



Seminario Medellín ¿Pa' Dónde Vamos?

Relatoría eje de seguridad y convivencia¹

- **Presentación**

Esta relatoría responde al propósito del eje de seguridad y convivencia: dar cuenta de las principales discusiones dadas en torno a la seguridad y la convivencia en Medellín. En primer lugar, se presenta un breve contexto del problema, desarrollado con mayor detalle en el documento de trabajo preparado para el eje, en torno a las siguientes cuestiones: ¿De dónde venimos? ¿En qué estamos? ¿Qué se está haciendo? ¿Cuáles son los principales retos y desafíos? En segundo lugar, da cuenta de las principales reflexiones, retos y cuestionamientos surgidos en la conversación que tuvo lugar en el evento previo del eje realizado el 18 de octubre de 2017, en el que participaron actores del sector académico, la institucionalidad, organizaciones sociales y ONG's de la ciudad.

- **Un contexto inicial para la discusión**

En Medellín la violencia y la criminalidad han sido fenómenos prevalentes en las agendas ciudadanas y gubernamentales, por ello es posible identificar una serie de decisiones y acciones que se han puesto en marcha para la atención de la problemática, siendo la violencia homicida uno de los principales indicadores para dar cuenta del estado de la seguridad y la convivencia en la ciudad.

Durante los años noventa las decisiones adoptadas en la ciudad se encontraban ligadas a la política criminal/penal, disposiciones que fueron configurando una suerte de política o políticas de seguridad, ya que expresaban las distintas comprensiones que se iban teniendo sobre el tema y el tipo de soluciones pensadas para ello. En este inventario es posible identificar en el *programa presidencial para Medellín y el área metropolitana* (1991) una de las primeras iniciativas en materia de políticas pero también de inversión desde el nivel nacional para atender la seguridad y la convivencia en Medellín.

Así, el problema en esta época se enfrentó principalmente con un enfoque de seguridad ciudadana, desde el cual las acciones de los gobiernos se enfocaron en la reducción de los índices de violencia y criminalidad. Otros ejercicios de planeación que tuvieron lugar fueron el *Plan de Desarrollo de la Seguridad Ciudadana* en 1992, el *Plan General de Desarrollo*

¹ Documento de trabajo elaborado por Diana Paola Rojas Bermeo. Profesora Investigadora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.



para Medellín de 1993², el *Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y para el Área Metropolitana* en 1994³ y en el marco del *Plan de Desarrollo de Medellín (1995-1997)*⁴ se plantearon un conjunto de acciones dirigidas a la reducción de la criminalidad y la modernización de los organismos y sistemas de inteligencia (Restrepo Riaza; Pérez Toro & Vélez Rendón, 2012). En 1998 se pone en marcha *El programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, iniciativa que contó con una cuantiosa inversión del BID y extendió su vigencia hasta el año 2004 con el programa de *Formación de un Nuevo Ciudadano para la Convivencia* (Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, 2003).

En las administraciones de Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011) y Aníbal Gaviria (2012-2015), también se identifican políticas públicas e instrumentos para la gestión de la seguridad y la convivencia, políticas que se caracterizaron por la implementación de cuatro tipos de estrategias: prevención social, prevención situacional, prevención institucional y coerción (Dávila, Mesa & Preciado, 2015, p. 154). En la actualidad la ciudad cuenta con una política pública de seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015), en la que se contempla un modelo integral para la gestión desde 4 instrumentos de política: 1. Plan de Desarrollo. 2. Plan Integral de Seguridad y Convivencia –PISC-. 3. Plan de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad y libertad personal. 4. Instrumentos de territorialización (lineamientos estratégicos, planes, programas, proyectos, instrumentos y escenarios).

- **Preguntas planteadas para la discusión**

- ¿Está la ciudad poniendo en práctica el modelo de gestión local de seguridad y convivencia que establece la política pública vigente hasta el 2024?
- ¿El enfoque expresado en esta política es suficiente para afrontar los retos de la ciudad?

