

SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EL CASO DEL VALLE DE ABURRÁ

Laura Gallego
Santiago Leyva
Juan Pablo Mesa Mejía
COORDINADORES ACADÉMICOS

Entidades Aliadas



Vigilada Mineducación



Seguridad ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana

El caso del Valle de Aburrá

Primera edición: **noviembre 2018**

© UNIVERSIDAD EAFIT, Medellín

© ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

ISBN: 978-958-720-552-7

Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana: el caso del Valle de Aburrá / Juan Diego Agudelo Botero ... [et al.] ; Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa, coordinadores. – Medellín: Editorial EAFIT; Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2018
288 p.; (Ediciones Universidad EAFIT)
ISBN 978-958-720-552-7

1. Seguridad ciudadana – Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia). 2. Seguridad ciudadana – Política gubernamental. 3. Convivencia – Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia). 4. Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia) – Administración pública. I. Tít. II. Serie. III. Gallego, Laura, coord. IV. Leyva, Santiago, coord. V. Mesa, Juan Pablo, coord.

363,32 cd 23 ed.

S456

Universidad EAFIT- Centro Cultural Biblioteca Luis Echavarría Villegas

Eugenio Prieto Soto

Director

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Investigadores y redactores: Juan Diego Agudelo Botero, Andrea Arango, Luis Carlos Arbeláez, Luis Felipe Dávila, Dany Drey Osorio, Nicolás Octavio Flórez Morales, Oriana Galindo Muñoz, Laura Gallego, Juan José Higuera Gómez, Kimberly Jaramillo, Juan Manuel Jaramillo Muñoz, Santiago Leyva, Alejandro Londoño Hurtado, Carolina Lopera Tobón, Juan Pablo Mesa Mejía, Valeria Mira Montoya, Juan David Montoya Vásquez, Santiago Quintero, Sergio Andrés Urán Ocampo, Pablo Zapata Tamayo

Interventoría: Hernando Alonso Cataño Vélez

Coordinadores académicos: Laura Gallego, Santiago Leyva, Juan Pablo Mesa Mejía

Edición: Juan Felipe Restrepo David

Corrección: Christian Martínez

Diseño y diagramación: Alina Giraldo Yepes


Fotografías: Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Impresión: Javegraf, Bogotá

Universidad EAFIT | Vigilada Mineducación. Reconocimiento como Universidad. Decreto Número 759, del 6 de mayo de 1971, de la Presidencia de la República de Colombia. Reconocimiento personería jurídica: Número 75, del 28 de junio de 1960, expedida por la Gobernación de Antioquia. Acreditada institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional hasta el 2026, mediante Resolución 2158, emitida el 13 de febrero de 2018

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio o con cualquier propósito, sin la autorización escrita de la editorial y de las instituciones Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Universidad EAFIT

Editado en Medellín, Colombia



Capítulo 6

La gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá. Los problemas de la coordinación metropolitana en el uso de instrumentos de gobierno¹

Juan Pablo Mesa Mejía

Andrea Arango

Luis Carlos Arbeláez

Santiago Quintero

Los autores agradecen a los funcionarios públicos y a los académicos que participaron de las entrevistas y los grupos focales realizados en el marco de la investigación que dio origen a este capítulo. Asimismo, agradecen el apoyo del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT y los aportes de Alejandro Londoño, quien en su momento se desempeñaba como consultor de la señalada institución.

*Los pillos de Medellín extorsionan en Medellín,
construyen en Sabaneta, acopian droga en Caldas, viven
en fincas y chalets en Copacabana y Girardota, traquetean
en Barbosa y tienen alianzas con los bandidos de Bello.*

(Comunicación personal, 28 de noviembre de 2016)

Introducción

La descentralización de la gestión de la seguridad ciudadana en Colombia

La gestión de los problemas de seguridad de las ciudades colombianas no ha sido ajena al proceso de descentralización del Estado que ha tenido lugar en el país.² De manera progresiva, en el marco de un tránsito del enfoque de la seguridad pública al de la seguridad ciudadana (Mesa, 2015a), diversas competencias administrativas relacionadas con el manejo de los mencionados problemas han sido trasladadas desde el gobierno central hasta los gobiernos locales. Este proceso de descentralización de la gestión de la seguridad se ha enmarcado dentro de múltiples dinámicas que trascienden la realidad nacional. Entre estas se incluyen, además del mencionado tránsito de enfoque, el proceso de reforma del Estado en América Latina, así como el aumento y las transformaciones del crimen y la violencia en la región, ocurridos desde mediados de la década de 1980 (Carrión, 2006).³

El proceso de descentralización de la gestión de la seguridad en Colombia tiene entre sus principales hitos normativos a la Constitución Política de 1991

² La descentralización del Estado colombiano se refiere a un proceso iniciado en la década de 1980 dentro de la rama administrativa del poder público, mediante el cual, en su versión territorial (Rodríguez, 2011), el nivel de gobierno central ha otorgado de forma progresiva a los niveles de gobierno intermedio y local, una mayor autonomía en relación con el ejercicio de diversas competencias (Leyva, 2011) en materia fiscal, política y de prestación de servicios (Gutiérrez, 2010).

³ Según Pérez (2011), en la mayoría de los países latinoamericanos la seguridad se ha abordado por medio de políticas nacionales, cuya ejecución se ha llevado a cabo de forma centralizada. De acuerdo con la autora, son pocos los países de la región en los que las responsabilidades en materia de gestión de la seguridad han sido compartidas con los gobiernos locales. Entre estos países, plantea la autora, se incluyen Argentina, Brasil y Colombia. Carrión (2006), por su parte, señala que en América Latina la atribución de competencias a los gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana es reciente. De acuerdo con el autor, los resultados de dicha descentralización varían de país a país, pues las competencias que se han descentralizado no han sido las mismas. Hacia mediados de la década pasada, Acero (2005) identificaba a El Salvador, Ecuador, Venezuela y Perú como países en los que la responsabilidad de la seguridad ciudadana recaía en el ejecutivo nacional.

y a las Leyes 4 y 62 de 1991 y 1993, respectivamente. Desde un punto de vista legal, estas normas significaron un cambio en una larga tradición centralista al hacer de los alcaldes los primeros responsables del manejo de la seguridad ciudadana dentro de sus jurisdicciones (Acero, 2005). Como puede leerse en la Constitución de 1991, “el alcalde es la primera autoridad de policía del municipio” (Art. 315), y es atribución suya conservar el orden público dentro de la respectiva jurisdicción. En esta misma línea, la Ley 4 de 1991 señala que el alcalde “[...] es el Jefe de Policía en el Municipio y el responsable de la preservación y mantenimiento del orden público en el mismo [...]” (Ley 4, 1991, Art. 10). Por otro lado, la Ley 62 de 1993 establece como atribución del alcalde la de “impartir órdenes a la Policía Nacional atinentes al servicio, por conducto del respectivo comandante” (Ley 62, 1993, Art. 16).

Como consecuencia de la descentralización de la gestión de la seguridad, en las ciudades intermedias y grandes del país (principalmente en estas últimas) se ha configurado lo que puede denominarse un enfoque municipal de la gestión de la seguridad ciudadana. Este enfoque se caracteriza, no solo por el rol central asumido por las alcaldías municipales en materia de gestión de la seguridad ciudadana, sino también por la territorialización de los problemas y las intervenciones alrededor del municipio como unidad espacial. Así, además de que la implementación y la coordinación de las políticas de seguridad ciudadana se han convertido en tareas principales de las alcaldías, los problemas asociados con el delito y la violencia se analizan e intervienen desde una perspectiva condicionada por los límites espaciales del municipio.

Si bien el señalado enfoque supone múltiples ventajas a la hora de administrar los problemas de seguridad ciudadana –ventajas que se desprenden, por ejemplo, de la cercanía entre el municipio como entidad político-administrativa y los problemas de la población (Ojeda, 2006)–, implica, asimismo, algunas desventajas. Entre estas se destacan aquellas asociadas al hecho de que niveles intermedios de gobierno como las gobernaciones departamentales y esquemas asociativos como las Áreas Metropolitanas, hayan quedado relegados a un segundo plano, teniendo poca o nula influencia sobre la gestión de la seguridad. Al implicar un tránsito casi que directo entre el nivel central y el nivel

local, el proceso de descentralización de la gestión de la seguridad ha generado dificultades administrativas en relación con la gestión de problemas que, por sus características, ni son exclusivamente locales ni tampoco alcanzan a tener una dimensión nacional. Estos problemas, por ejemplo, vinculan a más de un municipio y, además de que no tienen un alcance nacional que permita identificar al gobierno central como el claro responsable de su atención, tampoco tienen, por lo general, un alcance departamental.

