



Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana

UNIVERSIDAD
EAFIT

Vigilada Mineducación



Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Ejecuta:

**UNIVERSIDAD
EAFIT**

Vigilada Mineducación

Un proyecto de:



Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana

© Área Metropolitana del Valle de Aburrá

© Universidad EAFIT, Medellín

Una publicación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Eugenio Prieto Soto,

Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Brigadier General (R. A.) José Gerardo Acevedo Ossa,

Subdirector Seguridad y Convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Equipo de trabajo:

Laura Gallego Moscoso, directora; Pablo Zapata Tamayo, Coordinador; Juan Diego Agudelo Botero, Investigador; Stefanía Cermeño Navarro, Investigadora; David Murcia Sánchez, Investigador; Marcelo Narváez Restrepo, Investigador; Santiago Quintero Suárez, Investigador; Carolina Sánchez Vásquez, Investigadora.

Supervisión:

Mercedes Grajales Ceballos, Líder Subdirección de Seguridad y Convivencia; Isabel Cristina Aguirre Cardona, Luz Amparo Montoya Rave, Alba Salcedo Oliveros, Luis Enrique Castro Arias, Sergio Andrés Urán Ocampo, Javier Valbuena Olivos, Óscar Alejandro Vásquez Monsalve, Juan José Villegas Restrepo y Diego Mauricio Zapata Gallego.

Contratistas Subdirección Seguridad y Convivencia Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Coordinación de la publicación:

Oficina Asesora de Comunicaciones del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Diseño gráfico:

Marcelo Narváez Restrepo.

Impresión:

Pregón S.A.S.

ISBN: 978-958-5560-05-5

Primera edición.

Noviembre 2019/Medellín.

Hecho en Colombia/Made in Colombia.

Está prohibida la reproducción parcial o total de esta publicación y mucho menos para fines comerciales. Para utilizar información contenida en ella se deberá citar fuente.

Editado en Medellín, Colombia.



Presentación Área Metropolitana

La Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana - PPMSCC-, surge de la necesidad de incidir positivamente en el macroproblema identificado en nuestro Plan de Gestión 2016-2019 “Territorios Integrados”, que consiste en el “bajo nivel de articulación y concertación entre actores públicos, privados, académicos y sociales, para el desarrollo sostenible y sustentable, la equidad humana y territorial, la seguridad y la convivencia en el territorio metropolitano”; así pues, la PPMSCC que hoy presentamos, busca gestionar la seguridad y la convivencia ciudadana, por medio de las estrategias de “diálogo, articulación e integración”; buscando mejorar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones públicas en estas materias. El Área Metropolitana asume el papel de coordinar los actores y articular las políticas que se ocupan de éstas en el territorio del Valle de Aburrá.

La PPMSCC desarrolla los planteamientos expuestos en el libro *Seguridad Ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana: El caso del Valle de Aburrá (2018)*, abordando los necesarios arreglos institucionales que permiten gestionar, de manera estratégica y articulada, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios y los órganos de seguridad y justicia encargados de atender la seguridad y la convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá.

El proceso de construcción de la Política se desarrolló entre los años 2016 y 2019, combinando esfuerzos académicos y técnicos, apoyados por el Centro

de Análisis Político de la Universidad EAFIT, con la participación de múltiples actores corresponsables, expertos y ciudadanos interesados en los temas aquí tratados. Recogimos las observaciones de todos los participantes para que la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana pueda ser un documento viable en su implementación lo que la convierte en un producto del diálogo metropolitano, que deja una ruta integral alrededor de la legitimidad de los actores del territorio frente a la seguridad y la convivencia ciudadana del Valle de Aburrá.

La Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana se consolida como un instrumento para articular los programas, planes, proyectos y acciones que buscan contrarrestar fenómenos criminales, ilegales y contrarios a la convivencia en el Valle de Aburrá, además de coordinar a los diferentes actores corresponsables en la gestión municipal y metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Las dinámicas criminales en el Valle de Aburrá dan cuenta de que las fronteras político-administrativas no son un criterio adecuado para tratarlas y abordarlas. Las conexiones que existen entre unos y otros municipios en lo que respecta a fenómenos como fabricación, tráfico porte de estupefacientes, las rentas ilegales, los hurtos en sus distintas modalidades, el homicidio, la explotación sexual comercial de niñas niños y adolescentes, entre otros fenómenos criminales, permiten afirmar que este problema es metropolitano.