² Este plan también contempla estrategias desde la seguridad ciudadana y un enfoque de desarrollo a escala humana, en este caso se buscó asignar un rol a la comunidad en la resolución de los problemas de inseguridad (Restrepo Riaza; Pérez Toro & Vélez Rendón, 2012).

³ Desde este plan también se otorga un papel importante al individuo, donde la noción de seguridad se encontraba ligada al orden público pero también a la convivencia. En cuanto a los principios que orientarían la seguridad se refieren en este plan la integración, prevención y coerción (Restrepo Riaza; Pérez Toro & Vélez Rendón, 2012).

⁴ En este plan también es predominante el enfoque de la seguridad ciudadana, donde uno de los principales objetivos apunta a una reducción de las tasas de criminalidad, siendo el homicidio uno de los problemas más graves en la ciudad. Las estrategias de modernización administrativa también hicieron parte de este plan (Restrepo Riaza; Pérez Toro & Vélez Rendón, 2012).



- ¿Los cambios recientes en la institucionalidad de las secretarías encargadas de los temas de seguridad y convivencia han sido pertinentes de cara a la eficaz gestión local?
- ¿En un escenario de gobernanza para la gestión de la seguridad y convivencia cuál puede ser el papel de las organizaciones sociales, comunitarias y sector privado, para contribuir a una gestión eficaz y la acción pública?
- ¿Es “la cultura ciudadana” un punto apropiado para reactivar el debate de la seguridad y la convivencia en Medellín, aportando nuevos sentidos y perspectivas para la acción?
- ¿El compromiso fiscal de la ciudad y su fortaleza administrativa pueden haberse tornado, paradójicamente, en una debilidad para la articulación y coordinación con organismos de seguridad y justicia del nivel nacional?
- ¿Cuáles son los principales o más prometedores retos de la sociedad civil –organizada y no organizada- y el sector empresarial en relación con la gestión de la seguridad y la convivencia y la implementación de la Política Pública?
- Dados los recursos destinados a gasto de inversión y funcionamiento, ¿La sofisticación técnica y administrativa ha conducido a la reducción de las problemáticas de seguridad?
- ¿Es la violencia homicida la que ha propiciado las múltiples, variadas y reactivas intervenciones en territorios concretos?
- Más allá del “usual” compromiso de mayor asignación de personal de policía y “pie de fuerza” y funcionarios del poder judicial, ¿cuáles son los compromisos estratégicos que deberían plantearse en el marco de una agenda de corto y mediano plazo con el Gobierno Nacional?
- ¿Cuáles son los principales retos de la gestión de la seguridad y la convivencia en el actual escenario de pos acuerdo, en particular en contextos urbanos con las complejidades de una ciudad como Medellín?
- ¿Cuál es la relación y el compromiso institucional que debe estar llamado a liderar Medellín en el Valle de Aburrá y por medio de qué “instrumentos” de política pública para la gestión corresponsable de la seguridad y convivencia?
- ¿Cómo pensar la seguridad y la convivencia como problemas metropolitanos?

- **Elementos principales de la discusión**

El punto de partida para la discusión del eje fue además de la exposición del contexto y la presentación de las preguntas, la identificación de algunos de los principales retos que tiene la ciudad en materia de seguridad y convivencia, retos que referían a: la implementación del Acuerdo 21 de 2015 en el cual se contempla la política pública para la gestión de la seguridad y la convivencia desde un enfoque integral que incorpora la perspectiva de los derechos humanos en el centro de la discusión; la legitimidad de las instituciones y las decisiones implementadas; la medición de la seguridad y la convivencia; la eficacia institucional; la gestión y sistemas de información en materia de seguridad y convivencia; la perspectiva metropolitana para comprender el problema; la implementación de los acuerdos de paz y el sometimiento a la justicia por parte de las estructuras armadas ilegales. A partir de estos puntos este apartado dará cuenta de las reflexiones sostenidas durante el encuentro preparatorio del eje.