El anterior ha sido el caso del Valle de Aburrá, una región del departamento de Antioquia compuesta por 10 municipios con importantes y complejas interdependencias sociales, económicas, ambientales y político-administrativas, que hacen de ella un área metropolitana (Klink, 2005). A pesar de que muchos problemas de seguridad de la región interconectan a varios municipios por medio de sus dinámicas, gran parte de la respuesta de las autoridades frente a ellos se ha organizado alrededor de una perspectiva condicionada por las fronteras municipales y alrededor de unos instrumentos de gobierno con un alcance municipal limitado hacia el exterior. Esto ha sido así, inclusive, a pesar de que los actores con responsabilidades en materia de seguridad ciudadana dentro de la región (Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Ejército Nacional, alcaldías municipales, etc.), comparten objetivos relacionados con la lucha contra el crimen y la violencia.

Como consecuencia de lo anterior, a los múltiples y diversos problemas sustantivos de seguridad ciudadana existentes en el Valle de Aburrá –homicidios, hurtos, extorsiones, lesiones personales, etc.–, se han sumado una serie de problemas administrativos que pueden englobarse bajo la categoría de problemas de coordinación. Estos se refieren a una serie de dificultades de los diferentes actores públicos encargados de la seguridad ciudadana, para trabajar en equipo sin que se generen redundancias ni ausencias en la provisión de servicios (Peters, 1998). Más específicamente se trata de problemas asociados, tanto con dificultades para evitar duplicidades e interferencias entre actores (coordinación desde una perspectiva minimalista), como con dificultades para: 1) crear políticas integradas que sean resultado del actuar del gobierno como un todo, 2) reforzar los controles entre jurisdicciones, y 3) crear es-

tándares de intervención compartidos (coordinación desde una perspectiva maximalista) (Peters, 1998).

Partiendo de lo anterior, el objetivo de este capítulo es analizar algunos problemas de coordinación que existen entre diferentes actores estatales encargados de la gestión de la seguridad ciudadana⁴ en el Valle de Aburrá, identificados a lo largo de una investigación cualitativa realizada en el último trimestre de 2016 en el marco del proyecto que dio origen a este libro. Dentro de dicha investigación se llevaron a cabo 19 entrevistas en profundidad estructuradas y 2 grupos focales,⁵ actividades de las cuales participaron múltiples académicos y funcionarios públicos de diferentes organizaciones,⁶ conocedores de la gestión de la seguridad en la región metropolitana.⁷ Para el desarrollo de este objetivo, el capítulo se organiza alrededor de 5 secciones, la primera de las cuales corresponde a esta introducción. En la segunda sección se presenta

⁴ Tal y como se señaló en la introducción del libro, dentro del uso que aquí se hace del concepto de seguridad ciudadana se consideran incluidos aquellos asuntos, problemas y actores relativos a la convivencia; un concepto referido a una forma particular de relacionamiento social, caracterizada por la exclusión de la violencia (Mesa, 2015b). Por esta razón, a lo largo del capítulo, las referencias al concepto de convivencia son mínimas y están enmarcadas dentro del concepto más general de seguridad ciudadana.

⁵ Para la escritura del capítulo se utilizó también una entrevista en profundidad no estructurada, realizada a un miembro de la fuerza pública por otro de los equipos del proyecto que dio origen a libro. Los autores agradecen la cesión de dicha entrevista.

⁶ En el momento de la investigación, las personas que participaron de las entrevistas y los grupos focales pertenecían a las siguientes organizaciones: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales URBAM (Universidad EAFIT), Corporación Región, Instituto de Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), Ministerio del Interior, Museo Casa de la Memoria, Secretaría de Movilidad de Barbosa, Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín, Secretaría de Seguridad de Envigado, Subsecretaría de Derechos Humanos de Medellín, Subsecretaría de Derechos y Convivencia Ciudadana de Itagüí, y Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del municipio de Medellín.

⁷ Las personas que participaron de las entrevistas y los grupos focales fueron seleccionados a partir de un proceso que combinó tres tipos de muestreo: por conveniencia (Dawson, 2002), por cuotas y de bola de nieve (Hernández, Fernández-Collado y Baptista, 2006). En desarrollo de este proceso se conformó inicialmente una lista de actores relacionados con la gestión metropolitana de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá, a los que el equipo investigador tuvo fácil acceso. Dicha lista fue luego depurada con base en dos cuotas definidas: una de funcionarios públicos y otra de académicos. Finalmente, se identificaron individuos adicionales como resultado de las sugerencias realizadas por los seleccionados en las etapas anteriores.

el marco teórico sobre instrumentos de gobierno utilizado para analizar los problemas de coordinación identificados a lo largo de la investigación que dio origen al texto. En la tercera sección se describen y analizan los problemas encontrados utilizando el señalado marco teórico, y se esbozan algunas de las implicaciones que estos tienen en detrimento de las condiciones de seguridad del Valle de Aburrá. Luego, en la cuarta sección, se señalan algunos de los retos que supone la solución de los problemas mencionados y, finalmente, en la quinta sección se ofrecen algunas conclusiones.

Los instrumentos de gobierno

La gestión de los problemas públicos puede analizarse a partir del tipo de instrumentos de gobierno por medio de los cuales se lleva a cabo. Estos instrumentos engloban un amplio conjunto de técnicas, mediante las que el Estado y otro tipo de organizaciones estructuran la acción colectiva necesaria para el abordaje de los mencionados problemas (Salamon, 2000). En el marco del objetivo de este capítulo y, en general, del libro, dos distinciones a propósito de los instrumentos de gobierno resultan importantes. La primera de ellas es la distinción entre los instrumentos internos y los instrumentos externos (Bemelmans-Videc, 2010; Salamon, 2000). Los primeros se refieren a técnicas cuyo propósito inmediato es la realización de procesos internos de las organizaciones necesarios para su operación, tales como el reclutamiento de personal o la realización de presupuestos. Los segundos, por su parte, tienen como propósito inmediato afectar el comportamiento de los ciudadanos, o, en otras palabras, afectar la sociedad y no exclusivamente el funcionamiento organizacional.

La segunda distinción relevante es la que clasifica los instrumentos externos en tres tipos: los de regulación, los económicos y los de información pública (Vedung, 2010).⁸

⁸ La descripción de estos tres tipos de instrumentos que se hace a continuación corresponde a la que hace Vedung (2010).

El primer tipo –los instrumentos de regulación–, engloba el conjunto de reglas y directivas que prescriben o prohíben comportamientos y acciones a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Estos instrumentos se basan en la coerción y, en su modalidad prohibitiva, implican reglas y directivas que pueden: 1) ser incondicionales (aplican a todos los casos y a todas las personas), 2) tener excepciones (no aplican en algunos casos ni para algunas personas), 3) requerir permisos de las autoridades para la ejecución de los comportamientos y las acciones que prohíben, o 4) exigir, de parte de quienes incurren en los comportamientos y las acciones mencionadas, una notificación a las autoridades competentes.

Por otro lado, están los instrumentos económicos, los cuales incluyen un amplio conjunto de actividades que se expresan en la entrega o la sustracción de recursos materiales (en dinero o en especie) a las personas a propósito de los cuales se utilizan. Cuando se trata de la entrega de recursos, estos instrumentos actúan como incentivos para la acción, mientras que cuando se trata de la sustracción de los mismos, actúan como desincentivos. Al contrario de los instrumentos de regulación que se basan en la coerción, los instrumentos económicos se basan en la remuneración y en la deprivación, de tal suerte que operan, no obligando a las personas, sino haciendo más o menos costoso para ellas actuar de cierta manera o abstenerse de hacerlo. Dentro de este tipo de instrumentos se incluyen, entre otros, los subsidios, los impuestos, los bonos y la provisión directa de bienes y servicios por parte del Estado o de particulares.

