prevención situacional de zonas específicas, programas estatales comunitarios, el fortalecimiento del control social informal y formal (activación de redes, normas de convivencia, rechazo de la cultura del narcotráfico y eficiencia del servicio de policía) y oposición a los armados ilegales y su control territorial.

Tabla 6.9 Barrio seguro: zona centroccidental, barrio Veinte de julio, comuna 13

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Gobierno local: Proyectos y programas sociales de generación de empleo, aumento de cobertura educativa, becas estudiantiles, apoyo a las micro empresas y priorización de oferta de servicios y vivienda para población desplazada.
	Concertación con la comunidad sobre el tipo de inversiones que se realizan en el territorio, algo que tenga más alcance que el presupuesto participativo.
	Descentralización de los centros de atención social para la ampliación de su cobertura.
	Policía y Ejército: Ser más efectivos con la delincuencia presente en el territorio con el fin de reducir sus efectos. Reformar la fuerza pública y sus estamentos.
Infraestructura	Construcción de más Casas de Justicia.
	Construcción de Unidad de Vida Articulada UVA.
	Restaurante comunitario y salas de sistemas.
	Espacios públicos para los jóvenes.
Capital Social	Juntas de Acción Comunal más organizadas y con líderes sociales con capacidad de articular la población a favor del beneficio colectivo.
	Mejoramiento de los niveles de comunicación entre el Estado y la comunidad.

Fuente: CAP EAFIT

El barrio seguro proyectado en la comuna 13, en el 20 de Julio, se enfoca principalmente en la demanda de oferta socioeconómica del Estado local para jóvenes, adultos, personas de la tercera edad y víctimas del conflicto armado. A su vez, solicita la descentralización de los centros de atención social y de justicia para aumentar la cobertura en los barrios y la construcción de nuevos espacios públicos. Por otro lado, se reclama mayor eficiencia en el servicio de la Policía y el Ejército para perseguir a los grupos delincuenciales. Finalmente, se pide que las JAC y líderes sociales sean más organizados y trabajen a favor del beneficio colectivo.

Tabla 6.10 Barrio seguro: zona centroccidental, barrio San Joaquín, comuna 11

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Gobierno local: creación de concejos comunitarios de información y explicación de los programas de seguridad y convivencia en la zona y en la ciudad.
	Apoyo para la realización de campañas de comunicación e intervenciones culturales con el objeto de fortalecer principios, identidad y arraigo en los barrios.
	Unión y armonía entre Estado local, Policía, Ejército, comunidad y medios de comunicación.
	Acceso a oferta de recreación.
	Se exige autoridades más competentes y flexibles.
Infraestructura	Generación de equipamiento para la integración ciudadana y para la recreación de personas de la tercera edad.
	Instalación de más cámaras de seguridad.
Capital Social	Empoderamiento comunitario (generación de normas y encuentros de convivencia para la generación de un control social informal).
	Resignificar el uso de los espacios públicos hoy cooptados por actividades de microtráfico.
	Incrementar la confianza vecinal y el arraigo barrial desde la promoción de valores, la solución pacífica de conflictos y campañas de autocuidado.
	La seguridad es un tema de corresponsabilidad donde se propone desarrollar una categoría nombrada responsabilidad social territorial y otra seguridad social, con el objeto de construir acuerdos compartidos entre comunidad y Administración para el respeto de normas de convivencia y uso de espacios públicos.

Fuente: CAP EAFIT

El barrio San Joaquín de la comuna 11, junto con los sectores aledaños, son unidades urbanas consolidadas. De tal forma, este barrio seguro se diferencia de otras propuestas porque no demanda tanta intervención física en viviendas y generación de vías o espacios públicos. Sus intereses se centran más hacia el fortalecimiento del capital social, la participación comunitaria, la re-significación y uso de espacios públicos, así como el relacionamiento armónico con la Administración municipal y sus fuerzas de seguridad. Aquí los elementos dirigidos a empoderar la comunidad, generar redes y trabajo comunitario hacia la construcción de beneficios colectivos, predominan sobre el ámbito estatal y de infraestructura. Por último, se resalta la categoría que se pro-

puso sobre “responsabilidad social territorial”, donde comunidades y administración la desarrollan de forma sinérgica en el barrio mediante acuerdos compartidos de uso de los espacios públicos y de reglas de convivencia.

Tabla 6.11 Barrio Seguro: zona noroccidental, barrio Doce de Octubre, comuna 6

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Gobierno local: Utilización efectiva de los Planes de Desarrollo Local como carta de navegación que focalizan las problemáticas de cada barrio.
	Ejecución de programas sociales que impacten positivamente las diferentes dimensiones como la educación, la cultura y lo psicosocial en los habitantes.
	Campañas de concientización y sensibilización sobre las problemáticas de seguridad y convivencia.
	Se exige que la Policía y otras autoridades competentes en la regulación de la seguridad y la convivencia sean efectivas y a su vez eliminen prácticas de corrupción existentes.
Infraestructura	Ampliación de andenes para mejorar la movilidad peatonal.
	Construcción de parqueaderos.
	Apropiación positiva de los espacios públicos.
Capital Social	Realización de encuentros, talleres y tertulias barriales para el reconocimiento vecinal y del territorio que habitan.
	Jornadas de sensibilización para la promoción de normas sociales relacionadas con el uso del espacio público, el control de mascotas y el buen manejo de las basuras.
	Promoción de la autorregulación, entendida como herramienta individual para ser un actor que reproduzca buenas prácticas a favor de acuerdos colectivos.
	Presencia de más líderes barriales que actúen en favor de los territorios y su habitantes.

Fuente: CAP EAFIT

Para los habitantes del Doce de Octubre de la comuna 6 de Medellín, un barrio seguro se constituye principalmente desde el mejoramiento y la eficiencia del servicio de las autoridades competentes en materia de seguridad, seguido de la realización de programas barriales para la integración vecinal y la intervención mediante acciones específicas en las dimensiones educativa, cultural y psicosocial de la población.

En el ámbito físico espacial, al ser un sector con buenos equipamientos y calidad de la vivienda, las intervenciones en infraestructura barrial no son de carácter prioritario al hablar de seguridad y convivencia, se solicitan más parqueaderos y aceras. Finalmente, un aspecto importante para destacar es la iniciativa de hacer un uso efectivo de los Planes de Desarrollo Local como carta de navegación que focalizan las problemáticas de cada barrio.

Tabla 6.12 Barrio Seguro: zona suroccidental, barrio Belén Rincón, comuna 16

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Gobierno local: Ampliación de la cobertura educativa y generación de empleo.
	Oferta social principalmente a través de proyectos de cultura y recreación.
	Negociación de los combos delincuenciales del sector los cuales tienen un control territorial reconocido en el barrio y que regulan temas de seguridad y convivencia.
	Propuesta de legalización de las drogas.
Infraestructura	Mejoramientos de vías de acceso al barrio.
	Construcción de senderos peatonales.
	Creación de nuevos equipamientos urbanos y escenarios deportivos.
Capital Social	Acciones para mejorar la comunicación entre los vecinos y, de estos con el Estado local.
	Fortalecimiento del compromiso ciudadano hacia la oferta social de la Administración municipal
	Campañas sobre el buen manejo de las basuras y cultura del reciclaje

Fuente: CAP EAFIT

El barrio seguro para los habitantes de Belén El Rincón, de la comuna 16, se configura principalmente por el entorno generado desde el accionar del Estado vía intervenciones físicas en los territorios y en la creación de oferta social para los diferentes ciudadanos (cobertura educativa y generación de empleo). Por otra parte, conviene distinguir la propuesta de realizar una negociación con los “combos”, es decir, los grupos armados ilegales que tienen un control reconocido en los barrios de la zona y que regulan temas de seguridad y convivencia. En cuanto a la categoría de capital social, se plantean acciones para mejorar la confianza vecinal y la creación de normas de convivencia.

Tabla 6.13 Barrio seguro: zona suroriental, barrio Manila, comuna 14.

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Configuración de entornos seguros a partir de más presencia de uniformados de la Policía con su programa de cuadrantes y de guardas de tránsito que regulen los problemas de movilidad que aquejan a El Poblado.
	Sanciones para establecimientos comerciales nocturnos que incumpla la normatividad y para consumidores de drogas en espacios públicos.
	Aplicación del Decreto 3222 del 2002 del Gobierno Nacional sobre redes de seguridad ciudadana y que vincula ampliamente a la vigilancia privada.
Infraestructura	Iluminación de calles en zonas sin alumbrado público.
	Poda de árboles que son riesgosos por su estado o que se convierten en lugares vulnerables para hurtos porque sirven de camuflaje para ladrones.
Capital Social	Realización de encuentros vecinales para promover la integración entre los habitantes del barrio.
	Actividades vecinales con la policía comunitaria.
	Promoción de la cultura del autocuidado y del valor de lo público.
	Expulsión de los consumidores de droga de los espacios públicos.

Fuente: CAP EAFIT

En el barrio Manila de la comuna 14, al igual que en San Joaquín, la propuesta de barrio seguro no tuvo en cuenta amplias intervenciones físicas en el territorio al ser barrios consolidados y planificados. Sus propuestas se encaminan más hacia el hecho de que las autoridades desplieguen un control efectivo para el cumplimiento de normas a partir de mayor presencia de la Policía y agentes de tránsito para regular temas de mal uso de espacio público, cumplimiento de normatividad de establecimientos nocturnos y mejoramiento de la movilidad. Por otra parte, se plantea la realización de encuentros vecinales para incentivar la integración entre los habitantes del sector.

Tabla 6.14 Barrio seguro: Corregimiento de San Cristóbal, comuna 60

Dimensiones	Propuestas
Oferta del Estado	Descentralizar la oferta de servicios y programas de la Administración municipal para tener cobertura en la centralidad y veredas del corregimiento.
	Presencia de programas de la Secretaría de Juventud y de Gobierno con proyectos como Delinquir no paga, Pisotón, Hinchas por la paz, entre otros.
	Asistencia a población de la tercera edad y campañas de sensibilización en consumo de drogas y educación sexual.
	Mejorar la comunicación y difusión de la oferta del Estado local.
Infraestructura	Construcción o pavimentación de vías que comuniquen las veredas con la centralidad.
	Construcción de canchas de fútbol y gimnasios al aire libre.
Capital Social	Creación de mesa de la juventud para incentivar la participación e integración de esta población.
	Realización de reuniones interveredales para el reconocimiento e integración vecinal.
	Aumento de la participación y población adulta en el Presupuesto Participativo.
	Respeto por las normas de convivencia.
	Fortalecimiento de las redes comunitarias.

Fuente: CAP EAFIT

El barrio seguro sugerido en el corregimiento de San Cristóbal, combina cuatro elementos principales que son: la oferta estatal de programas sociales y asistenciales (principalmente para los jóvenes); la demanda de infraestructura; la descentralización de servicios y programas para los territorios predominantemente rurales, y, finalmente, el fortalecimiento de la participación comunitaria y su gestión tanto para vincularse a proyectos u oportunidades institucionales como para el fortalecimiento de redes, respeto de normas de convivencia y generación de confianza.

Asimismo, se destaca en esta propuesta la diferenciación necesaria al momento de focalizar la oferta institucional en los cinco corregimientos de la ciudad de Medellín. Actualmente, aunque la influencia de la ciudad y prácticas urbanas es importante en estos territorios, aún hay sectores y veredas que tienen prácticas rurales y ausencia de institucionalidad.

Conclusiones

A lo largo del trabajo de campo desarrollado para este artículo en las seis zonas del área urbana de Medellín, sumado al corregimiento de San Cristóbal, todas las comunidades participantes del ejercicio expresaron la necesidad de establecer canales regulares de comunicación con sus vecinos y con el gobierno local. Tal comunicación tiene como objetivo construir relaciones de confianza, conocer la oferta social del Estado en el territorio y debatir sobre temas de seguridad y convivencia, que en contextos complejos muchos habitantes no se atreven a exteriorizar. En síntesis, se trata de convertir la seguridad en un tema público donde las comunidades –en conjunto con la academia y el gobierno local– participen en espacios de interacción en los cuales se discutan las capacidades para gobernar y transformar los fenómenos que afectan la seguridad en los barrios.

En las aproximaciones que las comunidades hicieron del concepto de convivencia, es evidente la demanda que tienen las personas por generar espacios de socialización y encuentro vecinal que incrementen el reconocimiento y la confianza interpersonal a una escala barrial. Así mismo, tales propuestas dejan ver que la configuración y el respeto de normas y reglas formales es hoy un imperativo en la actual cotidianidad de la ciudad, tanto urbana como rural, en donde continuamente hay trasgresiones a valores y derechos fundamentales en detrimento de lo colectivo y lo individual.

Por otro lado, la diferente información recopilada en este ejercicio sobre problemáticas barriales, percepciones e interpretaciones de seguridad y las propuestas de cómo configurar entornos seguros, son un instrumento que puede complementar de manera integral los diagnósticos de los tomadores de decisiones en cuanto al diseño y evaluación de políticas públicas de seguridad, las cuales en muchas ocasiones se basan en una batería de indicadores como los homicidios, el hurto, las riñas, las capturas, entre otros, pero dejan de lado otra realidad no medible desde el dato cuantitativo y que por ende no es atendida dentro de los programas y acciones ejecutados en el territorio por el Estado.