-Uno de los primeros asuntos tratados referidos por los participantes fue el concepto de seguridad y el carácter público de la problemática. Se destacó la importancia de la claridad que debe existir en torno al concepto, pero también se señaló la dificultad de encontrar un consenso frente al tema. Se planteó que los significados de la seguridad han variado en la ciudad en relación con los actores y estrategias que se han puesto en marcha. Algunos de los significados diversos, mencionados por los asistentes refieren a:

Seguridad como un concepto ligado a los expertos

Seguridad como un instrumento de gobierno

Un significativo vacío que se va llenando de contenido, de acuerdo a intereses particulares

Dicotomía entre seguridad y convivencia

La convivencia como antesala o condición de posibilidad para la seguridad

Seguridad igual a tecnología

Seguridad igual a videocámaras

Seguridad referida a la gestión de la violencia

Seguridad referida a la ilegalidad

En la misma línea, se planteó que otros conceptos como crimen organizado, violencia y convivencia también merecen precisiones, al igual que con la seguridad su significado en la ciudad ha variado. El reto es entender esos significados asignados a los conceptos en relación con los actores, sus prácticas e intereses, este debe ser el punto de partida para cualquier decisión o intervención que se plantee.



Frente al concepto es importante precisar ¿de qué seguridad estamos hablando? ¿Desde qué actores? ¿Cuáles son las estrategias asociadas a los significados de seguridad? Así, en la ciudad se advierte la coexistencia de distintos significados para la seguridad y la convivencia, por ello hablar del tema implica partir de la pregunta por el concepto y sus significados. Una de las propuestas presentadas en la discusión es hablar de *protección de las personas* en vez de seguridad, ya que una de las principales funciones que, en todo caso, se ha dado a la seguridad es la de proteger. Por lo anterior, la tarea será diseñar mecanismos de protección para las personas y preguntarse ¿A quién se protege? ¿De qué se protege? ¿Dónde se protege? ¿Desde qué estrategias?

- Los enfoques adoptados por las distintas políticas en relación con su implementación también fueron objeto de la discusión. Se cuestionó el componente de integralidad de la actual política pública de seguridad en Medellín y el nivel operativo de los enfoques de Derechos Humanos y Seguridad Humana enunciados en los distintos planes, programas y proyectos, ya que no existe una aplicación efectiva de sus postulados en las prácticas político administrativas. Los actores coinciden en la prevalencia de la seguridad ciudadana siendo la violencia homicida uno de los principales indicadores para dar cuenta de la seguridad y la convivencia en la ciudad. La no coincidencia entre lo que se planea y lo que se ejecuta plantea una *paradoja en materia de implementación* desde las políticas de seguridad en la ciudad.

Así entonces, frente a la situación actual se señala una suerte de *crisis en el modelo de seguridad*. Al respecto, se preguntó por cuál es la amenaza que tiene lugar en el marco de esa crisis. ¿Cuál es su magnitud? ¿Qué es lo que ha cambiado desde hace unos años hasta el momento actual? ¿Los actores, los intereses, las acciones? ¿El problema es la implementación del modelo actual? ¿Hay un modelo en crisis? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Qué es lo particular de Medellín frente a otras ciudades?

- En la dimensión institucional y la legitimidad de las decisiones que se toman, el papel de la Policía Nacional fue uno de los principales puntos de la discusión, ya que en este actor se ha puesto la responsabilidad de garantizar eso que denominamos “*seguridad*”. Se cuestionó desde distintos sectores la idoneidad y transparencia de esta institución, ante la persistencia de problemáticas en materia de legitimidad y confianza.

Lo anterior preocupa no solo porque serían los directamente convocados para la garantía de la seguridad sino por el hecho de que ese cuestionamiento en materia de legitimidad se está extendiendo a otros actores institucionales que en algunos casos se mueven en el marco de la ilegalidad y se hacen al monopolio de la violencia para la resolución de las problemáticas.