Finalmente, los instrumentos de información pública se refieren al conjunto de esfuerzos orientados a influenciar el comportamiento de las personas mediante la transferencia de conocimiento, la comunicación de argumentos razonados y la persuasión. Se trata de instrumentos que, basados en apelaciones intelectuales y morales, tienen el propósito de persuadir a las personas para que actúen de cierta forma, o bien, de disuadirlas con el objetivo de que se abstengan de hacerlo. Este tipo de instrumentos incluye una amplia gama de mensajes transmitidos a través de medios de comunicación masiva como la televisión o la radio, así como de mensajes transmitidos de forma interpersonal mediante talleres, conferencias, demostraciones, exhibiciones o investigaciones.

Los problemas de coordinación en la utilización de instrumentos de gobierno para la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá

Los problemas de coordinación que existen entre distintos actores estatales del Valle de Aburrá encargados de la gestión de la seguridad ciudadana, pueden clasificarse en función del tipo de instrumentos de gobierno, cuya utilización afectan. La utilidad de esta clasificación radica en que permite agrupar de una forma general, excluyente y exhaustiva (Vedung, 2010), las innumerables intervenciones que realiza el Estado, lo cual permite, a su vez, ofrecer un panorama general y claro de los problemas de coordinación existentes.

Los hallazgos realizados en el marco de la investigación que originó este capítulo sugieren la existencia de problemas de coordinación en lo que respecta a la utilización de instrumentos internos, así como en relación con el uso de dos tipos de instrumentos externos: los de regulación y los económicos. A continuación, se describen estos problemas.

Instrumentos internos: el problema de la planeación estratégica

Un primer problema de coordinación en relación con la gestión de la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá se presenta entre las 10 alcaldías de la región, en lo que respecta a la utilización de los instrumentos internos de planeación estratégica.

Cumpliendo con las disposiciones del ordenamiento jurídico colombiano, cada una de las alcaldías de la región cuenta con un Plan de Desarrollo que tiene como objetivo asegurar el uso eficiente de los recursos de las entidades territoriales, así como el desempeño adecuado de las funciones asignadas a ellas por la Constitución y la Ley (Const., 1991, Art. 339). Aunque la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152, 1994) –la cual define las características de este instrumento– no es explícita en cuanto a los temas que este debe tratar, por lo general, cada Plan de Desarrollo incluye una línea estratégica en la que

se definen programas y proyectos orientados a mejorar la seguridad ciudadana del respectivo municipio. Además del Plan de Desarrollo, cada alcaldía cuenta con un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadano, un instrumento de planeación específicamente orientado a la seguridad ciudadana, cuyo objetivo es la solución de problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad en el nivel municipal (Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación [DNP], Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Policía Nacional, 2013).

En el caso del Valle de Aburrá, los señalados planes de los diferentes municipios se encuentran altamente desarticulados. A pesar de que los objetivos de la planeación de la seguridad definidos por la ley y las políticas nacionales son los mismos para todos los municipios del país y el cumplimiento de dichos objetivos exige en el caso del Valle de Aburrá tener en cuenta las dinámicas metropolitanas de los problemas, los instrumentos mencionados se caracterizan por un abordaje del crimen y la violencia que se encuentra circunscrito a las fronteras municipales. Esto se evidencia en la forma como estos instrumentos comprenden los problemas de seguridad de los cuales se ocupan, así como en las características de los instrumentos externos que cada uno de ellos contempla. Los programas, proyectos y acciones incluidos en los planes mencionados no tienen un alcance directo que trascienda las fronteras de cada municipio, y mucho menos son el resultado de un trabajo en equipo entre las alcaldías, dirigido a diseñar instrumentos externos de carácter metropolitano.

A pesar de esfuerzos como el del proyecto del actual Plan de Desarrollo de Medellín que tiene por meta la realización de 24 Consejos Metropolitanos de Seguridad, Convivencia y Paz (Concejo de Medellín, 2016), puede decirse que en el Valle de Aburrá coexisten 20 instrumentos de planeación estratégica referidos a la seguridad,⁹ los cuales no solo se encuentran desarticulados, sino que implican duplicidades y contradicciones a propósito de los instrumentos externos que disponen para el abordaje de problemas que, por sus características, trascienden los límites municipales. Se trata por tanto de esfuerzos en direcciones distintas, los cuales no simplemente dejan de lado el necesario

⁹ Esta cifra es el resultado de la suma de los planes de desarrollo y los planes integrales de seguridad y convivencia de los 10 municipios de la región.

abordaje metropolitano de los problemas, sino que, por estructurar el uso de los instrumentos externos de cada alcaldía alrededor del municipio como unidad de intervención, dificultan cualquier intento para estructurar dicho uso alrededor de la región metropolitana tomada como un todo.¹⁰

La planeación estratégica como herramienta para mejorar la eficacia y la eficiencia de la administración pública a través de la orientación de la misma según objetivos y resultados (Prats I Catalá, 2005), es la base sobre la cual debería estructurarse un abordaje metropolitano de los problemas de seguridad del Valle de Aburrá. La desarticulación entre los instrumentos internos de planeación dificulta la coordinación de las alcaldías a propósito de la utilización de los instrumentos externos contemplados dentro de aquellos. Una vez que los planes son aprobados, las alcaldías se concentran en intentar cumplir los objetivos de los mismos, de tal suerte que las iniciativas de coordinación metropolitana quedan por fuera de sus intereses y compromisos. En síntesis, puede plantearse que la base de una utilización coordinada de los instrumentos externos con los que cuentan las alcaldías para abordar el crimen y la violencia es la realización de ejercicios articulados de planeación estratégica que logren visualizar el desarrollo en perspectiva metropolitana.

Instrumentos de regulación social: el problema de los horarios de cierre de los establecimientos de expendio y consumo de licor

Otro problema de coordinación se presenta en relación con la utilización de uno de los instrumentos de regulación social con los que cuentan las alcaldías para intervenir en materia de seguridad ciudadana. Se trata de la competencia que tienen los alcaldes para definir los horarios de funcionamiento de los

¹⁰ Aunque en el Valle de Aburrá se han diseñado algunos planes de desarrollo que han abordado la gestión de la seguridad ciudadana desde una perspectiva metropolitana, su puesta en marcha y su alcance han estado altamente limitados. Esto puede explicarse por factores como la falta de voluntad política, la falta de articulación entre los planes metropolitanos y aquellos propios de los municipios, y la ausencia de un liderazgo metropolitano que, en materia de seguridad, pueda tomar decisiones que sean jurídicamente vinculantes para los municipios.

establecimientos de comercio dedicados a la venta y al consumo de alcohol; competencia actualmente contemplada en el Parágrafo 1 del Artículo 86 del Código Nacional de Policía (Ley 1801, 2016). Según esta norma, los alcaldes pueden establecer horarios para la operación de diversos establecimientos cuya actividad económica pueda afectar la convivencia. Entre estos se incluyen aquellos dedicados al expendio y al consumo de alcohol, tales como discotecas, bares, cantinas, etc. De acuerdo con la señalada norma, es también competencia de los alcaldes determinar las medidas correctivas que han de aplicarse a los establecimientos comerciales que incumplan con los horarios definidos.

Que los alcaldes puedan definir la hora de cierre de los señalados establecimientos permite reducir la duración de ciertas actividades nocturnas de esparcimiento y, como consecuencia de ello, permite disminuir el consumo de licor asociado con ellas. Lo anterior, lo cual equivale a influir sobre el comportamiento de los ciudadanos, se lleva a cabo con el propósito de reducir las probabilidades de que ocurran riñas y otros problemas de seguridad asociados con la ingesta de alcohol en lugares como bares y discotecas.

El problema de coordinación en relación con el uso del mencionado instrumento consiste en que, en el Valle de Aburrá, el horario definido para el cierre de los mencionados establecimientos difiere entre los municipios. A pesar de que el esparcimiento nocturno asociado con el consumo de licor supone múltiples interconexiones entre los municipios, el control de este con miras a prevenir problemas de seguridad se encuentra desarticulado. A propósito, uno de los funcionarios públicos entrevistados contrastaba las regulaciones de los municipios del Valle de Aburrá haciendo una comparación entre el barrio Zamora de Bello y la comuna limítrofe de Santa Cruz en Medellín. Según él, la connotación de la rumba en los establecimientos nocturnos, así como la connotación de los fenómenos asociados con ella, es diferente entre las autoridades de ambos municipios. En sus palabras, a diferencia de la comuna Santa Cruz, Zamora se caracteriza por ser un lugar “[...] donde no hay un asunto de horarios, donde no hay restricciones, donde normalmente no hay mucho control” (comunicación personal, 25 de noviembre de 2016).