Así mismo, dentro de los grupos focales desarrollados, se evidenció que en los barrios de la ciudad es latente la presencia de órdenes sociales diferentes que son dirigidos por grupos armados ilegales denominados “combos”. No obstante, el alcance de este

trabajo no permitió indagar a profundidad los efectos de la presencia de estos actores ilegales, sus reglas, control socioeconómico del territorio, así como las dinámicas de interacción entre los miembros de estos grupos con la comunidad. De tal forma, queda abierta la discusión sobre este tema trascendental para la ciudad en donde todavía no hay metodologías fuertes sobre cómo medir esta presencia, sus efectos y rentas criminales.

Finalmente, las comunidades, desde sus percepciones y vivencias, entienden que la seguridad abarca diferentes dimensiones y procesos, esto implica que no solo la Policía y los gestores de la Secretaría de Seguridad y de Gobierno del Municipio de Medellín son los encargados de gestionar y solucionar estas problemáticas en las comunas. Por el contrario, se hace necesaria más corresponsabilidad de la población, así como la integración de diferentes secretarías de la Alcaldía para ofrecer una oferta articulada de programas y servicios relacionados con la seguridad y convivencia. En ese sentido, es necesario que los Comités Locales de Gobierno funcionen de manera correcta como espacio de coordinación de los planes, programas y proyectos de la Alcaldía municipal. Este espacio, por ley, debe desarrollar y poner en práctica las políticas públicas trazadas por la administración, con especial énfasis en el orden público, la convivencia y la seguridad.

Bibliografía

Anderson, E. (1998). The social ecology of youth violence. In M. Tonry y M. H. Moore (Eds.), *Youth violence* (pp. 65-104). Chicago: University of Chicago Press.

Arias G. F. (1998). Barrios desfavorecidos en ciudades españolas. En *Foro Barrios Vulnerables*. Recuperado el 7 de mayo de 2014, de <http://habitat.aq.upm.es/bv/agbd09.html>.

Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 19, 5-26.

Barbour, R. (2007). *Doing Focus Groups*. London: Sage.

Beato, C., y Totino, B. (2005). "Há nada certo. Políticas sociais e crime em espaços urbanos". Trajano, J. "Prevenção da violencia, o papel das cidades". *Civilização brasileira*. Centro de Estudios de Segurança e Cidadania. FAPERJ. Rio de Janeiro.

Buraglia, P. (1998). El barrio desde una perspectiva socio-espacial, hacia una redefinición del concepto. *Barrio Taller Serie Ciudad y Hábitat, Documento #5*. Recuperado el 6 de junio de 2014 desde www.barriotaller.org.co/publicaciones.

Bursik, R. J. (1986). Ecological stability and the dynamics of delinquency. En A. J. Reiss and M. Tonry (Eds.), *Communities and Crime* (pp. 35-66). Chicago: University of Chicago Press.

Bursik, R. J. (1988). Social disorganization and theories of crime and delinquency: Problems and prospects. *Criminology*, 26, 519-551.

Bursik, R. J., y Grasmick, H.G.. (1993). *Neighbourhoods and Crime*. New York: Lexington.

Bursik, R. J., y Grasmick, H.G. (1996). Neighbourhood-based networks and the control of crime and delinquency. En H. Barlow (Ed.), *Crime and Public Policy* (pp. 107-130). Boulder: Westview Press.

Clelland, D., y Carter, T. (1980, November). The new myth of class and crime. *Criminology*, 18, 319-336.

- Currie, E. (1985). *Confronting crime: An American challenge*. New York: Pantheon Books.
- Frühling, H., y Sandoval, L. (1997). "Percepciones de inseguridad y realidad delictual en tres comunas populares de Santiago". *Revista Estudios Públicos*, 68, primavera de 1997.
- Garfinkel, H. (2006). *Estudios en Etnometodología*. Barcelona: Anthropos.
- Gomme, I. (1985). Predictors of status and criminal offences among male and female adolescents in an Ontario community. *Canadian Journal of Criminology*, 26, 147-159.
- Habegger, S., y Mancila, I. (2007). El poder de la cartografía social en las prácticas contra hegemónicas o la cartografía social como estrategia para diagnosticar nuestro territorio. Recuperado el 1 de mayo de 2014, de <http://www.areaciega.net/index.php/plain>.
- Hargreaves, D. H. (1967). *Social relations in a secondary school*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Hernández, R. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press.
- Howell, J. C., y Hawkins, J. D. (1998). Prevention of youth violence. In M. Tonry y M. H. Moore (Eds.), *Youth violence* (pp. 263-315). Chicago: University of Chicago Press.
- Huizinga, D. (1997, November). The volume of crime by gang and non-gang members. Paper presented at the Annual Meeting of the American Society of Criminology, San Diego, CA.
- Kupfer, G. (1966). *Middle class delinquency in a Canadian city*. Unpublished doctoral dissertation, Department of Sociology, University of Washington, Seattle.
- Kingston, B., Huizinga, D., y Elliott, D. (2009). A Test of Social Disorganization Theory in High-Risk Urban Neighborhoods. *Youth Society*, 41, 53-79.
- Linden, R. (2004). Social control theory. In R. Linden (Ed.), *Criminology: A Canadian perspective* (pp. 374-406). Toronto: Thomson.

Lipsey, M. W., y Derzon, J. H. (1998). Predictors of serious delinquency in adolescence and early adulthood: A synthesis of longitudinal research. In R. Loeber y D. P. Farrington (Eds.), *Serious and violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions* (pp. 86-105). Thousand Oaks, CA: Sage.

Lunecke, A., y Ruiz J. C. (2006). Barrios críticos en materia de violencia y delincuencia: marco de análisis para la construcción de indicadores de diagnóstico. Universidad Alberto Hurtado.

Maguin, E., and Loeber, R. (1996). Academic performance and delinquency. In *Crime and Justice: A Review of Research*, Vol. 20. Chicago: University of Chicago Press, pp. 145–264.

Miles, M. B., y Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Morenoff, J. D., Sampson, R. J., y Raudenbush, W. (2001). Neighborhood Inequality, Collective Efficacy, and the Spatial Dynamics of Urban Violence. *Population Studies Center, University of Michigan*.

Olavarría, M., Tocornal, X., Manzano, L., y Frühling, H. (2008). Crimen y violencia urbana. *Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas*. INVI, 64(23), 19-59.

ONU-Habitat & Universidad Alberto Hurtado de Chile. (2010). *Guía para la prevención en barrios, hacia las políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*.

Polk, K., y Schafer, W. E. (1972). *Schools and delinquency*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Sampson, R. J. (1986). Neighbourhood family structure and the risk of personal victimization. En R. J. Sampson y J. M. Byrne (Eds.), *The Social Ecology of Crime* (pp. 25-46). New York: Springer-Verlag.

Sampson, R. J. (1992). Family management and child development: Insights from social disorganization theory. In Joan McCord (Ed.), *Facts, Frameworks, and Forecasts: Advances in Criminological Theory* (3, pp. 63-93). New Brunswick, NJ: Transaction.

Sampson, R. J., Morenoff, J. D., y Earls, F. (1999). Beyond social capital: Spatial dynamics of collective efficacy of children. *American Sociological Review*, 64, 633-660.

Sampson, R. J., Morenoff, J. D., y Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing "neighbourhood effects": Social processes and new directions in research. *Annual Review of Sociology*, 28, 443-478.

Sampson, R. J., Raudenbush, S. W., y Earls, F. (1997). Neighbourhoods and violent crime: A multi-level study of collective efficacy. *Science*, 227, 916-924.

Sampson, R. J., y Groves, W. B. (1989). Community structure and crime: Testing social disorganization theory. *American Journal of Sociology*, 94, 774-802.

Saraví, Gonzalo. (2004). Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural. *Cepal*, 83, 31-47.

Seepersad, R. (2008). Social Disorganization Theory. En S. Wortley (Ed.), *Review of the Roots of Youth Violence: Literature Reviews*, 5(pp. 53-68). Ontario: Queen's printer for Ontario

Shaw, C. R., y McKay, H. D. (1942). *Juvenile delinquency and urban areas; A study of rates of delinquents in relation to differential characteristics of local communities in American cities*. Chicago: University of Chicago Press.

Sun, I. Y., Triplett, R., y Gainey, R. R. (2004). Neighbourhood characteristics and crime: A test of Sampson and Groves' model of social disorganization. *Western Criminology Review*, 5(1), 1-16.

Thomas, E. M. (2004). Aggressive behaviour outcomes for young children: Change in parenting environment predicts change in behaviour. Ottawa: Statistics Canada.

Thornberry, T. P., Krohn, M. D., Lizotte, A. J., y Chard-Wierschem, D. (1993). The role of juvenile gangs in facilitating juvenile behaviour. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 30(1), 55-87.

Warren, D. (1975). *Black neighborhoods: An assessment of community power*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

7

¿Solo en el cuadrante? Instituciones, cultura organizacional y aprendizaje en el servicio de policía de Medellín

Luis Felipe Dávila

Andrés Casas-Casas

“Las organizaciones tienen la capacidad de hacer mucho bien o mucho mal. La mayoría se encuentran en algún punto intermedio (...) Diseminan el odio, pero también salvan vidas y quizá almas. Pueden hacer la guerra, pero también traer la paz”.

Richard Hall

Introducción⁶⁵

¿De qué maneras la cultura organizacional de la Policía puede llegar a afectar el servicio policial, así como aspectos claves de la seguridad y la convivencia? Desde el marco teórico propuesto por March y Simon (1977) y Hall (1996), este capítulo ofrece una primera exploración desde diferentes caminos metodológicos y analíticos para llegar a las respuestas de esta pregunta. Haciendo énfasis en una aproximación del caso de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL), en el marco del “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín”. Para este propósito se realizaron grupos focales con policías que de manera franca compartieron sus preocupaciones, experiencias, opiniones y reflexiones acerca de los retos y oportunidades del servicio policial en la ciudad. La información de estos grupos focales se contrasta y complementa con datos de otros estudios, así como de los resultados que, desde los demás componentes metodológicos del Acompañamiento, permiten establecer la manera en que las comunidades y otros actores de la seguridad y la convivencia perciben el servicio policial.

La información recogida se interpreta desde el marco teórico del análisis organizacional, ya que permite descomponer elementos claves y comprender los efectos de los estímulos y las sanciones en el comportamiento de sus miembros. Se toma la idea de que “el medio ambiente de la organización y las características de la organización contribuyen al número de conflictos individuales dentro de una organización” (March & Simon, 1977, p. 149). Lo cual permite analizar factores estructurales en la Policía que dan origen a situaciones problemáticas, asimismo la idea de Hall (1996) sobre cómo las organizaciones generan variaciones en el comportamiento de los asociados, lo cual

⁶⁵Esta versión es un resumen de los aspectos claves del capítulo que hace parte del Informe final del “Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín” (CAP-EAFIT, 2014). Este trabajo está dedicado a todas y todos los miembros de la Policía Nacional que día a día se sacrifican por el bien colectivo de la seguridad y el bienestar de todos los colombianos. En particular agradecemos a las y los policías de todos los rangos, del servicio activo y en uso de buen retiro que contribuyeron con esta indagación. Agradecemos también los comentarios y las recomendaciones que en diferentes espacios recibimos al presentar porciones de este capítulo. Todos los errores y posibles imprecisiones son responsabilidad de los autores.

permite comprender la dimensión de los efectos de la cultura organizacional de la Policía en sus agentes en servicio. Por consiguiente, en los hallazgos obtenidos se analiza la percepción que tienen los miembros de la fuerza policial (cuya identidad será mantenida en reserva), las opiniones formadas de los expertos, así como los textos oficiales y los artículos académicos sobre los factores problemáticos en la cultura organizacional de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá.

Las conclusiones que se presentan en este texto abordan problemas en las tres dimensiones de los conflictos organizacionales: 1) individual, 2) entre grupos en el interior de una organización, y 3) entre organizaciones. Desde esta perspectiva, los problemas asociados con la cultura organizacional afectan negativamente el servicio policial y de igual manera generan un impacto en la construcción del orden social en la ciudad de Medellín. Para los policías de la ciudad, los estímulos y las sanciones de la organización contribuyen a configurar alternativas pobres o flojas. Alternativas en las que “ser legal no paga”, o da lo mismo actuar de acuerdo con la misión constitucional que generar procesos de connivencia con las estructuras criminales en el territorio.