Ligado a ello se encuentra el Nuevo Código Nacional de Policía. En la discusión planteada no se cuestionó la idoneidad del nuevo código se cuestiona su aplicación y los mecanismos utilizados para ello en el marco de una falta de legitimidad de la institución.



En general en materia institucional se identificó una fragmentación, desarticulación y una falta de coordinación intergubernamental que pone en cuestión la integralidad de las políticas ¿Cómo garantizar políticas integrales en un entorno de desarticulación y crisis de legitimidad en materia institucional? ¿Cuáles son las entidades que terminan operando la seguridad? ¿Es el nuevo código nacional de policía la mejor herramienta para legitimar una institución que goza de serios problemas de legitimidad? ¿Cómo la policía rinde cuentas ante la ciudadanía?

-Otro tema abordado se refiere a la convivencia o las incivildades. Frente a ello hay puntos de vista que identificaron una dicotomía entre seguridad y convivencia, otros aludieron a entenderlos como complementarios, pensar la convivencia como una condición necesaria para la seguridad, por lo menos como un factor que puede reducir algunas de las problemáticas ligadas a la seguridad. Desde algunas organizaciones sociales de Medellín se cuestionó la manera como se están transmitiendo los mensajes de convivencia siendo el Nuevo Código de Policía un instrumento que genera más choques y acrecienta la desconfianza y falta de legitimidad en las instituciones.

El llamado apunta a prestar mayor atención a las iniciativas surgidas desde organizaciones sociales y en particular al trabajo realizado por las organizaciones de jóvenes de la ciudad para el fomento la convivencia. Los problemas de Medellín deben leerse en clave cultural, territorial y desde las prácticas sociales, sumado a ello la historia que han configurado las dinámicas de violencia y criminalidad debe ser tenida en cuenta. Así, las iniciativas sociales y comunitarias pueden ser herramientas muy poderosas para la solución de algunas problemáticas y es necesario que las acciones de las administraciones y los documentos de política contemplen esta perspectiva.

Hablar de co-existencia en vez de convivencia refiere no solo aprender a vivir con el otro sino interactuar con el otro. Pensar el espacio público en relación con la convivencia, se deben generar estrategias que permitan habitar la ciudad no solo transitar por ella. Una visión amplia para entender la convivencia también requiere de procesos de articulación entre secretarías, pues si bien hay una Secretaría de Seguridad y Convivencia es importante generar articulación con las Secretarías de cultura y participación ciudadana para dotar de integralidad las iniciativas que se proponen.

También se advierte un riesgo en seguir dando a las organizaciones la gestión y provisión de la seguridad, se debe hablar de su papel más como gestores y promotores de la convivencia.

Así, desde las políticas de seguridad el referente u objeto de la política son los individuos, pero no se piensa en clave de actores colectivos o sociales, es posible pensar las organizaciones como agentes que se encarguen de agendar y agenciar las políticas en sus territorios. En este punto los cuestionamientos de esta reflexión fueron: ¿Quién debe encargarse de transmitir los mensajes de convivencia en la ciudad? ¿Desde qué estrategias se debería trasmitir este mensaje? ¿Es la cultura o la cultura ciudadana uno



de los vehículos para atender la problemática? ¿Cómo debe ser la participación de las comunidades y las organizaciones sociales en la materia? ¿Cuáles son los riesgos que subyacen a la participación de las comunidades? ¿Qué tipo de comunidades? ¿Cuántos homicidios se previenen con las medidas adoptadas por la institucionalidad y cuántos homicidios puede lograr prevenir una organización social? ¿Por qué un homicidio en Medellín puede ser más grave que en otra ciudad del mundo?