La falta de coordinación en relación con la regulación de los horarios de los señalados establecimientos comerciales fue uno de los problemas más señalados por los entrevistados. Extendiendo la referencia del problema

más allá del Valle de Aburrá, y señalando las dinámicas generadas por la Feria de las Flores en los límites entre Guarne y Medellín, uno de los entrevistados relataba su experiencia como funcionario público señalando que “[...] en Santa Elena [Medellín] cerraban todos los establecimientos abiertos al público con venta de licor a las 12 de la noche y ellos [la Alcaldía de Guarne] cerraban a las 3 de la mañana” (comunicación personal, 5 de diciembre de 2017).

Las diferencias en los horarios de funcionamiento de los establecimientos dedicados al expendio y al consumo de licor en los municipios del Valle de Aburrá, suponen una limitación a la efectividad del instrumento de regulación. Esto se debe a que, como planteaba un miembro de la Policía Nacional entrevistado, la rumba en la región se desplaza hacia aquellos municipios que tienen los horarios más extendidos. Como consecuencia de lo anterior, en vez de cambiar los comportamientos de los ciudadanos en relación con el consumo de licor, el uso del instrumento desplaza los potenciales problemas de seguridad de un municipio a otro, generando, en ocasiones, según el mismo entrevistado, una presión adicional sobre municipios sin la cantidad de uniformados necesarios para responder a dichos desplazamientos. En palabras del entrevistado, lo anterior tiene como consecuencia el hecho de que, en los municipios mencionados “[...] se aumentan las riñas, se aumentan los robos [y] las lesiones personales” (comunicación personal, 30 de noviembre de 2016).

En síntesis, la falta de coordinación entre los alcaldes del Valle de Aburrá, a propósito del uso de la competencia para fijar los horarios de los establecimientos de expendio o consumo de licor, impide que este instrumento de regulación social orientado a prevenir la violencia impulsiva relacionada con el consumo de alcohol se utilice de forma eficaz y sin que genere efectos imprevistos.

Instrumentos económicos: el problema de la prestación de servicios relacionados con la convivencia

Otros problemas de coordinación identificados se presentan en la utilización de instrumentos de gobierno de tipo económico. En concreto, se trata de problemas que ocurren cuando se implementa el instrumento de la presta-

ción directa de servicios por parte de los actores estatales encargados de la seguridad en el Valle de Aburrá.

Uno de estos problemas tiene lugar en la prestación, por parte de las alcaldías de la región, de algunos servicios contemplados en los programas, proyectos y acciones de su oferta institucional, cuyo objetivo es gestionar dentro de las comunidades aquellos problemas de seguridad ciudadana comúnmente denominados como de convivencia. Dentro de estos servicios se incluyen, entre otros, aquellos orientados a la resolución pacífica de conflictos entre vecinos, la promoción de la cultura ciudadana entre los habitantes de los barrios, la realización de proyectos de iniciativa comunitaria y el trámite de peticiones, quejas y reclamos ante las autoridades encargadas de la seguridad. El problema de coordinación consiste en la imposibilidad de que los territorios limítrofes de un municipio del Valle de Aburrá se beneficien directamente de los servicios de convivencia ofrecidos por municipios vecinos en los territorios contiguos. A pesar de que a menudo, como ya se ha mencionado, los problemas de seguridad de los municipios requieren abordajes supramunicipales y, a pesar de que, con frecuencia, alguno de los municipios involucrados está en capacidad de extender su oferta institucional hasta otro municipio para facilitar dicho abordaje, la prestación de los servicios anteriormente mencionados suele llevarse a cabo sin ningún tipo de coordinación por parte de las secretarías encargadas.

Este problema es ilustrado por lo que sucede entre el barrio El Pinar del municipio de Bello y la Comuna 1 de Medellín, dos territorios contiguos espacialmente que comparten problemas de seguridad y diferentes dinámicas urbanas. La Alcaldía de Bello no ofrece para la comunidad del barrio El Pinar servicios de convivencia como los anteriormente mencionados. La Secretaría de Seguridad y Convivencia de la Alcaldía de Medellín, por su parte, sí ofrece dichos servicios en la contigua Comuna 1, anteriormente por medio del programa de gestores de seguridad y del programa de promotores locales de gobierno y, actualmente, a través de este último. Pese a lo anterior, no existen esquemas de coordinación entre las dos alcaldías, de tal suerte que la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín no puede extender a El Pinar los servicios con enfoque territorial que ofrece en la Comuna 1 a través de los mencionados promotores, y la Alcaldía de Bello no puede llevar hasta El Pinar su oferta de seguridad, sirviéndose, por ejemplo, del promotor local de

gobierno de la Comuna 1 de Medellín como instrumento de territorialización. Refiriéndose al barrio El Pinar y a la Comuna 1 de Medellín, uno de los funcionarios públicos entrevistados de la alcaldía de este municipio, señalaba que:

Todo lo que ocurre en este sector, de seguridad y convivencia, la gente cree que es de nosotros, de Medellín. Lamentablemente nuestra jurisdicción llega hasta aquí [el límite entre Medellín y Bello]... ¿Quién atiende esta población? No sabemos, ¿cómo se atiende? No sabemos. Nosotros llegamos y trabajamos hasta aquí (comunicación personal, 25 de noviembre de 2016).

La falta de coordinación entre las alcaldías de Bello y Medellín genera un vacío de oferta institucional que tiene potenciales impactos negativos sobre la seguridad de los mencionados territorios.¹¹ Como consecuencia de la falta de coordinación, la comunidad del barrio El Pinar queda privada de una parte importante de la intervención estatal en materia de seguridad: aquella referida a la gestión de los problemas de la violencia expresiva, asociada a la falta de convivencia entre los ciudadanos. Así, los servicios ofrecidos por medio del promotor local de gobierno de Medellín quedan limitados a las fronteras de la Comuna 1 y los habitantes de El Pinar quedan privados de los beneficios que dichos servicios podrían significar para la convivencia dentro de su barrio. Esto muestra que la ineficiencia de las rígidas jurisdicciones municipales –rigidez que contrasta con la movilidad de los problemas de seguridad– impide abordar problemas para cuya solución podría bastar la coordinación de dos alcaldías, sin que fuera necesaria la realización de grandes inversiones de dinero ni la prestación de nuevos servicios.

Vale la pena agregar, en relación con los servicios que ofrecen las diferentes alcaldías del Valle de Aburrá, que el hecho de que algunas de estas cuenten con unos servicios y otras no, supone en algunos casos problemas de coordinación adicionales. En uno de los grupos focales realizados, un antiguo gestor de se-

¹¹ Resulta importante agregar que el barrio el Pinar se encuentra aislado del resto de Bello en términos urbanos y, en contraste, comparte una gran cantidad de sus dinámicas con la Comuna 1 de Medellín. Como consecuencia de esto, los habitantes del barrio tienen dificultades considerables para desplazarse hasta la centralidad de Bello y acceder a servicios de seguridad relacionados con el acompañamiento comunitario para la convivencia, señalado anteriormente.

guridad de Medellín planteaba que, debido a que la mayoría de los municipios del Valle de Aburrá solo cuenta con un secretario de gobierno para atender los problemas de seguridad –a diferencia de lo que ocurre en Medellín, donde estos problemas se atienden de forma territorializada, directa e inmediata, antes por parte de gestores de seguridad y promotores locales de gobierno y, actualmente, por parte de estos últimos–, cualquier intento de coordinación entre la Alcaldía de Medellín y otras alcaldías es sumamente difícil. De acuerdo con dicho gestor, lo anterior es consecuencia de la dificultad de que un funcionario de un nivel político, como un secretario de gobierno, establezca una agenda de trabajo conjunto con un funcionario de un nivel técnico como un gestor de seguridad, el cual, es importante agregar, era, junto con los aun existentes promotores locales de gobierno, uno de los actores principales de las intervenciones de seguridad ciudadana de la Alcaldía de Medellín en los territorios.