En las percepciones de los policías participantes en la investigación se evidenció la necesidad de mejorar ciertos aspectos, como es el caso de los mecanismos de medición de resultados, los cuales pueden llegar a posibilitar falsos resultados operativos en las capturas por Ley 30 de 1986 (estupefacientes) y por porte de armas. Otro punto crucial es la revisión de los problemas en torno a la militarización de la Policía, en esto coinciden con la mayoría de policías de América Latina (Arias, Rosada-Granados, & Saín, 2012)⁶⁶, al fraccionamiento entre los cuadros de mando y la base, y la falta de coordinación entre

⁶⁶También fueron analizados Amaya Cóbar (2007) para El Salvador, Carrillo Gómez (2008) para Venezuela, Di Nucci (2008) en Argentina, Oviedo (2007) para Chile, Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia (2013) para Brasil, La Rota Uprimny y Bernal Uribe (2013), Abello y Pearce (2008), Fundación Ideas para la Paz (2012) para Colombia. Igualmente, coincide en su análisis Bobea (2002, 2004, 2014) para el Caribe, especialmente para República Dominicana, Puerto Rico, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago, Cuba y Haití. La conclusión de sus trabajos no dista mucho de los resultados de Arias, Rosada-Granados, y Saín (2012), sin embargo, Bobea (2004) hace énfasis y profundiza en uno de los factores críticos: la militarización y verticalidad de la organización. Existen también trabajos en otras latitudes, la mayoría de ellos analiza el factor corrupción o corruptibilidad de la fuerza de policía (Dusek, Ortmann, & Lízal, 2005), (Fehr & Gächter, 2000), (Sheheryar & Eckel, 2012), (Vidal Delgado, 2003).

la policía y las diferentes organizaciones que intervienen en la construcción, ejecución y vigilancia de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, se anhela y se espera de la Policía, efectividad, transparencia y liderazgo. Sin embargo, la percepción de corrupción y de abuso en el servicio policial, unida a la mayor eficacia percibida por parte de los actores ilegales que proveen soluciones de seguridad y convivencia en el territorio; hacen que la ley y su agente de refuerzo y cumplimiento que es la Policía sean un canal más, al cual se acude en algunos casos. Se pudo evidenciar que existe en las diferentes comunas de la ciudad un profundo deseo de que sea el Estado el que regule y provea soluciones a los problemas asociados con la seguridad y la convivencia; no obstante, se evidenció en algunos ciudadanos desconfianza y rencor hacia la policía, producto de algunas interacciones desafortunadas del pasado. Sanar la relación entre las comunidades y la Policía se erige como el principal reto de la organización.

Desde un punto de vista institucional se constató que a la Policía se le ha impuesto una carga difícil de llevar, en virtud de que la Policía es la cara del Estado en el territorio. En consecuencia, se espera de ella que no solo persiga a los “pillos”, sino que también se le pasa la cuenta de cobro por el resto de la institucionalidad.

El presente texto consta de cuatro secciones, divididas de la siguiente manera: la primera es la metodología, donde se hace una descripción general del diseño del Acompañamiento, y puntualmente del trabajo con la Policía. La segunda presenta un resumen del marco teórico utilizado; la tercera expone una descripción del caso de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL); la cuarta muestra los resultados del Acompañamiento y los aprendizajes comparados en clave de la relación entre el servicio policial y la construcción de orden social, así como los retos de la relación entre seguridad y la democracia en contextos institucionales débiles; finalmente se presentan algunas conclusiones.

Metodología

Para ofrecer una visión amplia, integral y pertinente del tema de seguridad y convivencia en un contexto tan complejo como el de la ciudad de Medellín, se parte de un enfoque metodológico que tiene como premisa básica el abordaje multidisciplinario y multi-metodológico. La información se recolectó en las 6 zonas que comprenden las 16 comunas, y 2 de los 5 corregimientos que componen el mapa administrativo de la ciudad. Para esto se utilizaron diferentes enfoques de análisis, métodos y técnicas.

Entre las perspectivas metodológicas desarrolladas se incluyen el análisis conceptual, el análisis institucional, organizacional, miradas psicosociales, el análisis de concentración de desventajas sociales y la teoría ecológica del delito y la eficacia colectiva. Con el fin de desarrollar el análisis de atributos sociales, se usaron experimentos económicos en materia de confianza, acción colectiva y lealtad frente a actores, así como encuestas, grupos focales, cartografía social y entrevistas. En estos ejercicios participaron cerca de 600 personas, entre funcionarios, expertos, y ciudadanos habitantes de los diferentes territorios de la ciudad en donde se llevó a cabo el trabajo de campo. Lo anterior se complementó con la estandarización de bases de datos, la construcción de series de tiempo y de análisis multivariados con datos oficiales y fuentes no oficiales de comprobada calidad.

La metodología escogida para este apartado del Acompañamiento fue cualitativa, con el fin de aproximarse a los sentimientos de las personas involucradas, permitiendo entender sus comportamientos y actitudes (Mejía Navarrete, 1992, p. 223). Se llevaron a cabo grupos focales y entrevistas a un grupo de expertos en el tema de policía. Los grupos focales permitieron un acercamiento a los actores involucrados por su carácter anónimo y ambiente íntimo. En los grupos focales los entrevistados pudieron evidenciar los niveles de subjetivación de las normas sociales relativas a la cultura organizacional, más allá de una lectura unidimensional y formal. El uso del grupo focal abrió el espectro para una comprensión más cabal de las normas formales e informales que tejen aquello que se denomina "cultura organizacional". El alcance de este trabajo fue exploratorio, ya que el número de participantes no obedeció a una muestra representativa, ni oficial. Se contactó a los participantes a través de diferentes estrategias y su participación fue voluntaria y anónima.

Se consideró que el grupo focal era el método adecuado para indagar a los policías de base y a los mandos medios, en virtud de su comportamiento en equipo, de sus formas de relacionarse y del anonimato que les posibilita el método. Abordarlos de forma individual en una entrevista podría empobrecer los resultados, ya que en virtud de esta técnica lo central es:

La discusión y las conclusiones del colectivo que permite reconstruir el sentido de un yo grupal, se articula al grupo en situación discursiva y no se trata de informantes singulares y aislados que son escuchados en forma pasiva en un grupo. (...) El discurso es resultado del grupo, de la confrontación entre sus miembros, y de estos con el investigador (Mejía Navarrete, 1992, p. 242).

En ese sentido, los grupos focales permitieron captar la dinámica grupal, las particularidades de la organización y el sentido humano en el interior de la fuerza policial.

Por otro lado, la segunda herramienta aplicada fue la entrevista en profundidad, que “busca que un encuestado hable libremente y exprese en forma detallada sus motivaciones, creencias y sentimientos sobre un tema” (Mejía Navarrete, 1992, p. 230). Por consiguiente, la entrevista en profundidad genera una narración espontánea creada conjuntamente por el entrevistador y el encuestado. Es una construcción en conjunto, que permite además un amplio grado de flexibilidad y confianza tanto para el entrevistador como para el encuestado. La entrevista permite obtener un discurso conversacional, continuo y con una cierta línea argumental. Este segundo método se usó con los altos mandos y los expertos nacionales e internacionales. Lo anterior en virtud de que incluir a los mandos en los grupos focales podría generar un efecto no deseado en el grupo, especialmente de cohibición, y también podría exponer innecesariamente al comandante frente a su tropa. Teniendo en cuenta la explicación de los métodos, a continuación se describen las muestras obtenidas (ver Tabla 7.1).

Tabla 7.1 Muestras obtenidas

Grupos focales	
a.	Policías de 20 a 35 años de edad, nivel ejecutivo (patrullero, sub-intendente e intendente) 8 personas.
b.	Policías de 36 años de edad en adelante, nivel ejecutivo y sub-oficial (intendente y sargento) 8 personas.
c.	Policías mujeres (cualquier edad) 2.
d.	Policías nivel oficial (Mayores, coroneles) 3 personas

Entrevistas	
a.	Oficial de alto rango en retiro (Coronel C1)
b.	Comandante activo (coronel C2)
c.	Cuatro (4) Expertos internacionales: Lilian Bobea (USA), Jenny Pearce (UK), Paul Chambers (UK), Claudio Beato (Brasil)
d.	Dos (2) Expertos nacionales

Fuente: Elaboración propia, CAP EAFIT (2014)

Los resultados de la investigación fueron presentados en múltiples eventos de la Alcaldía de Medellín, la academia regional y del mando local de la MEVAL (2014-2015), donde varios miembros de la organización policial participaron y pudieron conocer y discutir los resultados del trabajo.

Instituciones, cultura organizacional y subjetivación

El mundo social se presenta a los ojos del investigador como un entramado normativo complejo, múltiple y susceptible de transformación. Los sujetos sociales se ha-

llan restringidos, moldeados y estimulados por una suerte de regulaciones formales e informales, legales e ilegales; que no siempre se presentan diferenciadas a los receptores por su condición estatal o por sus procedimientos de creación (CAP EAFIT, 2014), (Peters, 2003). Siguiendo las ideas del filósofo y economista griego Chrysostomos Mantzavinos (2009), las instituciones son las normas jurídicas y las sociales, sumadas a los aparatos que refuerzan su cumplimiento y que respaldan su efectividad. Las instituciones se constituyen en un marco de acción social. Pueden ser formales o informales y se pueden gestar procesos dialécticos entre ellas. En su interior se construyen relaciones de poder y se forja lo político, pero lo político no puede confundirse con lo estatal, la configuración de lo político hoy, se abre a nuevos centros y nuevos actores determinantes.

Las organizaciones en cambio, son los actores que interactúan dentro de ese gran marco de acción que son las instituciones (Mantzavinos, 2009). Como parte del proceso evolutivo que da paso al orden social, las organizaciones funcionan como distribuidoras de valores y de conocimiento compartido. Las organizaciones están compuestas por agentes racionalmente limitados que deben interactuar y generar procesos conjuntos, en virtud de unos propósitos. Pero las organizaciones no son medios neutrales, ellas se imponen en el comportamiento de sus asociados y moldean su forma de ser. Es decir, la organización capacita, adoctrina, persuade y forma a sus miembros para responder a partir de los requerimientos de su posición y de su medio, y lo hace por medio de una serie de incentivos (sanciones-estímulos), que pueden generar procesos de subjetivación (Hall, 1996).

En síntesis, como lo señaló D. North, las instituciones son las reglas de juego y las organizaciones, los jugadores. Las instituciones son las normas más su enforcement –son el escenario– y las organizaciones son los actores que intervienen en ese gran marco de acción aprovechando las restricciones y las oportunidades de dicho marco. Sin embargo, estas no solo ordenan y regulan la vida de los sujetos, también los transforman y reproducen roles, identidades y funciones. En esta perspectiva, el ser humano se configura de acuerdo con las instituciones que obedece, las organizaciones para las que trabaja, y las normas que restringen o posibilitan su vida.

Cultura organizacional

Se entiende cultura organizacional como el conjunto de principios, reglas (formales e informales), actitudes, creencias, hábitos y valores que rigen a un grupo humano específico. La cultura organizacional puede imponerse en el comportamiento de sus asociados y moldear incluso su forma de ser, es decir, pueden generar procesos de cambio estructural en los actores (Hall, 1996) (March & Simon, 1977). Según Hall: “El comportamiento se convierte en un tipo de mecanismo aprendido de estímulo-respuesta” (Hall, 1996, p. 35). La organización capacita, adoctrina, persuade y forma a sus miembros para responder a partir de los requerimientos de su puesto de trabajo. Estas conductas pueden volverse a veces rutinarias y reguladas, pero esta rutinización no es neutra al valor y puede llegar a generar procesos de subjetivación.

Más adelante agrega que “los factores organizacionales son responsables, si no por todas, sí por la mayor parte de las variaciones en comportamiento en ciertas circunstancias” (Hall, 1996). El factor organizacional no solo puede ser determinante de las acciones individuales, sino también en las colectivas, en virtud de su condición de actores sociales, diferentes de sus miembros asociados (pero con gran poder de influencia sobre ellos). Por consiguiente, los cambios en la estructura, administración, y por supuesto, en la cultura organizacional, pueden generar mutaciones no solo en la organización y en sus miembros, sino también en el servicio que prestan. En el caso de una organización pública, un cambio en los factores organizacionales puede contribuir a mejorar o empeorar un servicio público fundamental, y en últimas afectar los niveles de gobernanza.

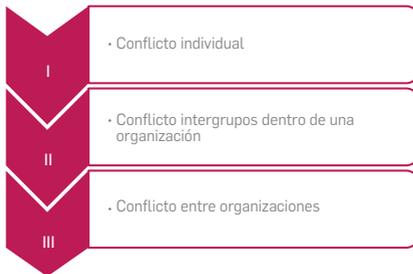
Por su parte Eck (2000) asevera que ciertos cambios organizacionales, especialmente en organizaciones estatales como la Policía, pueden llevar a disminuir la violencia en un lugar específico, lo cual afirma la importancia del análisis de los factores organizacionales en una sociedad, y de los procesos de subjetivación de las normas en los agentes públicos.

Los conflictos que las organizaciones enfrentan pueden ser de naturaleza endógena o exógena. Los conflictos exógenos generalmente son los más visibles, mientras que los endógenos pueden pasar más inadvertidos por los académicos y por los mismos miembros de la organización. Sin embargo, algunos conflictos endógenos pueden tener re-

sultados exógenos y viceversa (March & Simon, 1977). Factores como los incentivos, las motivaciones individuales, la ideología o espíritu de cuerpo pueden llegar a convertirse en factores desencadenantes de un conflicto endógeno, que puede tener importantes resultados internos y también resultados que trasciendan a la organización (Hall, 1996).

En la obra de March & Simon (1977) se enuncian como dimensiones problemáticas en las organizaciones tres tipos de factores, los cuales son: 1. Conflicto individual, 2. Conflicto intergrupos dentro de una organización, y 3. Conflicto entre organizaciones (ver Tabla 7.2). De los dos primeros conflictos se podría decir que tienen una implicación especialmente endógena a la organización, aunque no exclusiva, y el tercero se podría decir que tiene una implicación con preeminencia exógena.