El problema público que busca solucionar la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, **es el de**

las limitadas capacidades institucionales para la coordinación de actores y la articulación de políticas para la gestión de éstas en el territorio del Valle de Aburrá. Tomar este hecho como problema implica centrar la acción del Área Metropolitana en liderar escenarios e instrumentos que faciliten y fortalezcan las relaciones entre los principales actores encargados de la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en el valle de Aburrá y su acción conjunta y cooperativa.

Lo anterior, nos exige pasar de un enfoque municipalista, es decir, centrado en la acción individual de los municipios, hacia un enfoque intermunicipal, intersectorial y metropolitano que reconozca la realidad de un territorio conurbado; donde se requiere abordar de manera coordinada y articulada la gestión de las problemáticas localizadas, comunes y compartidas en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

El enfoque propuesto para el diseño e implementación de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana **es el de la gobernanza metropolitana policéntrica.** Por "gobernanza metropolitana", entendemos un conjunto estrategias y reformas institucionales que, en concordancia con el crecimiento de las ciudades y el cambio de sus dinámicas, supera la administración aislada y autónoma de los gobiernos locales en busca de la construcción de redes urbanas articuladas en torno a problemáticas compartidas. El modelo de gobernanza se construye a partir de dos ejes fundamentales: la coordinación de actores y la articulación de políticas. Por otro lado, la expresión "policéntrico" se refiere a una estructura con muchos centros de

decisión que son formalmente independientes entre ellos, pero se encuentran relacionados mediante patrones consistentes y bien desarrollados de interacción.

Proponemos en esta Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia, seis dimensiones estratégicas para alcanzar el objetivo general, estas son:

- Infraestructura tecnológica
- Gestión de la información
- Comunicación pública y rendición de cuentas
- Cooperación y alianzas; planeación estratégica
- Cualificación y transferencia del conocimiento
- Planeación estratégica

Para su implementación, la PPMSCC contará con los siguientes instrumentos de planificación que le permitirán la operatividad, estos son:

- Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano
- PISCC Metropol; Sistema de análisis de información de convivencia y seguridad metropolitano SAICS-METROPOL
- Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Municipales, PISCC municipales
- Otros instrumentos de política articulados con la PPMSCC como Política Pública Nacional de Seguridad y Convivencia, Plan Integral de Seguridad y Convivencia de Antioquia, PISCC departamental, Plan Integral Metro-

politano, Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, Plan de Gestión Metropolitano, Planes de Desarrollo Municipales, Políticas públicas de nivel local dirigidas a la gestión de la seguridad y la convivencia.

La Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana tiene un alcance de diez años, contados desde el año 2020 hasta el año 2030. Dicho alcance busca que la PPMSCC sincronice su diseño, implementación y evaluación con el Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá — Plan Metropol y las administraciones de tres gobiernos locales y departamentales, sin perder de vista las directrices y los lineamientos de las políticas nacionales.

Ahora bien, no hay gobernanza sin legitimidad democrática y sin el respaldo social de los ciudadanos sobre los que, en último término, recaen los beneficios de toda acción pública. Por tanto, para lograr este trabajo, desarrollaremos una estrategia de comunicaciones que divulgó de forma sencilla, explicativa, amable, incluyente y dinámica, tanto la construcción como los resultados que arrojó en el transcurso del recorrido de Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Por último, esperamos que esta Política Pública sea recibida con el espíritu que la inspiró: contribuir a la construcción de la Gobernanza Metropolitana en la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana.