Nosotros como tal, como gestores, decir que nos vamos a ir a buscar a Bello, a Envigado, a Itagüí al Secretario de Gobierno para ver cómo vamos a articular una problemática que tenemos, pues nos quedaría muy difícil... no tenemos... esa potestad para hacerlo (comunicación personal, 5 de diciembre de 2016).

Estos problemas de coordinación adicionales tienen como trasfondo marcadas desigualdades en materia de capacidades institucionales, en lo que respecta a la estructura administrativa de las alcaldías, la disponibilidad de recursos y la cualificación del talento humano. Como señalaba otro de los entrevistados, resulta notorio que varios municipios de la región “[...] no tienen las personas adecuadas para poder hacer una buena aplicación de un PISCC, por ejemplo, o de procesos de convivencia y [de] todo lo que se viene dentro de la articulación que se está planteando [en el Valle de Aburrá] [...]” (comunicación personal, 23 de noviembre de 2016). Esto muestra que, si bien en algunos casos la coordinación a propósito de la utilización de los instrumentos de gobierno no requiere más que la comunicación y la alineación de objetivos entre distintos actores, en otros casos requiere la superación de desigualdades en materia de capacidades institucionales.

En síntesis, la falta de coordinación en el uso de un instrumento de gobierno de tipo económico, en este caso, de un instrumento de provisión directa de

servicios por parte del Estado, reduce las capacidades de los gobiernos locales para atender los problemas de seguridad y refleja las marcadas desigualdades en materia de capacidades institucionales que existen entre los municipios del Valle de Aburrá.

Los retos de la coordinación metropolitana

La solución de los problemas de coordinación anteriormente mencionados requiere la superación de múltiples retos. A lo largo del trabajo de entrevistas y grupos focales llevado a cabo se identificaron tres grandes retos que se describen a continuación. Estos son: crear un marco jurídico que institucionalice la coordinación de la gestión de la seguridad ciudadana dentro de las Áreas Metropolitanas, fortalecer las capacidades institucionales de algunos municipios del Valle de Aburrá e integrar la gestión de la información sobre seguridad de la región.

Si bien la superación de estos retos no se traduce necesariamente en la solución de los problemas de coordinación anteriormente descritos, aquella es una condición necesaria para desarrollar las estrategias específicas que dicha solución requiere. Se trata por tanto de retos de carácter general cuya superación es la base para llevar a cabo las reformas administrativas que requiere la coordinación que exigen las dinámicas de seguridad de un territorio como el Valle de Aburrá.

La creación de un marco jurídico para la coordinación metropolitana

De los retos identificados, quizá el fundamental es el de crear en el país un marco jurídico que permita y posibilite la coordinación del uso que los diferentes actores estatales hacen de los instrumentos de gobierno que existen para intervenir en materia de seguridad ciudadana. Este reto consiste en crear y modificar normas dentro del ordenamiento jurídico colombiano para que los actores del Estado responsables de la seguridad, y, sobre todo, las alcaldías municipales, queden autorizados legalmente y reciban atribuciones para lle-

var a cabo un trabajo coordinado dentro de las áreas metropolitanas y otros territorios cuyas condiciones de seguridad así lo exijan. Como se mencionó en la introducción de este capítulo, el ordenamiento jurídico del país incorpora un enfoque para la gestión de la seguridad ciudadana, el cual desconoce las exigencias de coordinación planteadas por territorios con dinámicas compartidas, como el Valle de Aburrá. Esto hace que muchas de las estrategias específicas de coordinación que pueden adelantar actores como las alcaldías, carezcan de un piso jurídico firme que las haga viables.

La inexistencia del señalado marco jurídico se refleja, por ejemplo, en el hecho de que la más importante de las normas referidas al abordaje de los problemas compartidos por varios municipios dentro de las áreas metropolitanas, no contempla disposiciones acerca de los asuntos de seguridad. Se trata de la Ley 1625 de 2013 por medio de la cual se define el régimen de las Áreas Metropolitanas, entidades administrativas

[...] formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada (Ley 1625, 2013, Art. 2).

Si bien esta ley establece que las mencionadas entidades tienen la función de identificar y regular fenómenos de distinta índole que afecten simultáneamente a dos o más de los municipios que las conforman¹² –lo cual las convierte en actores centrales de la coordinación metropolitana–, no define para ellas ninguna función en materia de seguridad ciudadana¹³ ni tampoco hace de

¹² De acuerdo con esta ley es función de las Áreas Metropolitanas “identificar y regular los Hechos Metropolitanos [...]” (Ley 1625, 2013, Art. 7.). Estos son “[...] aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Ley 1625, 2013, Art. 10.).

¹³ La mencionada ley se refiere a la seguridad ciudadana apenas de forma marginal. Solo en el Artículo 22, donde señala que el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento

ellas la *autoridad* en materia de seguridad dentro de sus jurisdicciones, al modo en que sí lo hace en relación con el medio ambiente y el transporte público.¹⁴

La inexistencia del señalado marco jurídico ha contribuido a que, en el Valle de Aburrá, diversas iniciativas diseñadas para promover la coordinación, lideradas por actores como el AMVA y la Alcaldía de Medellín, hayan tenido un alcance limitado en términos de su implementación. Si bien la inexistencia de dicho marco no ha impedido la aparición de estas iniciativas, ha hecho, por ejemplo, que estas tengan un componente importante de informalidad y que su implementación dependa en gran medida de la voluntad política de los dirigentes de turno. Este es el caso de tres iniciativas promovidas por el AMVA durante el año 2016 en el marco de un acertado esfuerzo por insertar la seguridad ciudadana dentro de la agenda pública metropolitana. Estas iniciativas son: 1) el Acuerdo Metropolitano No. 2 de dicho año que define como Hecho Metropolitano la seguridad, la convivencia y la paz en el Valle de Aburrá, 2) el Consejo Metropolitano de Seguridad, Convivencia y Paz contemplado dentro de dicho acuerdo como un espacio de análisis, concertación, socialización y comunicación entre actores metropolitanos¹⁵ (AMVA, 2016), y 3) el Plan Inte-

Territorial, cuya formulación y adopción es una función de las Áreas Metropolitanas, debe definir un Sistema de Equipamientos Metropolitanos conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.

¹⁴ El hecho de que la Ley 1625 de 2013 no defina a las Áreas Metropolitanas como autoridad en materia de seguridad ciudadana dentro de su jurisdicción es visto por varios de los entrevistados como un límite importante a los alcances de las políticas públicas de coordinación y articulación metropolitanas. Desde la perspectiva de algunos de ellos, el éxito de las mencionadas políticas depende en parte de la capacidad del AMVA para ejercer un rol de autoridad frente a los demás actores. Para otros de los entrevistados, sin embargo, la seguridad ciudadana desborda las competencias del Valle de Aburrá y “pensar que una figura administrativa va a empezar a superar en competencias..., funciones y... recursos a las entidades territoriales, es muy difícil” (comunicación personal, 30 de noviembre 2016). De acuerdo con uno de los académicos entrevistados, el AMVA no tiene la posibilidad de sobreponerse a las autoridades elegidas, pues el primer mandato de los alcaldes es la provisión de seguridad dentro de sus jurisdicciones, bien sea de forma directa o por medio de particulares.

¹⁵ Es importante agregar que el Decreto 2615 de 1991 había determinado ya la creación de un Consejo Metropolitano de Seguridad, en aquellas áreas en donde tuviera jurisdicción un Departamento de Policía Metropolitano. Según el artículo 4 del mencionado Decreto, dicho Consejo debería conformarse por el gobernador del respectivo departamento, los alcaldes del área metropolitana y el comandante del Departamento de Policía Metropolitana correspondiente, entre otros.

gral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol) (AMVA, 2016). Si bien estas iniciativas contaron con el apoyo del AMVA, las 10 alcaldías de la región y otros actores importantes con responsabilidades a propósito de la gestión de la seguridad en el Valle de Aburrá,¹⁶ no es seguro que este apoyo se mantenga en el futuro durante la implementación de aquellas y, mucho menos, que contribuya al logro de sus objetivos. Por la inexistencia de un marco jurídico, estos apoyos son discrecionales para los actores involucrados, de tal suerte que pueden cesar en cualquier momento. Como plantearon varias de las personas entrevistadas, esto hace que el futuro de iniciativas de coordinación metropolitana como las mencionadas dependa, para mal de la seguridad del Valle de Aburrá, de la cambiante voluntad política de múltiples actores.