Tabla 7.2 Factores problemáticos organizacionales



Fuente: Elaboración propia basada en March & Simon (1977)

En relación con los conflictos que pueden surgir en una organización, March y Simon (1977, p. 124) plantean que se pueden distinguir como de inaceptabilidad, no comparabilidad e incertidumbre. Al respecto argumentan que:

El conflicto se produce de tres maneras principales, que podemos distinguir como: inaceptabilidad, no comparabilidad e incertidumbre. En el caso de imposibilidad de aceptación, el individuo sabe al menos las distribuciones probables del resultado asociadas con cada alternativa de acción. Además, puede ser capaz de identificar una alternativa preferida sin dificultad, pero la alternativa preferida no es bastante buena, es decir, no cumple con un standard de satisfacciones. En el caso de imposibilidad de comparación, el

individuo conoce la distribución probable de los resultados, pero no puede identificar una alternativa más preferible. En el caso de incertidumbre, el individuo no conoce las distribuciones probables que relacionan las selecciones de comportamiento y los resultados del medio ambiente (March & Simon, 1977, p. 124).

Como se mencionó al comienzo, los autores en mención parten de la idea de que los actores son racionales y al elegir una alternativa de acción consideran los estímulos asociados a ella y las sanciones, de igual forma los factores como la ideología, el espíritu de cuerpo, la tradición y la rutina pueden influir en su decisión. El miembro de la organización debe optar por una de las alternativas, pero la elección no siempre es fácil, múltiples factores externos o internos pueden llevar a que el agente termine envuelto en condiciones de indecisión, o mejor dicho, en planos de difícil elección. No obstante, el agente debe decidirse por una de las alternativas que se le presentan.

Las alternativas que presentan (March & Simon, 1977) son: alternativas buenas, flojas, mixtas, pobres, inciertas, o por fuera del dilema. La alternativa buena (ideal) se configura cuando la opción "u" es de alto valor, es decir con un resultado positivo y en cambio la opción "w" es de bajo valor, es decir, negativa. Por consiguiente, la elección de "u" sobre "w" es considerada por el agente como viable y lógica. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en el caso de las organizaciones no todas las alternativas son buenas, en cambio se presentan también otras cuatro alternativas aparte de la buena. Por ejemplo (ver Tabla 7.3):

Tabla 7.3 Alternativas de elección de acuerdo a (March & Simon, 1977)

Alternativa buena	• "u" es de alto valor (positiva) y "w" de bajo (negativa)
Alternativa floja	"u" y "w" son pequeñas y tienen poca probabilidad de producir un estado o un valor positivo o negativo
Alternativa mixta	"u" y "w" son grandes, puede producir resultados muy positivos o muy negativos
Alternativa pobre	• "u" es pequeño y "w" es grande, es muy difícil tener un resultado positivo, probablemente no producirá el efecto esperado, pero sí puede producir un resultado muy indeseable
Alternativa incierta	• "u" y "w" son desconocidas, el sujeto no conoce las probabilidades que van unidas a las alternativas
Alternativa por fuera del dilema	• El agente no considera ninguna de las alternativas dadas, y sale de la incertidumbre creando una nueva opción "z", esta nueva alternativa es posible que contrarie las reglas del juego establecidas.

Fuente: Elaboración propia basada en March & Simon (1977, p. 125)

Estas alternativas de elección que proponen March y Simon (1977) permiten entender los problemas de las organizaciones a partir de los estímulos y sanciones que se le presentan al agente decisor en cada uno de los tres niveles: 1. individual, 2. intergrupos dentro de una organización, y 3. entre organizaciones.

La relación entre estímulos y sanciones lleva a que las alternativas sean percibidas por los agentes como buenas, flojas, pobres, inciertas, o a que el agente al estar frente a situaciones de inaceptabilidad, no comparabilidad e incertidumbre (en virtud de que las opciones no cumplen con un estándar de satisfacción), termine creando alternativas fuera del dilema, las cuales pueden llegar a configurarse en conductas inapropiadas, ilegales o perjudiciales para la continuidad de la misma organización. Uno de los resultados no deseados es la corrupción, al respecto existen trabajos en la literatura internacional que relacionan cultura y corrupción (Sheheryar & Eckel, 2012), (Dusek,

Ortmann, & Lízal, 2005), (aunque estos mismos estudios consideran que los trabajos experimentales sobre el tema son preliminares). Estos estudios consideran que cambios en la cultura organizacional, como fomentar mayor interacción entre los asociados, pueden generar escenarios de menor corruptibilidad (Sheheryar & Eckel, 2012).

Otros trabajos experimentales (Fehr & Gächter, 2000) argumentan que existen canales por los que la cultura interactúa con la corrupción, y se manifiesta a través de las instituciones y las normas sociales. Los experimentos realizados en el marco de esa investigación revelan varios patrones, por ejemplo, relacionan las políticas que promueven sanciones débiles con la falta de cooperación entre los agentes de una organización. De igual forma, relacionan las políticas que generan una penalización fuerte, con mayores niveles de cooperación entre los asociados. No obstante, señalan que los castigos severos a menudo son difíciles de hacer cumplir y pueden motivar conductas tramposas (Fehr & Gächter, 2000).

En relación con si la disuasión del delito funciona, Dušek, Ortmann, y Lízal (2005) argumentan que el aumento de la probabilidad de detectar el soborno y el tamaño de la pena por lo general restringen el comportamiento corrupto, de igual forma plantean que los resultados sugieren que el grado de corrupción en una sociedad es un determinante importante de la corruptibilidad, también se sugiere que la aversión a la desigualdad por parte de los agentes es un factor adicional que puede llevar a la conducta corrupta.

El balance entre estímulos y sanciones puede llegar a ser determinante en la operatividad de una organización, asimismo, la creación de ciertos estímulos o ciertas sanciones puede generar incentivos indeseables, como es el caso de una de las leyes contra la corrupción en la República Checa, que según Dušek, Ortmann, y Lízal (2005) paradójicamente estimulaban la práctica del soborno. Un análisis de los estímulos entregados a los miembros de una organización puede permitir entender los problemas de corrupción, falta de operatividad y deficiencia cooperativa de los miembros de la organización.

En síntesis, un análisis microsocial puede servir para entender los fenómenos como la corrupción, la deficiencia operativa, o la falta de cooperación-coordinación entre los miembros de una organización. En esta perspectiva, se considera que los actores son sujetos racionales, lo cual permite indagar por las relaciones entre estímulos y sancio-

nes dentro de una organización y por cómo se configuran los “tipos de alternativas de elección”. No se considera que existen sujetos corruptos per se, sino que es posible que se consoliden escenarios estructurales que favorecen conductas disfuncionales. En muchos casos es la misma cultura organizacional la que posibilita esas circunstancias.

El concepto de cultura organizacional en la Policía Nacional de Colombia, elementos objetivos

El concepto de cultura organizacional está presente en el Manual de Estímulos producto de la Resolución 03157 del 6 de septiembre de 2011 (Policía Nacional, 2011), así mismo se encuentra en la cartilla de bolsillo “Nuestra cultura” (Policía Nacional, 2011). El Manual de Estímulos equipara el concepto de cultura organizacional con cultura institucional, por consiguiente, la alusión que se hace en el texto es a cultura institucional, y su inserción en el texto legal se da en el apartado que hace referencia al “Concepto de calidad de vida laboral”. El Manual de Estímulos al definir el concepto de clima institucional también incluye elementos relativos a lo organizacional, a manera de ejemplo se presenta este fragmento:

Conjunto de percepciones y sentimientos compartidos que los servidores manifiestan en relación con las características de la Institución, tales como políticas, prácticas y procedimientos formales e informales y las condiciones de la misma Institución, como por ejemplo el estilo de dirección, horarios, jornadas de trabajo, facilitación de toma de decisiones, calidad de la capacitación, relaciones interpersonales, trabajo en equipo, estrategias institucionales, estilos de comunicación, procedimientos administrativos, condiciones físicas del lugar de trabajo; elementos que la distinguen de otras entidades y que influyen en su comportamiento. (Policía Nacional, 2011, p. 13)

Vale la pena advertir que el texto en mención incorpora elementos de la teoría organizacional a la hora de definir el “clima institucional”, específicamente en el apartado que menciona a los procedimientos formales e informales y hace una extensa lista de ellos. El Manual de Estímulos (Policía Nacional, 2011) no se queda solo en el aspecto legal o formal, en cambio pretende también incorporar los planos de lo informal. Además, coincide con Hall (1996) al afirmar que lo organizacional se presenta para los servidores como: “elementos que la distinguen de otras entidades y que influyen en su comportamiento” (Policía Nacional, 2011, p. 13).

El Manual de Estímulos es el texto que pretende ordenar y compilar la legislación dispersa que existe en el país, relativa a los estímulos y reconocimientos de los policiales, tanto uniformados como no uniformados. Vale la pena agregar que la legislación y los decretos que rigen los estímulos policiales siguen en vigor, y que el Manual de Estímulos no tiene la jerarquía ni para sustituirlos o derogarlos, en la medida que el Manual es una resolución y la mayoría de las normas previas (y dispersas) tienen el rango de ley ordinaria o decreto. Por consiguiente, el Manual de Estímulos es más bien un esfuerzo de la organización policial por clarificar y dar orden al tema, en este sentido, el Manual se presenta como un avance normativo y organizacional para el país, porque permite que cualquier comandante de estación tenga en sus manos un texto sencillo y claro donde están compiladas todas las normas relativas a los estímulos. Otro punto importante es que el manual de estímulos rige tanto para el personal uniformado como no uniformado y además clarifica las diferencias normativas entre dicho personal⁶⁷.

Por su parte la cartilla de bolsillo "Nuestra cultura", al definir la cultura organizacional menciona que es su esencia y naturaleza como policía, y está descrita en tres momentos: 1. el momento de la verdad, 2. el momento del ser, y 3. el momento del conocimiento, al respecto la cartilla dice:

La esencia y naturaleza de ser policía se sintetiza en el momento de verdad que vivimos en cada situación entre compañeros y en el servicio con la comunidad, el momento del ser que refleja nuestra vocación policial y el momento del conocimiento que refleja nuestra efectividad para el logro de los objetivos institucionales" (Policía Nacional, 2011, p. 3).

Estos momentos se materializan en focos de acción, conceptos y comportamientos. Vale la pena advertir que la cartilla no aborda en profundidad el concepto de cultura

⁶⁷Por su parte el general (r) Óscar Adolfo Naranjo Trujillo en el preámbulo del texto lo expresa de la siguiente forma: "Así como siempre he confiado en su compromiso, ahora confío en que continuarán siendo partícipes de la consolidación de nuestra Cultura Institucional, razón principal que nos motiva a seguir adelante fortaleciendo el comportamiento ejemplar de cada uno de nosotros" (Policía Nacional, 2011, p. 2).

organizacional, más bien se presenta como un inventario de buenas acciones para realizar. Por ejemplo, en el momento de la verdad se plantean dos focos de acción, 1. SEA, y 2. Vivir el humanismo en 3D. En el primero de ellos el concepto es “el sello de nuestros comportamientos” (Policía Nacional, 2011, p. 1), y los comportamientos asociados son: “Saludar, escuchar y actuar” (p. 1).

En síntesis, la cartilla afirma cuatro cosas relevantes para esta investigación, la primera de ellas es que “la esencia y naturaleza de ser policía” es su cultura organizacional, la segunda es que su cultura institucional (organizacional) se está consolidando, es decir, no es un concepto dado e inmutable, sino que está en construcción. La tercera es que la Policía se encuentra en una profunda transformación hacia un modelo más humanista, prueba de ello es que se introducen conceptos como el de “dignidad y derechos” ligados al servicio policial, al respecto la cartilla dice: “La meta es que nuestros comportamientos se basen en el humanismo y el fortalecimiento de la dignidad de ser policía” (Policía Nacional, 2011, p. 18). La cuarta situación relevante es que la cartilla incluye dentro de los focos de acción el de “articular y consolidar”, y lo desarrolla en el concepto de “sinergia para la efectividad”.

En relación con el material revisado se podría decir que formalmente la Policía ha hecho cambios importantes en sus manuales y en su visión como organización. Se observa un esfuerzo por cambiar los modelos mentales de sus miembros y darles un carácter más civilista. No obstante, esta conclusión es parcial y solamente formal, en el apartado de hallazgos se presentan los resultados en cuanto a las percepciones de los miembros de la organización, lo cual es relevante y permite contrastar ambos resultados.