La violencia homicida continua siendo un asunto que preocupa a la ciudad, sin embargo se plantea necesario volver a cuestiones que antes ocuparon las reflexiones ¿Qué es lo que ocurre? ¿Cuáles son las tramas del homicidio en Medellín? ¿Cómo explicarlos? ¿Hasta qué punto los homicidios resultan ser el reflejo de las prácticas culturales y los valores que han estado presentes en la historia de la ciudad?

- Otro de los temas refiere a la gestión de la seguridad y la convivencia como un asunto de élites, que se han ido transformado, tecnificando y cuyas prácticas han mutado a lo largo de la historia de la ciudad. Se argumentó que en Medellín las élites siempre han gobernado, ¿qué élites han gobernado: las políticas, las económicas, las culturales? ¿Una mezcla de ellas? Es importante indicar que a lo largo de la historia esas élites presentan cambios, se diversifican o redefinen sus intereses, su rol en el gobierno y los usos que dan a éste.

En la actualidad ha tenido lugar una suerte de mercantilización de la seguridad en el marco de la vocación innovadora y emprendedora que se ha dado a la ciudad, la *safe city* con todos los procesos de modernización y tecnologización han puesto en marcha incluso un cluster de seguridad para Medellín, donde la participación del sector privado al igual que la inversión de recursos en materia de seguridad adquiere una perspectiva creciente en los últimos años.

La ciudad ha adquirido una perspectiva de mercado que impone retos a la seguridad y la convivencia, algunos de ellos relacionados con preguntas como quién gobierna la seguridad en Medellín. ¿Cuál es el lobby de la seguridad en Medellín? ¿Cuál es la participación de los actores privados en la gestión de la seguridad y la convivencia en la ciudad? ¿Qué tipo de seguridad es producto de una sociedad de mercado? ¿Qué tipo de política de seguridad brinda una sociedad neoliberal? ¿Cuál es el lugar de lo privado en la provisión de seguridad en la ciudad?

-La implementación de los acuerdos de paz planteó reflexiones en torno a la relación entre la seguridad en el ámbito urbano y rural. Existe una preocupación por la seguridad en lo urbano ya que, en el marco de los acuerdos de La Habana, la ciudad se encuentra en un segundo plano, lo que obliga a pensar el papel de las políticas que se implementan desde el nivel nacional y sus relaciones con los ámbitos regional y metropolitano. En clave de entender la seguridad como la *protección de personas*, hay que pensar en la protección de los desmovilizados; en la ciudad debería preocupar no solo la manera en que serán recibidos también se debe pensar cuáles son las condiciones que se les van a brindar para que su alternativa no sea volver a actividades ilegales.



¿Cuál es el lugar de la ciudad en el posconflicto? ¿Qué papel debe jugar el nivel nacional en el marco del posconflicto en relación con la implementación de políticas de seguridad y convivencia? ¿Cómo vamos a proteger a los desmovilizados? ¿Cómo hacer para que se sientan seguros en todas sus dimensiones?

- **Referencias**

Dávila, L. F; Mesa, J. P; & Preciado, A. (2015). Análisis de los instrumentos públicos locales de la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín 2004-2015. En: Casas-Casas, A & Giraldo Ramírez, J. (Eds). (2015). *Seguridad y Convivencia en Medellín: aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Universidad EAFIT.

Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Programa presidencial para Medellín y el área metropolitana*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Restrepo Riaza, W; Pérez Toro, W. F; & Vélez Rendón, J. C. (2012). Las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. En: Alonso Espinal; Pérez Toro; & Vélez Rendón. (Editores). (2012). *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*. Medellín. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia.

Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. (2013). *Convivencia y Seguridad Ciudadana. Balance General Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003*. Documento recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-balance-convivencia%20y%20seguridad%20ciudadana-\(34%20p%C3%A1g%20-%20193%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd-medell%C3%ADn-antioquia-2001-2003-balance-convivencia%20y%20seguridad%20ciudadana-(34%20p%C3%A1g%20-%20193%20kb).pdf)