Es de agregar que, a lo largo de la investigación, se hizo notorio que la falta de un marco jurídico para la coordinación metropolitana despertó una serie de incertidumbres alrededor de las tres iniciativas promovidas por el AMVA durante el año 2016. En el desarrollo de las entrevistas y los grupos focales llevados a cabo se identificaron incertidumbres acerca de, por lo menos, los siguientes 5 aspectos: 1) el rol del AMVA dentro de los esfuerzos de coordinación, 2) la frontera entre el rol del AMVA y el de las alcaldías municipales, 3) la posibilidad de que el AMVA disponga recursos económicos para la seguridad ciudadana y administre los recursos de los municipios, 4) el alcance de las decisiones del Consejo Metropolitano de Seguridad, Convivencia y Paz, y 5) el alcance del PISCC-Metropol. Estas incertidumbres tienen el potencial de reducir aún más el compromiso de los actores involucrados en los intentos de coordinación metropolitana, de tal forma que aumentan las probabilidades de que las 3 iniciativas señaladas, como muchas otras que han tenido lugar en años anteriores, queden para la posteridad como buenos diseños de

¹⁶ Ejemplos de este apoyo son la aprobación del Acuerdo Metropolitano por la Junta Metropolitana, así como la entrada en sesiones del Consejo de Seguridad, Convivencia y Paz, y la finalización de la etapa de diseño del PISCC-Metropol.

política pública que no lograron llegar a la etapa de implementación o que, si lo hicieron, no tuvieron frutos.¹⁷

El fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales

Retomando lo planteado al final del apartado sobre los problemas de coordinación relacionados con los instrumentos económicos, un segundo reto identificado es el de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales de los municipios del Valle de Aburrá, en lo que respecta al conocimiento y los recursos técnicos y financieros para el diseño y la implementación de instrumentos de gobierno en materia de seguridad ciudadana. El objetivo de este fortalecimiento es asegurar que, ante los problemas supramunicipales y metropolitanos de seguridad, los distintos municipios involucrados cuenten con instrumentos de gobierno adecuados y suficientes para llevar a cabo la atención coordinada que estos requieren.

Como se señaló antes, debido a que los actores de algunos municipios de la región no cuentan con determinados instrumentos de gobierno, o cuentan con instrumentos débiles o inadecuados, en algunos casos el abordaje coordinado de los problemas de seguridad ciudadana no puede llevarse a cabo de forma adecuada. Un ejemplo de esto lo ofrecen las debilidades de algunos municipios en relación con la prestación del servicio de videovigilancia. De acuerdo

¹⁷ Resulta importante agregar, a propósito de la incertidumbre sobre la frontera entre el rol del AMVA y el de las alcaldías, que algunos de los actores entrevistados ven en las iniciativas de coordinación metropolitana el riesgo de que las funciones de los municipios y el AMVA se superpongan entre sí y generen una ineficiente doble oferta institucional, así como disputas políticas asociadas a la protección del protagonismo que tienen las alcaldías en materia de seguridad ciudadana. Esto fue ilustrado por el planteamiento de uno de los entrevistados, según el cual: “los alcaldes son políticos y son celosos con sus micropoderes y sus macropoderes” (comunicación personal, 24 de noviembre 2016). Es de agregar que la incertidumbre generada por la frontera entre el rol de las alcaldías y el del AMVA implica el riesgo de que, en el marco de los esfuerzos de coordinación, los municipios descarguen en esta entidad algunas responsabilidades en materia de seguridad ciudadana, tales como la gestión de recursos financieros o el diseño de proyectos intermunicipales. Esto puede alejar la gestión de la seguridad ciudadana de las realidades municipales, así como reducir la legitimidad de la misma.

con uno de los miembros entrevistados de la Policía Nacional, la ausencia de cámaras en algunos municipios del Valle de Aburrá impide la realización de seguimientos o persecuciones de automotores robados a través de todo el valle: “Siempre hemos tenido dificultades en sistemas de videovigilancia... En Medellín somos muy fuertes en cámaras, en reconocimiento de placas. Pero cuando... [se] traspasa la barrera de Envigado, Itagüí o Bello, ya se pierde la acción” (comunicación personal, 18 de noviembre de 2016).

Las consecuencias negativas que tienen las debilidades institucionales de algunos municipios sobre la atención coordinada de los problemas supramunicipales o metropolitanos, se agravan cuando no es viable que los actores de un municipio fuerte extiendan a los municipios débiles su oferta institucional. Este es el caso de las alcaldías, actores que, como se señaló antes, por la inexistencia de un marco jurídico tienen grandes dificultades para gastar su presupuesto por fuera de sus límites territoriales. Asimismo, las consecuencias negativas se profundizan cuando, a pesar de que hay viabilidad jurídica, el costo de oportunidad de los apoyos de un municipio a otro es alto. Este es el caso del servicio de policía. Si bien las debilidades que tienen las estaciones de policía de algunos municipios de la región –en términos del número de policías por habitante– podrían ser suplidas por las estaciones de otros municipios, el costo de oportunidad que tiene este apoyo para estas últimas es muy alto, pues a ningún municipio le sobra pie de fuerza.

Para hacerse a una idea de las debilidades de los municipios del Valle de Aburrá en materia de capacidades para la gestión de la seguridad resulta interesante considerar el tiempo promedio que tarda la respuesta de la Policía Nacional ante las llamadas de emergencia de los ciudadanos. De acuerdo con uno de los funcionarios públicos entrevistados, hacia el final de 2016 dicho tiempo era de 3 minutos y 50 segundos en Medellín, mientras que, en otros municipios como Copacabana, ascendía a 4 minutos y 50 segundos (comunicación personal, 30 de noviembre de 2016). Otro ejemplo de las debilidades lo ofrece el pie de fuerza de la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá disponible en los diferentes municipios de la región. Como se puede observar en la tabla 8, a mediados de 2016 la tasa de policías por cada 100 mil habitantes de Medellín era de 213,3 policías, mientras que la de Caldas era de 90,1 y la

de Bello de apenas 49 (Policía Nacional, 2016).¹⁸ Las debilidades también se reflejan en las capacidades de la Fiscalía General de la Nación, una organización clave para la investigación del delito y la acusación de los delincuentes. Como se puede observar en la señalada tabla, mientras que a finales de 2016 Medellín contaba con 15 fiscales por cada 100 mil habitantes, los demás municipios del Valle de Aburrá, con excepción de Copacabana, contaban con menos de 9 fiscales por cada 100 mil habitantes. Los casos más adversos eran los de Bello y Sabaneta, municipios que tenían apenas 3,65 y 3,8 fiscales por cada 100 mil habitantes, respectivamente (Fiscalía General de la Nación, 2016).¹⁹

Tabla 8. Fiscales y policías por cada 100 mil habitantes en los municipios del Valle de Aburrá, 2016²⁰

Municipio	Policías	Fiscales
Bello	49,07	3,65
Caldas	90,15	7,61
Envigado	117,72	8,78
Copacabana	121,06	12,66
Girardota	129,75	5,40
La Estrella	153,15	6,31
Barbosa	153,43	5,90
Sabaneta	161,73	3,80
Itagüí	168,69	8,49
Medellín	213,33	15,08

Fuente: elaboración propia con base en CEDE (s. f.), Fiscalía General de la Nación (2016) y Policía Nacional (s.f.)

¹⁸ Para el cálculo de esta tasa y la que se presenta a continuación se utilizó la población de los municipios proyectada para el año 2016, contenida en el Panel Municipal del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE, s. f.) de la Universidad de los Andes.