Descripción de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL)

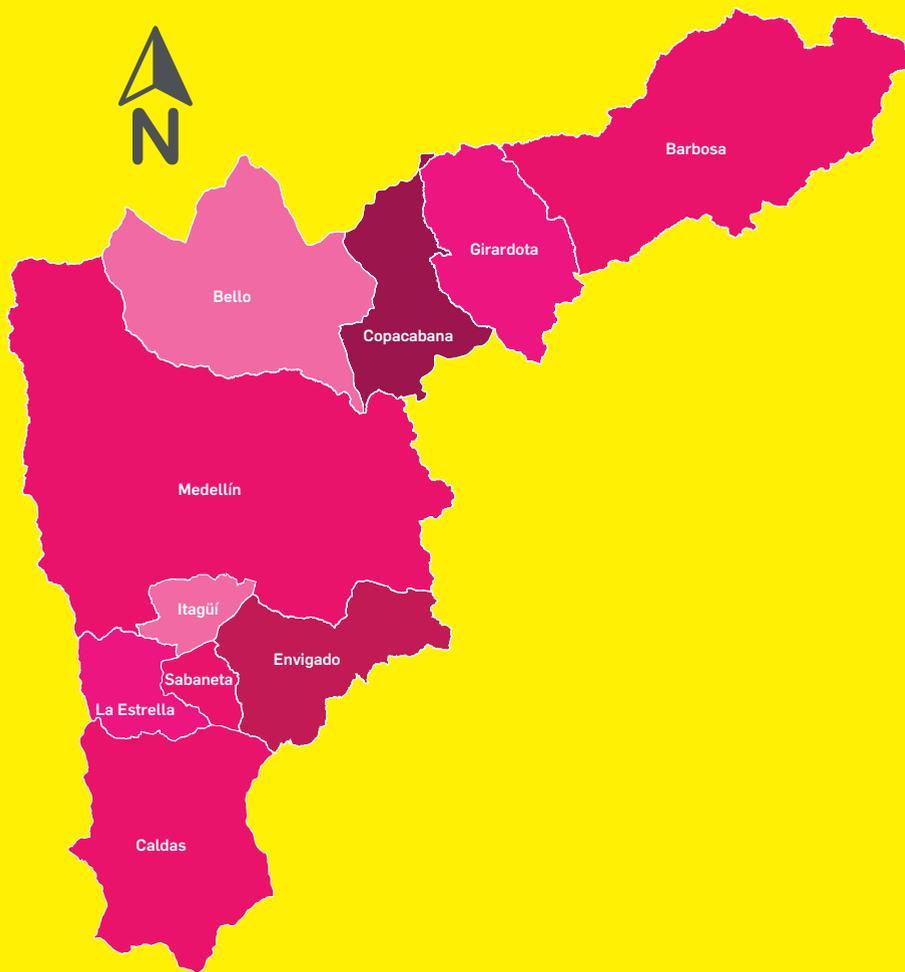
A continuación, se presenta una breve descripción de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL), a partir de cinco factores relevantes, los cuales son: 1. Competencia territorial, 2. Presupuesto, 3. Número de policías por ciudadano, 4. Confianza institucional, y 5. Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes.

Competencia territorial

La Policía Metropolitana del Valle de Aburrá (MEVAL) tiene injerencia en un territorio importante constituido por diez municipios, donde la ciudad de Medellín es el municipio más grande y extenso de todos, y por consiguiente se comporta como el centro de gravedad de todo el valle. Los restantes municipios gravitan en su órbita y comparten con Medellín similares situaciones de seguridad y convivencia. Algunos municipios como Caldas, La Estrella, Sabaneta y Copacabana son nombrados coloquialmente por la gente como “municipios dormideros”, en el sentido de que la población realiza su vida productiva en Medellín y solo regresa a su domicilio a dormir en las noches⁶⁸. El Valle de Aburrá se presenta para sus habitantes como un “continuum”, a pesar de la distribución político-administrativa que fracciona el territorio y dispone un valle con 10 alcaldes. No obstante, muchas veces cuando los ciudadanos hablan de Medellín, en realidad se están refiriendo por extensión a toda el área metropolitana. Sin embargo, administrativamente existen unos límites que impiden una dinámica unificada.

⁶⁸Medellín comparte con otros municipios no solo sus problemáticas, sino también sus beneficios, como es el caso del metro de Medellín que llega también a Bello, Envigado, Sabaneta y La Estrella.

Mapa 7.1 Mapa del área metropolitana del valle de Aburrá, con sus municipios



Fuente: Área Metropolitana, encuesta de calidad de vida. Valle de Aburrá 2009

A pesar de estas divisiones administrativas, Medellín no tiene un servicio policial exclusivo, la policía que actúa en el territorio es dirigida por un comandante que presta el servicio a toda el área metropolitana, siendo su mando y presupuesto unificados. Este comandante general debe acatar órdenes de un mando superior en Bogotá, pero también (al mismo tiempo) debe responder al alcalde de la ciudad, ya que por disposición constitucional y legal es la máxima autoridad de policía.

Presupuesto

Medellín destina unos rubros muy significativos para seguridad y convivencia. Según Medellín Cómo Vamos “el segundo componente con mayores recursos dentro de la línea uno es la seguridad, convivencia, D.H. y gobernabilidad con un 18,4% del total de los recursos (\$473.933 millones), representando dentro del total de los recursos de inversión un 3,9%” (Medellín Cómo Vamos, 2012). Adicionales a estos recursos del presupuesto del Plan de Desarrollo 2012-2015 de Medellín, se establecieron otros rubros para seguridad.

El alcalde Aníbal Gaviria ha destinado 100.000 millones de pesos más para temas de seguridad y fortalecimiento de la Policía MEVAL, estos recursos son procedentes de la fusión Une-Millicom⁶⁹. Con estos nuevos recursos la Alcaldía pretende fortalecer el servicio de policía en la ciudad, implementando nuevos cuadrantes y aumentando el número de agentes. La meta de la administración municipal es llegar a 500 cuadrantes para la ciudad, operados por 2.000 policías más (Arbeláez, 2013, p. 1). Sin embargo, en una entrevista con uno de los oficiales entrevistados se evidenció que es posible que toda esta destinación no se quede en Medellín, puesto que esos dineros transformados en equipos, pueden ir a parar a otros municipios del área metropolitana, debido a su configuración administrativa unitaria; por consiguiente, los otros municipios del área metropolitana terminarían beneficiándose de la inversión en seguridad y convivencia de Medellín. Vale la pena advertir que no se tienen datos cuantitativos que apoyen esta

⁶⁹La fusión Une-Millicom deja a la ciudad una ganancia de 1,4 billones de pesos y que por mandato del alcalde se priorizaron en educación, cultura, seguridad, salud, movilidad y empleo (Arbeláez, 2013).

afirmación, ya que no se encontraron investigaciones o informes al respecto; empero, en algunas entrevistas se manifestó que la mayoría de los municipios del área metropolitana son free riders de las políticas públicas de seguridad de Medellín.

Número de policías por ciudadanos

Según los datos suministrados por la Secretaría de Seguridad de Medellín, para 2014 el número de policías en la ciudad era de 9136 efectivos, para una ciudad de 2.441.123 habitantes aproximadamente (y en aumento), lo que consolida un coeficiente de 1 policía por cada 267 habitantes. Vale la pena advertir que se asume que esta ecuación es solo para la municipalidad de Medellín, por la forma en que se presenta la ilustración 4 y por el número de habitantes. Sin embargo, sigue siendo desconocida la cantidad de agentes de la Metropolitana del Valle de Aburrá, y de la comandancia de Antioquia. Con relación a los efectivos del Comando Antioquia es pertinente mencionar que, si bien pueden estar asignados a otros municipios cercanos, o a las oficinas del Comando (ubicado en la ciudad de Medellín), al desplazarse el agente por la ciudad puede generar un efecto de percepción (positivo o negativo), o quizá, un positivo operacional inesperado dentro del territorio. Está población flotante de la policía puede ser significativa, pero en el momento no se tiene una información concluyente al respecto. Por otro lado, si se trata del número total de los efectivos para toda el área metropolitana (que se calcula en 4.500.000 habitantes aproximadamente) (Policía Nacional Colombia, 2014), estaríamos teniendo un coeficiente mayor de policía por habitante, el cual sería de 492 habitantes por un policía. En ninguna de las entrevistas se pudo obtener aclaración sobre este aspecto.

Según la Tabla 7.4 este porcentaje es el segundo más alto de la tabla, lo cual indica que el porcentaje de policía por habitantes, comparándolo con las otras grandes ciudades del país (Bogotá 375, Cali 326, Barranquilla 334) es alto. Solo Bucaramanga con 263 está por encima de Medellín en coeficiente de policía por habitantes. No obstante, las dinámicas de la criminalidad de Bucaramanga no son comparables con las de Medellín, ni en tamaño, magnitud, temporalidad y persistencia.

Tabla 7.4 Comparativo Policía por ciudades de Colombia

Ciudad	Policía capital	Habitantes	Número de habitantes por policía
Medellín	9.136	2.441.123	267
Bogotá	20.736	7.776.845	375
Cali	7.183	2.344.734	326
Bucaramanga	2.006	527.451	263
Barranquilla	3.629	1.212.943	334

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Secretaría de Seguridad de Medellín, 2014

Confianza institucional

La Policía Metropolitana se constituye en uno de los actores más importantes de la seguridad y la convivencia en la ciudad de Medellín, en sus hombros descansan importantes tareas, asignaciones cuantiosas y la mayoría de los instrumentos de la política pública de seguridad. Es relevante mencionar que la Policía es una de las excepciones en cuanto al nivel de confianza institucional por parte de la ciudadanía. El informe Valores, representaciones y capital social en Antioquia (2013), demuestra que el 44% de los antioqueños encuestados confía en la Policía, lo cual es un dato muy relevante en el sentido de que la sociedad antioqueña desconfía en general de las organizaciones estatales. Una muestra representativa por nivel de comuna muestra cómo el 52% de los medellinenses confía en la Policía, con una variación territorial mínima a través de las seis zonas de la ciudad (CAP-EAFIT, 2015).

Así mismo, los datos comparados de las Encuestas de percepción de seguridad, convivencia y victimización realizadas por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT en 2014 y 2015 en el departamento de Antioquia y en Medellín arrojan un dato revelador: ocho de cada diez antioqueños y medellinenses conocen a la Policía y la destacan como la responsable de los temas asociados a la seguridad, hay posiciones divididas frente a su desempeño, y se percibe que es responsable por delitos y atropellos.

Tabla 7.5 ¿Cuáles de los siguientes organismos o dependencias públicas conoce?

Organismo o dependencia	Antioquia vs Medellín	¿Cuáles de los siguientes organismos o dependencias públicas conoce?	¿Cómo califica la labor de?			¿De qué entidades han sido esas personas que usted ha visto cometer delitos o atropellos?
			% Buena	% Regular	% Mala	
Policía Nacional	Antioquia	81%	47%	40%	10%	82%
	Medellín	87%	38%	40%	18%	87%
Inspección de Policía	Antioquia	71%	47%	34%	12%	14%
	Medellín	73%	36%	40%	18%	4%
Fiscalía	Antioquia	55%	54%	30%	8%	3%
	Medellín	71%	45%	35%	13%	4%
ICBF	Antioquia	55%	68%	20%	5%	NA
	Medellín	71%	59%	25%	6%	NA
Comisaría de Familia	Antioquia	48%	58%	25%	7%	NA
	Medellín	59%	47%	34%	9%	NA
Centro de Conciliación	Antioquia	12%	59%	31%	5%	NA
	Medellín	26%	37%	34%	12%	NA
Conciliador en Equidad	Antioquia	4%	46%	31%	10%	NA
	Medellín	19%	30%	39%	13%	NA

Fuente: CAP EAFIT (2015)

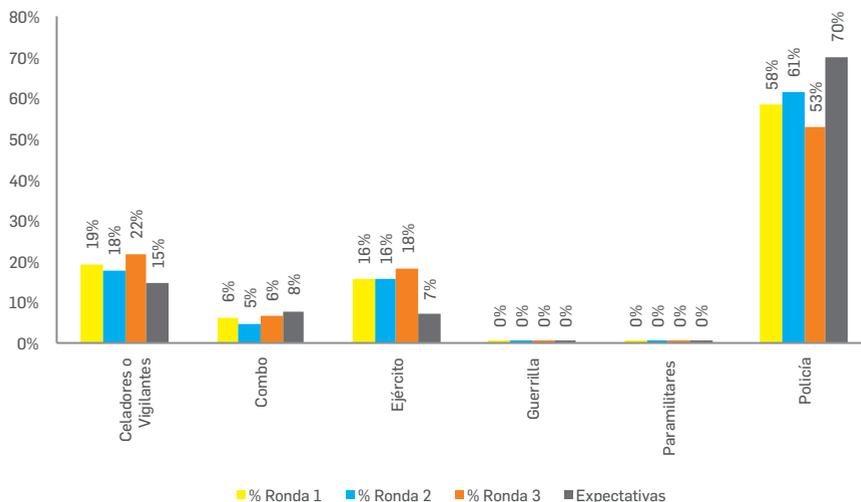
A pesar de estos resultados positivos en términos de confianza, los trabajos de economía experimental⁷⁰ mostraron que al incluir un incentivo económico en la elección del actor proveedor de la seguridad (las opciones eran Policía, Ejército, vigilante privado, guerrilla, paramilitar, pelao de combo), de una ronda a otra, algunos electores cambiaron de opción, generando una variación en los resultados totales, no de manera absoluta, pero sí con una modificación considerable. El informe lo manifiesta de la siguiente forma:

Los resultados del Juego de Lealtad aplicado en las 16 comunas y en 2 corregimientos sugieren que no se ha llegado a un punto de no retorno. Las preferencias y expectativas normativas siguen favoreciendo a la Policía, aunque al

⁷⁰Los trabajos de economía experimental realizados por el CAP durante el año 2014, en el marco del "Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín", versaron en gran medida, sobre la lealtad y la confianza institucional.

introducir un incentivo económico esta organización no mantiene del todo la lealtad de los ciudadanos⁷¹ (CAP EAFIT, 2014, pág. 31).

Tabla 7.6 Lealtad medida en los experimentos



Fuente: CAP-EAFIT, 2014

La Policía reporta los mayores niveles de donación con un 58% en promedio, seguido por los celadores con un 20%, el Ejército con un 16% y finalmente está el Combo con un 6%.

En relación con la corrupción y con la desconfianza, el informe en cuestión encontró que existe una disonancia cognitiva representada en que los habitantes de Medellín presentan una gran expectativa normativa que no siempre se corresponde con sus experiencias

⁷¹El aumento de la confianza en la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la Alcaldía y la Gobernación está correlacionado con mayor edad, menores niveles de ingresos y educación, y menor tiempo de residencia en la ciudad. El aumento de la confianza en milicias urbanas, pandillas o combos se correlaciona únicamente con tener menos edad. Aunque es una tendencia indicativa, esto supondría cierto nivel de simpatía (aunque leve) de personas con menor edad con este tipo de grupos (Centro de Análisis Político EAFIT, 2014).

y decisiones cotidianas. Los trabajos experimentales del CAP confirmaron esta idea, al encontrar una alta expectativa normativa en los sujetos intervinientes, acompañada de una baja percepción favorable de los servidores legales (Tabla 7.6), lo cual, según algunos intervinientes desfavorece el cumplimiento legal.

En términos del informe:

Los medellinenses quieren que sean las instituciones del Estado las que resuelvan los problemas de seguridad y convivencia, pero las perciben como ineficientes y corruptas. El estudio demuestra que la Policía es la cara del Estado en los territorios para resolver problemas de seguridad y la convivencia, pero la población la percibe como corrupta y abusiva (CAP EAFIT, 2014, pág. 30).

La tabla 7.7 resume los principales hallazgos en cuanto a percepción de corrupción y desconfianza.

Tabla 7.7 Hallazgos en cuanto a corrupción y desconfianza

Existe una gran expectativa normativa pero la expectativa empírica está del lado de los actores no estatales y en contra de la policía
Se identifica un fenómeno de disonancia cognitiva, algunos ciudadanos pedían en los grupos focales: "Más policía y más combo"; al mismo tiempo.
La solución preferida es la policía, pero se le resiente.
El reto de que la policía sea la "cara del Estado en el territorio" es una carga excesiva, y una factura muy costosa para los miembros de la organización.
La policía constituye un factor de inseguridad para las comunidades más vulnerables y para los jóvenes con ciertos rasgos sociales (sub-culturas urbanas), o de ciertos fenotipos.

Fuente: Elaboración basada en CAP EAFIT (2014)

Es decir, la Policía es una de las organizaciones estatales que más confianza y visibilidad presenta para los ciudadanos, sin embargo, al constituirse en la cara del Estado en el territorio, es también una de las organizaciones que más se asocia con ineficiencia y con corrupción. Parfraseando a Malcolm Deas (2014): "Los policías son como los borradores, que se ensucian al limpiar, y continúan ensuciando, en procura de borrar" (Deas, 2014).

Por otro lado, el nivel de victimización, la edad, el sexo, entre otras variables, guarda una relación con los niveles de confianza institucional, en especial con la confianza en la policía. La Tabla 7.8 presenta los principales hallazgos en cuanto a victimización y confianza.

Tabla 7.8 Victimización y confianza

Alta frecuencia de robos y percibir que se vende droga en el barrio se correlaciona con menores niveles de confianza en la Policía, las Fuerzas Militares, la Alcaldía y la Gobernación. Ninguna otra variable resulta significativa para este delito.
La misma tendencia anterior aplica para homicidios.
Adicional a estas variables, fue significativa la edad lo que se traduce en que está correlacionado tener menos edad con decir que se presentan más homicidios en el barrio
El aumento en la confianza en la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la Alcaldía y la Gobernación está correlacionado con mayor edad, menores niveles de ingresos y educación, y menor tiempo de residencia en la ciudad.
El aumento de la confianza en milicias urbanas, pandillas o combos se correlaciona únicamente con tener menos edad. Aunque es una tendencia indicativa esto supondría cierto nivel de simpatía (aunque leve) de personas con menor edad con este tipo de grupos.

Fuente: Elaboración basada en CAP EAFIT (2014)

Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes

En los informes que presenta la Fundación Ideas para la Paz (Fundación Ideas para la Paz, 2012), (Mejía, Ortega, & García, 2013), se evalúa el impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), en el primero de ellos se pone de manifiesto que el efecto del PNVCC en seis de las ocho policías metropolitanas del país fue altamente satisfactorio, pero en Medellín y Cartagena no lo fue tanto.

En Cartagena las cifras de los delitos de más alto impacto (homicidio, hurto, lesiones) no disminuyó, sino que antes aumentó ligeramente en este periodo de implementación de la estrategia; en Medellín, por su parte, las cifras permanecen similares a las que se presentaban antes de la implementación. A diferencia de las otras áreas metropolitanas, en el valle de Aburrá, y especialmente en Medellín que es el centro de gravedad del territorio metropolitano, la estrategia de policía por cuadrantes no modificó las cifras de la criminalidad, como se ve en la Tabla 7.9, los indicadores del PNVCC permanecieron iguales en cuanto a la reducción de los delitos, a excepción del homicidio, que tuvo un efecto menor muy leve del 0,0977%. Al respecto, Patricia Bulla argumenta que

“en la mayoría de los delitos la reducción es igual al promedio de las ocho metrópolis, a excepción del homicidio, donde el PNVCC no logró tener un efecto diferencial. Las lesiones personales tampoco tuvieron una reducción estadísticamente significativa” (Fundación Ideas para la Paz, 2012, p. 18).

El PNVCC tiene una preocupación que es fundamental, y es la de involucrar a la comunidad en los procesos de gobernanza de la seguridad, ya que uno de los objetivos principales del modelo de cuadrantes consiste en volver al concepto del policía cercano a la comunidad y en disposición de trabajar con ella⁷². Sin embargo, a pesar de la buena disposición que tienen los agentes de policía para trabajar con la comunidad, y de la publicidad efectiva que se le ha hecho al modelo de PNVCC, aún queda faltando comunicación entre la Policía y la comunidad. Por ejemplo, en el informe que presenta De-Justicia sobre Seguridad, policía y desigualdad en las tres ciudades más importantes del país (Bogotá, Cali y Medellín) se evidenció que el 56% de las personas que conocen el PNVCC no saben el número de su cuadrante y desconocen cómo comunicarse con él, lo cual evidencia algunas falencias en cuanto al vínculo entre Policía y comunidad. Al respecto La Rota Uprimny y Bernal Uribe (2013) argumentan que:

Alrededor de la mitad de las personas conocen el Programa de Cuadrantes –oficialmente, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes–, algo que puede ser calificado de exitoso para cualquier política pública. Sin embargo, el 56% de las personas que conocen del Plan no saben el número de su cuadrante y desconocen cómo comunicarse con él; es decir, tienen una información básica acerca de la política de seguridad, pero no cuentan con suficientes datos que les permitan utilizarlo de manera rápida y eficaz. Ello resulta en que solo entre un cuarto y un quinto de las personas encuestadas cuentan con un conocimiento efectivo del programa, algo que parece insuficiente para este proyecto (La Rota Uprimny & Bernal Uribe, 2013).

⁷²En materia de disposición, aproximadamente el 73% de los policías manifiestan una buena disposición a trabajar con la comunidad y valoran su relación. De manera adicional, se pudo establecer que cerca del 79% de los policías de los cuadrantes tienen contacto directo con la ciudadanía residente en el cuadrante. Este contacto adopta diferentes formas que van desde la visita puerta a puerta, hasta el desarrollo de planes conjuntos (Fundación Ideas para la Paz, 2012, p. 13).

Por otro lado, en la investigación de Alexandra Abello y Jenny Pearce “De una mirada centrada en el Estado a una mirada centrada en la comunidad”, las autoras realizan un intercambio entre miembros de las policías de Medellín (Colombia) y Bradford (Inglaterra), con el propósito de analizar las dinámicas de las policías comunitarias. El estudio arrojó que los oficiales de policía comunitaria demostraron estar convencidos de que la construcción de la gobernanza de la seguridad requiere de un modelo capaz de responder a las necesidades locales (sin desconocer lo global) y que esté basado en la restauración de la confianza y del trabajo cooperativo entre ellos mismos (la confianza al interior de la policía) y con la comunidad (la confianza entre la policía y la comunidad) (Abello & Pearce, 2008).

Como se puede ver, la preocupación de involucrar a la comunidad en los procesos de gobernanza de la seguridad no es nueva, ni tampoco inicia con el PNVCC, es más bien una idea previa que tuvo su máxima expresión en la Policía Comunitaria. Al respecto, Pearce (2013) argumenta que el eje de la policía debe girar de la represión a la prevención: “Mi propuesta sería no perder de la vista la importancia de un enfoque preventivo de seguridad, lo cual requiere buenas relaciones entre los ciudadanos y el Estado” (Pearce & Chambers, 2013, p. 1). Y más adelante hace énfasis en la importancia de la Policía Comunitaria como instrumento: “En el pasado un instrumento importante era la Policía Comunitaria y en este momento está el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes que opera en Medellín y otras ciudades” (Pearce & Chambers, 2013, p. 1). Continúan argumentando que el modelo de Plan Cuadrantes presenta fortalezas, como es el caso del acercamiento con el ciudadano, asunto que inició con la Policía Comunitaria, pero también presenta debilidades, como es el caso de la falta de especificidad de los agentes, que los puede llevar a ser reactivos en ciertos casos, y diletantes en otros. Afirman también que revertir los logros obtenidos por la Policía Comunitaria puede ser un desacierto muy grande; los investigadores ingleses argumentan que:

...El plan de cuadrantes es una buena estrategia, pero hay que mantener el énfasis en la prevención y la cooperación que tenía la policía comunitaria. Es decir, la policía comunitaria era “proactiva” respecto a la construcción de confianza ciudadana en sus funciones. Es importante que el plan de cuadrantes

no quite este énfasis. Esto llegaría a ser una debilidad a largo plazo si el gobierno fuera a recurrir a un modelo reactivo de seguridad en vez de un modelo preventivo (Pearce & Chambers, 2013).

De lo anterior se puede concluir que el modelo de PNVCC presenta fortalezas en cuanto a su innovación y publicidad, no obstante, falta todavía desarrollo en cuanto a la cercanía con la comunidad. En relación con el efecto en la disminución de la criminalidad es innegable que en seis de las ocho metropolitanas del país fue exitoso, sin embargo, no tuvo un efecto considerable en Cartagena y Medellín. En esta última ciudad, el resultado del Plan no generó un efecto mayor y las cifras permanecieron casi iguales. Si bien el PNVCC tiene en cuenta a la comunidad, se echa de menos el trabajo realizado por la Policía Comunitaria, que según las entrevistas realizadas había conseguido generar una mayor interacción con los ciudadanos. Se considera que el PNVCC debería capitalizar algunos aprendizajes exitosos de la Policía Comunitaria de antaño.

Cultura organizacional

Se considera que la cultura organizacional en el interior de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá puede llegar a afectar el servicio policial, y de paso, la gobernanza de la seguridad y la convivencia en la ciudad de Medellín en tres aspectos: en el ámbito individual, entre los grupos, la organización y entre organizaciones.

Conflictos en el ámbito individual

De acuerdo con la información empírica obtenida se considera que existen problemas organizacionales ligados a bajos estímulos y graves sanciones. Adicionalmente, los mecanismos de medición son considerados inadecuados en la medida que privilegian resultados operacionales por encima de procesos, un ejemplo es el caso de las planillas que deben llenar los agentes en su servicio, que según los grupos focales 1, 2 y 4, ha burocratizado en exceso la función y ha motivado a los agentes a falsear los resultados en virtud de construir mejores indicadores. En relación con la construcción de los indicadores se puede ejemplificar con los casos de los “posibles falsos resultados operacionales” en las capturas por Ley 30 de 1986 (Congreso Nacional de la República de Colombia, 1986). Según los comentarios del grupo focal 2: “Si tengo que

ponerle más marihuana a una captura de Ley 30 se la pongo con tal de no perder el procedimiento, y más si por una captura me dan un permiso" (Grupo focal 2, 2014). Por otro lado, el sistema de medición actual puede llevar a los agentes a privilegiar labores banales que aportan al indicador, como tocar en 50 casas del cuadrante a presentarse personalmente, en vez de labores sustantivas de su función (ya que estas no dan un buen indicador), como por ejemplo hacer seguimiento a un delito o evitar otro.

Se considera que es necesario mejorar los estímulos (no necesariamente tienen que ser económicos) de los policías para evitar que las alternativas en relación con la lucha contra los "combos" delincuenciales sean flojas, pobres o inciertas, es decir, los miembros del Estado consideran que contrarrestar la criminalidad no paga (ver Tabla 7.9). En muchos casos la alternativa elegida es permitir la connivencia con sectores ilegales, en virtud de la sensación de desprotección del agente en su propio barrio. La Tabla 7.9 resume los hallazgos encontrados en cuanto a tipos de alternativas que se configuran para los policiales en los territorios de Medellín.