¹⁹ Esta información corresponde al número de fiscales de la Dirección Seccional de Medellín de la Fiscalía General de la Nación e incluye los fiscales de las Unidades de Reacción Inmediata que hay en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

²⁰ La fecha de corte de la información sobre policías es el mes de agosto y la de la información sobre fiscales es el 15 de diciembre de 2017

Es de señalar que las debilidades en materia de capacidades para la gestión de la seguridad son apenas una expresión de las muchas debilidades en materia de capacidades institucionales que existen en los municipios del Valle de Aburrá. De estas debilidades generales dan cuenta, por ejemplo, los puntajes obtenidos por los municipios de la región en la medición del Índice de Desempeño Integral, un indicador de capacidades institucionales que mide de forma general, calificando los municipios de 0 a 100 (siendo 0 la peor calificación y 100 la mejor), qué tan buena es la gestión administrativa de las alcaldías del país (García y Espinosa, 2012). Al comparar los 3 municipios del Valle de Aburrá que obtuvieron en 2016 los puntajes más altos, y aquellos 3 que obtuvieron los puntajes más bajos, se observan diferencias de hasta 35 unidades. Como se puede ver en la tabla 9, mientras que Medellín, Bello e Itagüí, los 3 municipios mejor calificados, obtuvieron puntajes de 93,3; 90,6 y 90, respectivamente (quedando ubicados en el rango de calificación sobresaliente), Girardota, Barbosa y La Estrella, los 3 municipios con las más bajas calificaciones, obtuvieron puntajes de 58,3; 65,1 y 69, respectivamente (quedando ubicados, el primero, en el rango de calificación bajo y, los otros dos, en el rango medio). Las debilidades reflejadas por este indicador se observan también al analizar la ubicación de los 6 municipios mencionados en el ranking departamental de Antioquia. Mientras que Medellín, Bello e Itagüí se ubicaron, respectivamente, en el primero, segundo y quinto puesto del ranking, Girardota, Barbosa y La Estrella se ubicaron, respectivamente, en los puestos 119, 105 y 92 (DNP, s. f.).

Tabla 9. Índice de Desempeño Integral de los municipios del Valle de Aburrá, 2016

Municipio	Puntaje
Medellín	93,30
Bello	90,61
Itagüí	90,07
Envigado	87,46
Copacabana	86,56
Sabaneta	77,79

Municipio	Puntaje
Caldas	70,95
La Estrella	69,09
Barbosa	65,15
Girardota	58,32

Fuente: DNP (s. f.)

El reto de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios del Valle de Aburrá es una condición necesaria para la construcción de capacidades institucionales de carácter metropolitano, como aquellas por las que propende la solución de los problemas de coordinación mencionados en el apartado anterior. En últimas, la construcción de estatalidad metropolitana requiere necesariamente la construcción de estatalidad local a lo largo de todos los municipios de la región.

La integración de la gestión de la información sobre seguridad

Otro reto que es necesario superar para avanzar en la solución de los problemas de coordinación existentes es el de integrar la gestión de la información sobre las condiciones de seguridad ciudadana de los municipios del Valle de Aburrá, llevada a cabo por las alcaldías municipales y por organizaciones como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal. El objetivo de esta integración es producir descripciones y análisis que aborden los problemas de seguridad del Valle de Aburrá más allá de los límites municipales, de tal forma que, entendiendo las interconexiones que existen entre los municipios, contribuyan a la producción de conocimiento para la toma de decisiones metropolitanas que respondan a las exigencias planteadas por dichas interconexiones.

En la actualidad no existe ninguna estrategia, organización o protocolo, cuyo objetivo sea producir conocimiento sobre las condiciones de seguridad de la región desde una mirada metropolitana. Como consecuencia de esto, las iniciativas de política pública metropolitanas se ven obligadas a partir

de cero en la construcción de sus diagnósticos de seguridad, teniendo que buscar, organizar y depurar la información de cada municipio, para poder, al final de un largo y difícil proceso que difícilmente tiene éxito, consolidar una base de datos regional. Como mencionaba en una entrevista un funcionario de la Alcaldía de Envigado, la gestión metropolitana de la seguridad en el Valle de Aburrá requiere superar las fronteras municipales en lo que respecta a la gestión de la información. En sus palabras, es necesario preguntarnos “[...] cómo logramos que desaparezcan esas fronteras en algunos temas, para que pueda fluir más la información, fluir mucho más el conocimiento que tenemos, para que haya una cooperación mucho mayor para integrar los sistemas, para integrar las bases de datos [...]” (comunicación personal, 23 de noviembre de 2018).

Es importante agregar que la integración de la gestión de la información sobre seguridad del Valle de Aburrá implica el reto correlativo de disponer de información cuantitativa y cualitativa, adecuada y suficiente, sobre las condiciones de seguridad de cada uno de los 10 municipios. A pesar de los grandes avances que existen actualmente en materia de gestión de la información, muchos municipios del Valle de Aburrá no cuentan con la información necesaria ni siquiera para hacer un diagnóstico de la actualidad municipal en lo que respecta a los delitos de alto impacto. La no conciliación de las diferencias en las cifras sobre delitos entregadas por diferentes autoridades, la falta de software y la falta de personal capacitado para hacer análisis estadísticos y organizar registros administrativos, son algunas de las razones por las que la información de muchos municipios es insuficiente para conocer sus condiciones de seguridad ciudadana.

Para poder integrar la gestión de la información de seguridad del Valle de Aburrá es necesario contar, para cada municipio, con información sobre fenómenos delictivos como la presencia de actores armados ilegales, el homicidio, el hurto, la extorsión y las lesiones personales, así como con información sobre la percepción de inseguridad, la cultura ciudadana o la confianza interpersonal de las comunidades. Asimismo, es necesario que la mencionada información exista para periodos de por lo menos 5 años (de tal forma que se puedan advertir tendencias) y que esta pueda ser desagregada territorial, temporal y poblacionalmente, de tal forma que sea posible: 1) hacer análisis de unidades espaciales más pequeñas que el municipio, 2) identificar los meses, los

días y las horas con los mayores problemas de seguridad, y 3) focalizar esfuerzos alrededor de los grupos poblacionales más vulnerables.

Sin información suficiente y de calidad acerca de las condiciones de seguridad de cada uno de los 10 municipios del Valle de Aburrá no es posible integrar la gestión de la información con el propósito de producir el tipo de conocimiento necesario para la toma de decisiones de carácter metropolitano. Superar el reto de gestionar de forma integrada la información, requiere, por tanto, disponer de información suficiente y de calidad para cada uno de los 10 municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Conclusiones

La falta de coordinación entre los actores encargados de la gestión de la seguridad en el Valle de Aburrá es un problema administrativo que tiene implicaciones negativas sobre los problemas sustantivos de seguridad. Como se señaló en la descripción hecha de los problemas identificados, esta dificultad, reduce la eficiencia y la eficacia de la intervención del Estado, contribuyendo con ello a la profundización, la multiplicación y la transformación de los problemas. Un posible ejemplo de esto es el desplazamiento del crimen organizado hacia los municipios con las mayores debilidades institucionales; desplazamiento al que probablemente contribuye el hecho de que, por la falta de coordinación, los municipios más fuertes no puedan extender sus acciones hasta el territorio de los municipios más débiles. Como planteaba uno de los funcionarios públicos entrevistados, los actores armados ilegales del Valle de Aburrá tienen experiencia para movilizarse de un municipio a otro, buscando con ello evadir la acción de las autoridades. En este contexto, la falta de coordinación opera, muy posiblemente, como un factor que facilita el desplazamiento del crimen al asegurar que las debilidades en materia de capacidades institucionales de algunos municipios se traduzcan efectivamente en una menor probabilidad de captura y judicialización. Si hubiera coordinación, las implicaciones negativas de dichas debilidades podrían suplirse, por lo menos de manera temporal y en casos específicos, con la extensión, a otros municipios, de los instrumentos de gobierno de los municipios fuertes.

Lo anteriormente señalado llama la atención sobre la importancia de que las políticas públicas que se diseñen en el futuro para gestionar la seguridad ciudadana en el Valle de Aburrá desde un enfoque metropolitano, se orienten no solo hacia el abordaje directo de los problemas sustantivos, sino también hacia la intervención de los problemas administrativos. Entre estos, la falta de coordinación entre los actores estatales encargados de la seguridad de los municipios de la región aparece como un problema prioritario. Si bien, al contrario de lo que ocurre con problemas sustantivos como el homicidio, las implicaciones de la falta de coordinación no son tan evidentes y los réditos políticos inmediatos asociados a su solución no son tan grandes, la seguridad del Valle de Aburrá depende en gran medida de que los diferentes actores involucrados logren superarla.

Es importante enfatizar en lo urgente que resulta la creación de un marco jurídico que autorice e incentive la coordinación metropolitana en materia de seguridad ciudadana. Aunque actores como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación cuentan con las herramientas jurídicas necesarias para coordinar el trabajo de sus unidades a lo largo de los diferentes municipios del Valle de Aburrá (lo cual no significa que dicha coordinación se lleve a cabo siempre), actores civiles como las alcaldías municipales carecen de las herramientas adecuadas y suficientes. Paradójicamente, a pesar de que el ordenamiento jurídico del país define a las alcaldías como el actor principal de la gestión de la seguridad ciudadana dentro de los municipios, no contempla las herramientas necesarias para que estas coordinen entre sí el trabajo que adelantan en contextos como los de las áreas metropolitanas. De ahí que no sea extraño encontrar, como se mostró en este capítulo, que la mayoría de los problemas de coordinación en el uso de instrumentos de gobierno para la gestión de la seguridad del Valle de Aburrá tengan lugar entre las diferentes alcaldías que lo componen. Es necesario agregar que el marco jurídico señalado debería tener en cuenta a las Áreas Metropolitanas como actores que, gracias a su legitimidad política, así como a su experiencia en los temas de movilidad, medio ambiente y servicios públicos, pueden contribuir al abordaje coordinado de los problemas de seguridad de los municipios que hacen parte de ellas.

Sobre el reto de la reducción de las debilidades en materia de capacidades institucionales resulta relevante destacar que, en el contexto de los

problemas de coordinación, el fortalecimiento institucional de los municipios del Valle de Aburrá debe tener como fin último la construcción de estatalidad metropolitana. Esto significa que dicho fortalecimiento debe asegurar que todos los municipios adquieran las capacidades necesarias para contribuir al diseño y, sobre todo, a la implementación de instrumentos de gobierno que permitan gestionar la seguridad con una mirada metropolitana y de forma coordinada. Logrando lo anterior se estaría avanzando en la creación de un esquema de gobierno metropolitano de la seguridad ciudadana que logre responder a las exigencias de las dinámicas supramunicipales del delito y la violencia en la región. Este fortalecimiento debe asumirse como un componente transversal de las diferentes áreas específicas de la intervención del Estado en materia de seguridad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012); de tal forma que debe estar presente, independientemente de que se trate de capacidades municipales para el diseño y la implementación de instrumentos de gobierno orientados a la prevención del delito, o de capacidades para el diseño y la implementación de instrumentos orientados a la contención del mismo mediante la policía, el sistema judicial o el sistema penitenciario.

En relación con el reto de integrar la gestión de la información sobre seguridad ciudadana del Valle de Aburrá, resulta necesario mencionar la importancia de crear un observatorio de carácter metropolitano, o sumar, a las responsabilidades del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia de la Alcaldía de Medellín (SISC), aquellas relativas a la gestión de la información de los demás municipios de la región. Las decisiones sobre la gestión de la seguridad del Valle de Aburrá deben basarse en información de calidad sobre las dinámicas del territorio visto como un todo, lo cual hace necesario dejar atrás el actual escenario de información dispersa. Para esto se requiere centralizar la gestión de la información en un actor imparcial que pueda asegurar la calidad de los procesos asociados a la producción de insumos para la toma informada de decisiones metropolitanas.

Para terminar, es de mencionar que la superación de los retos y la solución de los problemas planteados en este capítulo constituyen cambios que se enfrentan a un *path dependence* institucional (Mantzavinos, 2011), resultado de la consolidación, a lo largo de más de 25 años, de un enfoque municipal a propósito de la gestión de la seguridad en el país. La dificultad de tomar

decisiones que se alejen de las pautas definidas por las reglas formales e informales propias del señalado enfoque no debe ser subestimada, pues, como plantea North (1990), seguir los arreglos institucionales genera rendimientos crecientes que refuerzan la permanencia en el camino delimitado por aquellos. Los costos del aprendizaje colectivo que supone el cambio de un enfoque municipal a uno metropolitano, así como la resistencia al cambio que pueden oponer actores cuyas funciones y existencia se deben al marco institucional vigente, dan cuenta de que el *path dependence* puede limitar en gran medida los alcances de cualquier política pública metropolitana para la gestión de la seguridad ciudadana.

Referencias

Acero, H. (2005). *La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*. Programa departamentos y municipios seguros DMS. Recuperado de http://www.fes-seguridad-regional.org/images/stories/docs/4246-001_g.pdf.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (08 de abril de 2016). Acuerdo Metropolitano No. 2 por el cual se establece como Hecho Metropolitano La Seguridad, La Convivencia y La Paz en el Valle de Aburrá. [Acuerdo Metropolitano No. 2 de 2016].

Bemelmans-Videc, M.-L. (2010). Introduction. Policy instrument choice and evaluation. En M.-L. Bemelmans Videc, R. C. Rist & E. Vedung (eds.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick y London, Transaction Publishers, pp. 1-18.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). *Citizen Security. Conceptual framework and empirical evidence*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/5684>.

Carrión, F. (2006). Seguridad ciudadana y gobiernos locales. *Ciudad Segura*, 1(12).

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (s.f.). Panel de características generales. Recuperado de <https://datoscede.uniandes.edu.co/microdatos-detalle.php/263/1/>.

Concejo de Medellín. (7 de junio de 2016). [Acuerdo No. 3 de 2016]. Recuperado de http://sipa.concejodemedellin.gov.co:8091/sipa/invitados/ver.historia/id_proyecto/808/reporte/36/tema/0/tipo_proponente/0/participante/0/periodo/2016.

Congreso de Colombia (16 de enero de 1991). [Ley 4 de 1991]. DO: 39.631

_____ (12 de agosto de 1993). [Ley 62 de 1993]. DO: 40.987

_____ (15 de julio de 1994). [Ley 152 de 1994]. DO: 41.450

_____ (29 de abril de 2013). [Ley 1625 de 2013]. DO: 48.776

_____ (29 de julio de 2016). [Ley 1801 de 2017]. DO: 49.949

Constitución Política de Colombia (1991). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>.

Dawson, C. (2002). *Practical Research Methods. A user-friendly guide to mastering research*. Oxford, Howtobooks.

Departamento Nacional de Planeación (s. f.). Evaluación del desempeño Integral de los municipios. Vigencia 2016. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>.

Fiscalía General de la Nación (2016). Oficio sobre las sedes de la Fiscalía en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

García, M. y Espinosa, J. R. (2012). *La debilidad institucional de los municipios en Colombia. Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia*. s.c., FESCOL y IDEA.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia*. s.c., Konrad Adenauer Stiftung, pp. 89-138.

Hernández, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México D. F., McGraw-Hill.

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En Rojas, E., Cuadro-Roura, J. R. & Fernández, J. M. (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, D. C, Banco Interamericano de Desarrollo.

Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. CS, (8), pp. 211-243.

Mantzavinos, C. (2011). Institutions. En I. C. Jarvie & J. Zamora (eds.), *The SAGE Handbook of Philosophy of Social Science*. Londres, SAGE, pp. 399-412.

Mesa, J. P. (2015a). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*. Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 99-127.

Mesa, J. P. (2015b). El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad. En A. Casas-Casas y J. Giraldo (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos*. Medellín, Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín y Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT, pp. 128-148.

Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Policía Nacional. (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá, Ministerio del Interior. Recuperado de <http://www.mininterior.gov.co/sala-de-prensa/noticias/>

guia-metodologica-para-la-elaboracion-implementacion-y-seguimiento-de-los-planos-integrales-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge & New York, Cambridge University Press.

Ojeda, L. (2006). ¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate. *Ciudad Segura*, (12), pp. 4-9.

Pérez, L. (2011). Gobernar la ciudad a través de la seguridad ciudadana. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (9), pp. 7-11.

Peters, G. (1998). *Managing horizontal government. The politics of coordination*. s.c., Canadian Centre for Management Development.

Policía Nacional (s. f.). Información sobre el pie de fuerza de la Policía Nacional en el Valle de Aburrá.

Prats I Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Rodríguez, L. (2011). *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá, Temis.

Salamon, L. M. (2000). The new governance and the tools of public action: An introduction. *For-dham Urban Law Journal*, 28(5), pp. 1611-1674.

Vedung, E. (2010). Policy instruments. Typology and theories. En M.-L. Bemelmas Videc, R. C. Rist & E. Vedung (eds.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*. New Brunswick y London, Transaction Publishers, pp. 21-58.