Tabla 7.9 Tipos de alternativas encontradas en la Policía MEVAL

Tipo de alternativa	Datos empíricos encontrados que ejemplifican el tipo de alternativa
Alternativa floja	<ul style="list-style-type: none"> - "Cuando se trata de actuar en su propio barrio, es mejor hacerse el loco" (Grupo focal 2, 2014) - "El peligro de la ciudad inhibe la actividad policial, hay conocimiento de casos grandes, pero muchas veces es preferible hacerse el loco" (Ibid.) - "Se sabe cuáles son los combos, y los distinguen. Pero es necesario inventar nuevas estrategias para apresar a los combos por ley 30, porque como actualmente se encuentran las cosas, no vale la pena" (Grupo focal 1, 2014)
Alternativa pobre	<ul style="list-style-type: none"> - "El 70 % de los policías viven al lado de un combo (...). Los combos saben quién es policía y el policía sabe quiénes son de los combos, pero no se puede hacer nada. En su casa uno está desarmado" (Grupo focal 2, 2014) - "Uno es muy vulnerable, lo matan saliendo del turno o recogiendo a la esposa" (Ibid.) - "El policía está entre cuatro o más fuegos cruzados, siempre puede ser la víctima, pero nunca el héroe" (Ibid.).
Alternativas inciertas	<ul style="list-style-type: none"> - El ámbito procesal penal es para la mayoría de los miembros de la institución un punto de incertidumbre (Grupos Focales 1, 2 y 3, 2013-2014). - Algunos miembros de la organización manifestaron no saber qué hacer en un procedimiento, si disparar o no, ya que el resultado de su accionar podría generarles un premio o un castigo. Pero a ciencia cierta no sabía identificar la diferencia (Grupos Focales 1, 2 y 3, 2013-2014).
Alternativas por fuera del dilema	<ul style="list-style-type: none"> - "Si tengo que ponerle más marihuana a una captura de ley 30 se la pongo con tal de no perder el procedimiento, "Y más si por una captura me dan un permiso" (Grupo focal 2, 2014) - Los miembros de la organización aseguraron que la mayoría de ellos portan armas no amparadas por fuera del servicio, ya que al terminar su turno deben devolver el arma de dotación y quedan muy vulnerables (Grupo focal 1 y 2, 2014)

Fuente: Elaboración CAP EAFIT (2014)

Se presenta un hecho paradójico, y es que los responsables de la seguridad ciudadana son muchas veces los sujetos más vulnerables y en peligro. Los miembros de la institución entrevistados propusieron como estímulos necesarios los siguientes: programas de capacitación, educación, beneficios para sus familias, ingreso a espectáculos culturales, ingreso al metro y al transporte público gratuitamente (con uniforme o sin él). Y en especial mayor apoyo y protección por parte de la institucionalidad para garantizar su integridad física y mental, así como su seguridad jurídica.

Conflictos entre grupos dentro de una misma organización

Una segunda instancia de los conflictos es la concerniente a los conflictos de los diferentes grupos dentro de una organización. Lo cual, de la misma forma que los conflictos individuales, genera fricciones, desaceleración de la gestión, o también, dependiendo del manejo, dinamismo y cambio. De acuerdo con la información recolectada, en la Policía MEVAL se percibieron cuatro conflictos, los cuales se pueden representar como: 1. entre oficiales y subalternos, 2. entre los que promueven un esquema más preventivo y los que promueven uno más reactivo, 3. entre grupos etarios, y 4. relativos a problemas de género.

Se considera conforme a los hallazgos que el sistema de rangos y la forma de relacionarse de los cuadros de mando y la base no corresponde a un modelo civilista constitucionalizado (formalmente hay avances innegables como el Manual de Estímulos, pero falta su instrumentalización, "se queda en el papel"). El modelo de relacionamiento se presenta anacrónico (militarista) y está muy fragmentada la relación entre oficiales y nivel ejecutivo.

La estructura de la policía sigue siendo muy inflexible y los agentes la perciben burocratizada y demasiado vertical. Se hace hincapié en el fraccionamiento entre la dirigencia y la base. Si bien es necesario que existan estas diferencias estructurales para que funcione la fuerza policial, se considera que la relación puede mejorarse al establecer más conductos de interacción. Otro factor para resaltar es la falta de liderazgo de los cuadros oficiales, mejorar la capacidad de liderazgo de los oficiales y en especial de los comandantes, sumado a una mejor formación académica, podría mejorar la dinámica organizacional. Por último, en el interior de la Policía está representada la sociedad

misma con sus particularidades. Por consiguiente, se precisa que los planes de estudio de las escuelas de formación incluyan cátedras tendientes a fomentar la tolerancia, el respeto por la diferencia (étnica, social, sexual), los valores civiles y las normas constitucionales.

Conflictos entre organizaciones

La relación entre la Policía, la Administración Municipal y las diferentes organizaciones estatales (CTI, Ejército, Medicina Legal, Fiscalía, Alcaldía) no es fluida. Se evidencian relaciones conflictivas entre las diferentes organizaciones (como excepción se resalta el esfuerzo de la Mesa de Concertación sobre el homicidio por consolidar y unificar las cifras) lo cual genera problemas graves de gobernanza de la seguridad y la convivencia en la ciudad de Medellín. Además, la estructura de la MEVAL es demasiado grande, centralizada y vertical. Por otro lado, una reestructuración de la Policía que permita dividir a la MEVAL en múltiples comandancias municipales, de acuerdo con el modelo de gobernanza policéntrica (Ostrom, 2013), podría contribuir a una mejor gestión de la seguridad y la convivencia.

Conclusiones

El estudio encuentra que los miembros de la Policía se comportan como agentes limitadamente racionales, y determinan la respuesta institucional de acuerdo con un cálculo de maximización, donde el cumplimiento de su labor rara vez se ve como una opción óptima, en la medida que los policías, a su vez, se perciben con pocas herramientas, bajos incentivos y gran vulnerabilidad frente a los criminales, lo cual afecta la eficiencia y la calidad del servicio que se desarrolla a través de alternativas “flojas” en el nivel operativo (CAP EAFIT, 2014, pág. 27).

Se encontró que la cultura organizacional en el interior de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá afecta el servicio policial, y de paso, la gobernanza de la seguridad y la convivencia en la ciudad de Medellín en tres aspectos: en el ámbito individual, entre los grupos dentro de una organización y entre organizaciones.

Siguiendo el marco analítico propuesto para la investigación (Casas y Méndez, 2011), el análisis que se realizó es multidimensional y aborda cinco estadios: Policy Game, institucional, organizacional, interpersonal, e individual. En el Policy Game se evidenciaron relaciones conflictivas entre las diferentes organizaciones estatales, que pueden generar problemas de gobernanza de la seguridad y la convivencia; en cuanto a lo institucional, se observó que el PNVCC no ha tenido el efecto esperado –disminución de la criminalidad, publicidad, cercanía con la ciudadanía–; en el aspecto organizacional se patentizó la fragmentación de la relación entre oficiales y nivel ejecutivo, además, la relación de los cuadros de mando y la base no corresponde a un modelo civilista constitucionalizado; en el plano interpersonal se observaron conflictos entre oficiales y subalternos, en cuanto a la promoción de un esquema preventivo o de uno reactivo, y en cuanto a los diferentes grupos etarios.

Finalmente, se constataron situaciones problemáticas relacionadas con el enfoque de género; en cuanto a los conflictos individuales, se evidenció un problema ligado a la falta de estímulos y de formación universitaria; en relación con los mecanismos de medición de la función policial se concluyó que no eran apropiados, y que generaban malestar general en los miembros de base de la organización; asimismo, se presentaron alternativas que desfavorecen el cumplimiento de la ley, que se pueden nombrar como: flojas, pobres, inciertas y fuera del dilema. La Tabla 7.10 condensa los hallazgos enunciados.

Tabla 7.10 Conclusiones de la investigación

Policy Game	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia de relaciones conflictiva entre las diferentes organizaciones estatales, que generan problemas de gobernanza de la seguridad y la convivencia
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • El PNVCC no ha tenido el efecto esperado (Disminución de la criminalidad, publicidad, cercanía con la ciudadanía)
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentación de la relación - Oficiales-Nivel ejecutivo - • Relación de los cuadros de mando y la base no corresponde a un modelo civilista constitucionalizado
Interpersonal	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos: 1. Oficiales y Subalternos . 2. Promoción de un esquema preventivo o reactivo. 3. Grupos etarios. 4. Género
Individual	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de estímulos - Formación universitaria • Mecanismos de medición de la función policial, no apropiados. • Alternativas que desfavorecen el cumplimiento de la ley: 1. Flojas 2. Pobres 3. Inciertas 4. <i>Fuera del dilema</i>

Fuente: Elaboración CAP EAFIT (2014)

El Acompañamiento concluyó también que la reformulación de las acciones en materia de seguridad y convivencia podrían mejorar radicalmente al tener en el centro a las comunidades, que son la razón y el objeto del servicio de seguridad y la convivencia. Para esto debe fomentar el diálogo de estrategias comunitarias que cualifiquen el servicio de policía de acuerdo con los contextos, las expectativas y los retos de cada territorio. El gran reto es recobrar la confianza ciudadana, trabajar en reparar la imagen operativa, y la efectividad esperada. Para que los ciudadanos respalden y soporten las intervenciones del Estado, es importante reconstruir los vínculos entre la Policía y la ciudadanía tomando como punto de partida la historia comunitaria y el capital social. Esta es una tarea delicada, compleja y que debe ser planeada y técnicamente orientada. Sin embargo, el reto tiene que ver con lo afectivo, lo sensible y, sobre todo, con ganar el espacio en los territorios simbólicos en los que aún la ley del más fuerte y las vías de hecho siguen teniendo un gran peso.

Por otro lado, está el reto de mejorar las técnicas y tácticas policiales de cara al encuentro con los ciudadanos, el manejo de situaciones en las que surja tensión con la comunidad, así como mejorar las fuentes de información en relación con el trabajo comunitario desde los cuadrantes. En particular, son los jóvenes los que tienden a ser detenidos y requisados con mayor frecuencia, así como son la población que peor percepción tiene del servicio. Esta población por muchas de las razones manifestadas en los otros capítulos de este libro, lejos de ser el enemigo, son la población objeto a cautivar, seducir y proteger.

Además, se debe reflexionar alrededor de la confianza que genera la organización en los ciudadanos, pues, aunque la Policía es la cara del Estado en el territorio (y las comunidades ven a la Policía como condición para mejorar la seguridad y la convivencia), no son pocos los ciudadanos que piensan que los policías son corruptos y eso afecta la percepción de la acción y misión policial, así como la legitimidad y la lealtad con la institucionalidad formal.

A manera de cierre, existe una gran expectativa del rol de la Policía en los territorios (físicos y mentales), pero los resultados experimentales indican que para las comunidades hay otros actores informales, que pueden llegar a hacerlo mejor en ciertas circunstancias. Por consiguiente, es fundamental que las organizaciones estatales consideren los otros factores que están afectando la percepción de eficacia en la provisión/construcción de la seguridad y convivencia. Algunos caminos se abren desde esta primera aproximación microsocioal al tema. Por ejemplo, repensar los indicadores de gestión policial, atándolos a variables asociadas con valores democráticos, indicadores relativos a la legitimidad y la lealtad con el Estado, así como con la corresponsabilidad y la autorregulación.

Como pudimos evidenciarlo, la Policía Nacional posee un capital humano valioso, que pese a las restricciones y adversidades quiere hacer mejor su labor y cumplir con su misión. Es importante que la Policía como organización no esté sola, y aproveche las alianzas ganadoras que puede construir con los gobiernos locales y actores no gubernamentales interesados en contribuir al exitoso proceso de transformación que la Policía colombiana lleva realizando hace dos décadas y que la posiciona como una de las mejores del mundo.

Sin embargo, en un Estado en construcción como el colombiano, el rol de la Policía cobra un papel particular: el de agente constructor del orden social. En el marco de las vertiginosas transformaciones propias de la última década y ante las posibilidades que abre un posible posconflicto, la Policía Nacional tiene una gran oportunidad para convertirse en un modelo organizacional con sensibilidad territorial, preparada para ser el mejor aliado de las comunidades en la construcción de la paz y del orden social incluyente y democrático, tanto en los barrios como en las veredas de Colombia.

Bibliografía

Abello, A., y Pearce, J. (2008). De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Bradford: International Centre for Participation Studies.

Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y La Seguridad. (2011). Política Nacional de Seguridad y Convivencia. Política Nacional de Seguridad y Convivencia. Bogotá, Colombia: Departamento de Planeación Nacional.

Amaya Cobar, E. A. (2007). Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos. *Urvio*, 121-144.

Arbelaez, R. E. (13 de octubre de 2013). El Mundo.com. Recuperado el 23 de junio de 2014, de http://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/inversion_historica_para_medellin.php.

Arias, P., Rosada-Granados, H., y Saín, M. F. (2012). Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

Beato, C. (2012). *Crime e cidades*. Belo Horizonte: UFMG.

Bobea, L. (2002). *Soldados y Ciudadanos en el Caribe*. Santo Domingo: FLACSO.

Bobea, L. (Mayo-junio de 2004). ¿Juntos pero no revueltos? De la militarización policial al policiamiento militar: implicaciones para las políticas de seguridad ciudadanas en el Caribe. *Nueva Sociedad*, 191, 90-102.

Bobea, L. (5 de mayo de 2014). Entrevista. (Lfd, Entrevistador)

Bobea, L. (2014). Urbanidades violentas: orígenes y fundamentos de los ecosistemas transgresores en República Dominicana. En A. Ávila Martínez, et al., *Violencia urbana: Radiografía de una región* (págs. 245-294). Bogotá: Aguilar.

Carrillo Gómez, N. (Enero-Marzo de 2008). Algunas consideraciones para definir a la Policía

como una organización eficiente: planificar la función policial. Capítulo Criminológico., 36(1), 69-92.

Casas-Casas, A., y Méndez, N. (2011). Cultura política de los jóvenes en Colombia 2004-2010. En M. Gutiérrez (Ed.), Nuevas expresiones políticas. Editorial Javeriana.

Centro de Análisis Político (CAP)-Universidad EAFIT (2015). Encuesta de percepción de la seguridad, la convivencia y la victimización en Medellín: Alcaldía de Medellín-Universidad EAFIT.

Centro de Análisis Político (CAP)-Universidad EAFIT (2014) Arquitecturas institucionales y mecanismos informales para la transformación de la seguridad y la convivencia en Medellín. Medellín: Alcaldía de Medellín-Universidad EAFIT.

Centro de Análisis Político EAFIT. (2014) Informe experimental. Acompañamiento de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín. Medellín: CAP EAFIT.

Deas, M. (Diciembre de 2014). Conferencia sobre el proceso de paz en Colombia.

Di Nucci, L. Á. (2008). Diagnóstico organizacional: Estudio de caso de una organización policial. Rosario: Organización X.

Dušek, L., Ortmann, A., y Lízal, L. (2005). Understanding corruption and corruptibility. Prague Economic Papers, 2, 147-162.

Eck, J. Y. (2000). Have Changes in Policies Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence. En B. A. (Eds.), The crime drop in America (p. 102). New York: Cambridge University Press.

Fehr, & Gächter. (2000). Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments. American Economic Review, 132.

Fundação Instituto para o Desenvolvimento da Amazônia. (2013). Os princípios que orientam as instituições policiais e a relação com os Direitos Humanos: uma análise comparativa das normas de conduta e da formação policial em Direitos Humanos da Polícia Militar do Pará e da Polícia Civil do Pará. En C. Neme y C. D53). Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública.

Fundación Ideas para la Paz. (2012). Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes. (FIP). Bogotá: Fundación Ideas para la Paz .

Giraldo, J., Casas, A., Méndez, N., y Eslava, A. (2013). Valores, representaciones y capital social en Antioquia 2013. Medellín: Mesa editores.

Hall, R. H. (1996). Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados. México: Prentice Hall Hispanoamérica, S.A.

La Rota Uprimny, M. E., y Bernal Uribe, C. (2013). Seguridad, policía y desigualdad. Encuesta ciudadana en Bogotá, Cali y Medellín. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Mantzavinos, C. (2009). Institutions. En I. Jarvie, y J. Zamora Bonilla, Sage Handbook of Philosophy of Social Science. Witten Germany: Witten Herdecke University.

Mantzavinos, C., North, D., y Shariq, S. (2004). Learning, Institutions, and Economic. Perspectives on Politics, 75-84.

March, J., y Simon, H. (1977). Teoría de la organización. Barcelona: Ariel.

Medellín Cómo Vamos. (30 de mayo de 2012). medellincomovamos.org. Recuperado el 23 de junio de 2014, de www.medellincomovamos.org/file/2135/download/2135.

Mejía Navarrete, J. (1992). www.sisbib.unmsm.edu.pe. Recuperado el 24 de junio de 2014, de Técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales: http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/publicaciones/inv_sociales/n3_1999/a14.pdf.

Mejía, D., Ortega, D., & García, J. F. (2013). Police Reform, Training and Crime: Experimental evidence from Colombia's Plan Cuadrantes. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Ostrom, E. (2013). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos. Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, 5-72.

Oviedo, E. (2007). Modernización policial: El caso de Carabineros de Chile. Urvio, 71-84.

Pearce, J., y Chambers, P. (25 de noviembre de 2013). Entrevista sobre seguridad y policía (Luis Felipe Dávila, entrevistador).

Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa editorial.

Policía Nacional. (1 de enero de 2011). Nuestra cultura Policía Nacional de los colombianos. Nuestra cultura Policía Nacional de los colombianos. Bogotá, Colombia: PONAL.

Policía Nacional Colombia. (10 de julio de 2014). www.policia.gov.co. Obtenido de http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/COMANDO_DEPTO_VALLE_DEABURRA1/jurisdccion/Estructura_Org%E1nica

Policía Nacional, C. (2011). Manual de estímulos de la Policía (Resolución No. 03157 del 6 de septiembre de 2011). Bogotá: PONAL.

Secretaría de Seguridad de Medellín (25 de septiembre de 2014). Presentación del ejercicio de caracterización de dinámicas territoriales y control social de grupos delincuenciales . Medellín, Antioquia, Colombia.

Sheheryar, B., y Eckel, C. (1 de mayo de 2012). Recuperado el 1 de julio de 2014, de <http://econ.worldbank.org>: <http://econ.worldbank.org>.

Vidal Delgado, R. (12 de septiembre de 2003). www.belt.es. Recuperado el 2 de julio de 2014, de belt: <http://www.belt.es/expertos/experto.asp?id=1350>.

Grupos focales

Grupo Focal de la Policía 1. (29 de 11 de 2013). Sub-oficiales jóvenes 18 a 26 años. (L. Dávila, & F. Lopera, Entrevistadores) Medellín, Colombia.

Grupo Focal de la Policía 2. (01 de 05 de 2014). Sub-oficiales mayores de 36 años. (L. Dávila, & A. Preciado, Entrevistadores) Medellín, Colombia.

Grupo Focal de la Policía 3. (15 de 05 de 2014). Mujeres. (L. Dávila, Entrevistador) Medellín, Colombia.

Grupo Focal de la Policía 4. (28 de 05 de 2014). Oficiales mayores de 36 años. (L. Dávila, Entrevistador) Medellín, Colombia.

Sobre los autores

Diego Esteban Balbín Rondón. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia –sede Medellín- y estudiante de la Maestría en Estudios Urbano-Regionales de la misma institución. Actualmente se desempeña como analista temático del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia –SISC de la Alcaldía de Medellín. Su experiencia profesional se relaciona con temas de seguridad, derechos humanos y construcción social del territorio.

Andrés Casas-Casas. Investigador principal de la World Values Survey para Colombia, Investigador Senior del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT en Medellín. Es profesor Invitado del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, así como de la Maestría en Estudios Urbanos del Centro URBAM de la misma universidad. Es politólogo y Magister en Filosofía de la Universidad Javeriana. Su trabajo se centra en una mirada microfundamentada de la relación entre subjetividad, desempeño institucional y desarrollo. Sus investigaciones y consultorías combinan el uso de experimentos económicos de campo, encuestas de alcance departamental y municipal, así como de técnicas cualitativas. Su trabajo en Medellín y Antioquia se ha orientado al fomento de las alianzas entre el sector público, el privado y la academia para construir una cultura de toma de decisiones informadas. Este trabajo deja como resultados una línea de base sobre cambio cultural en Antioquia; el Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia para Medellín; una encuesta departamental y una municipal de percepción de la seguridad, la victimización y la convivencia con muestras representativas; así como un análisis de los escenarios del postconflicto en materia de seguridad y convivencia en la ciudad.

Luis Felipe Dávila. Candidato a Doctor en Humanidades de la Universidad EAFIT, miembro del grupo de investigación “Sociedad, Política e historias conectadas” e investigador del Centro de Análisis Político (CAP) de la Universidad EAFIT. Sus temas de trabajo son: Seguridad, crimen, violencia, conflicto. Entre sus últimas publicaciones dentro del área de seguridad y convivencia se destacan: Conflicto y gobernabilidad local: análisis para el corregimiento de Altavista, Medellín. Lasallista de investigación,

Vol. 10 No. 1 – 128-138 (2013). Cuándo exigimos seguridad ¿de qué estamos hablando?: revisión y análisis de los conceptos y enfoques de seguridad. En P. Cardona Z, & J. M. Cuartas, *Imágenes, letras y argumentos*. Medellín: Universidad EAFIT (2015). Más allá de las normas de papel y de sangre: Análisis de la incidencia de las reglas formales e informales en la variación del homicidio en los polígonos de Medellín. En G. Duncan, A. Eslava (editores académicos). *Territorio, crimen y comunidad: Heterogeneidad del homicidio en Medellín* (En prensa). Medellín: Universidad EAFIT-Open Society Foundations (2015).

Andrés Felipe Lopera Becerra. Magister en Ciencias en Desarrollo Local de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México), Politólogo de la Universidad de Antioquia y actualmente se desempeña como investigador tiempo completo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, además de ser docente de la Universidad de Antioquia y el Colegio Mayor de Antioquia. Sus temas de trabajo se enfocan en conflicto social, conflicto urbano y violencia, crimen organizado, seguridad, convivencia y paz. Sus últimas publicaciones relacionadas son: *Claves analíticas desde una mirada semiótica del conflicto social en las teorías y prácticas del desarrollo local*. En: Ayala Ortiz, D & Hidalgo, J. (2014) *El desarrollo local en construcción. Aportes teóricos y metodológicos*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Morelia (México): Cienpozueros. pp. 63-89; *El conflicto social, un concepto necesario en la educación para la paz*. Revista RaXimhai. Consorcio de Universidades Cátedra UNESCO. Volumen 10, N° 2. Enero – junio de 2014, pp. 153 – 18; y *Acercamiento al conflicto social, su etimología y su conceptualización desde la sociología. Una delimitación teórica del concepto y sus autores*. Revista Conflicto & Sociedad Vol. 1 - N° 2. Diciembre de 2013, pp. 72-84.

Nathalie Méndez Méndez. Coordinadora de la Estrategia Nación - Territorio del Centro Nacional de Memoria Histórica. Politóloga de la Universidad Javeriana y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes. Sus intereses se centran en temas de política social, resolución de conflictos y Derechos Humanos con énfasis en reparación a víctimas, memoria histórica y demás dimensiones de la justicia transicional, así como temas de seguridad y convivencia. Adicionalmente, ha desarrollado investigaciones y consultorías que emplean metodologías mixtas con profundización en

experimentos económicos, encuestas, análisis econométrico de datos cuantitativos e integración de información cualitativa. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: Casas, A. & Méndez N (Eds.) (2015) Institucionalización, organización y programas en Ciencia Política. Autora de Una propuesta metodológica para la medición de capital social en víctimas del conflicto armado (2014); y . es co-autora de Valores, Representaciones y Capital Social en Antioquia (2013), así como de Experimentos en ciencias sociales: usos, métodos y aplicaciones (2013).

Juan Pablo Mesa Mejía. Politólogo de la Universidad Eafit. Actualmente trabaja en esta institución como investigador del Centro de Análisis Político, en áreas relacionados con la criminalidad urbana y las políticas públicas de seguridad. Además es profesor del pregrado en Ciencias Políticas y la especialización en Gestión Pública Municipal (modalidad virtual) de dicha universidad. Entre sus publicaciones más recientes se incluye el artículo “Reintegración sin desmovilización: el caso de las milicias populares de Medellín”, escrito en coautoría con Jorge Giraldo Ramírez y publicado en el número 77 de la revista Colombia Internacional.

Andrés Felipe Preciado. Politólogo de la Universidad Nacional con estudios de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Actualmente se desempeña como investigador del área de seguridad y política criminal de la Fundación Ideas para la Paz. Trabaja en las áreas de análisis de contextos de seguridad y políticas de seguridad ciudadana y convivencia, articulación del sector seguridad e intervenciones locales para reducción del delito. Recientemente ha publicado el artículo “Medellín, from Theater of War to Security Laboratory” en coautoría con Jorge Giraldo para Stability: International Journal of Security & Development, además de participar de la investigación que dio como resultado el libro “Nuevas modalidades de captación de rentas ilegales en Medellín” entre la Alcaldía de Medellín, la Universidad EAFIT y la Empresa para la Seguridad Urbana.



En una ciudad con las complejidades que caracterizan a Medellín, una consecuencia necesaria y un mandato de coherencia con el respeto por la vida demandó poner como una de las prioridades de la agenda la gestión de la seguridad y la convivencia. Se trata de una propuesta que se concreta, entre otros muchos asuntos, en uno de los legados que proponemos a la ciudad: la Política Pública de Seguridad y Convivencia (Acuerdo 21 de 2015).

Aníbal Gaviria Correa

Este es pues, un libro sobre Medellín, sobre sus habitantes, sobre sus aprendizajes y aciertos, sobre sus errores y negaciones, sobre sus retos y oportunidades. Es un libro sobre la gente que piensa en sus problemas, que intenta alternativas de cambio, y sobre todo que sufre, se esfuerza y sueña por esta ciudad.

Andrés Casas-Casas y Jorge Giraldo Ramírez