EUGENIO PRIETO SOTO

Director Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Presentación EAFIT



El inicio de la trayectoria de cambio en la gestión de la seguridad se puede situar hace unas tres décadas, cuando la Constitución Política de 1991 introdujo importantes reformas en el vetusto estilo de manejo de la seguridad del Frente Nacional, ayudando así a incrementar el rol de los gobiernos civiles en la gestión de la seguridad. Más allá de los cambios en el nivel nacional, en el nivel municipal los alcaldes se convirtieron en jefes de policía desde 1991, lo cual unido a la ampliación del mandato político por su elección democrática y a la inclusión de nuevos diálogos con la sociedad civil, permitió (en algunos municipios) ampliar la agenda pública de la seguridad hacia nuevas lógicas de seguridad ciudadana. Años después, estas facultades locales de los ejecutivos locales se siguieron consolidando mediante la Ley 1551 de 2012, la cual facultó a los alcaldes para definir *Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (PISCC), esto con el propósito de sofisticar la planeación de la seguridad urbana y definir escenarios de colaboración más claros con la Policía y otras autoridades nacionales.

Dentro de esta trayectoria de 30 años, la innovación que introduce la *Política Pública de Seguridad Metropolitana* presentada en esta publicación es la de concretar un nuevo escenario de gestión para alcanzar objetivos comunes en el marco de la fragmentación política propia de una región metropolitana con múltiples municipios. Este es sin duda un importante aporte en un país en el que la gestión de las políticas públicas suele ser tan heterogénea y dependiente de lo que los municipios con sus capacidades propias puedan realizar, en el marco de los múltiples sistemas de ciudades que según el Departamento Nacional de Planeación (DNP) existen en Colombia. En concreto, el problema que identificó esta política pública es que las herramientas de

gestión de la seguridad existentes (como los PISCC municipales y la gestión operativa local de la seguridad), no permiten que las ciudades que están ubicadas en zonas metropolitanas (con múltiples municipios), como es el caso de los diez municipios del Valle de Aburrá, puedan resolver los problemas comunes de la seguridad y la convivencia ciudadana.

En consecuencia, la innovación más importante de la Política Pública de Seguridad Metropolitana es que por primera vez se entiende que para que sea posible contrarrestar las dinámicas del crimen organizado y resolver los problemas de convivencia ciudadana, es necesario los problemas en una escala mayor a la del municipio. En otras palabras, la política que acá se presenta busca transformar la escala en la que opera el gobierno de la seguridad y la convivencia ciudadana, con el fin de enfrentar de manera más efectiva, por ejemplo, los problemas de convivencia en zonas fronterizas entre municipios o de grupos criminales que operan en toda la extensión de la región metropolitana.

Para poder materializar el cambio de escala de gobierno de la seguridad, uno de los mayores aportes de esta política es que logró demostrar que el *Área Metropolitana del Valle de Aburrá* (AMVA) tiene grandes posibilidades de acción, aún si en este sector de política pública no tiene el mismo tipo de autoridad jerárquica que le ha sido conferida por la ley en materia ambiental o de transporte masivo. Para ello, el equipo de investigadores de la Universidad EAFIT encontró que en los últimos 20 años en una multitud de países se han empezado a vislumbrar otro tipo de soluciones que no dependen de la autoridad, el comando, el control, de las jerarquías y las burocracias, sino

del trabajo en conjunto y de la cooperación intermunicipal. Este hallazgo fue clave para poder repensar la manera como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá podía actuar en materia de seguridad, dado que esta entidad en materia de seguridad no tiene ni las competencias de Ley, ni los recursos económicos o humanos, para poder realizar una gestión directa a nivel territorial en dicho asunto. Es por eso que la novedad de esta política metropolitana es justamente que reconoce que la manera acertada para mejorar y homogenizar los estándares de seguridad y convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá es a través de distintos arreglos de gobernanza metropolitana que le apuestan a consolidar las dinámicas de cooperación y confianza entre los municipios, así como a crear nuevos espacios de cooperación y apoyo intermunicipal, para lograr que la coordinación resultante sea mucho mayor.

Dado lo anterior, el rol propuesto para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá dentro de la lógica de la gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana es el de gestionar las capacidades y la confianza para que la cooperación intermunicipal en temas de seguridad se intensifique en todas las dimensiones de esta política pública. Para esto se empezó a gestar desde 2016 una importante transformación conceptual de la gestión del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en materia de seguridad, de la mano de la Universidad EAFIT. Este replanteamiento llevó a la formulación de un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC-Metropol) y de una nueva política pública de seguridad metropolitana.

En concreto, la actual política pública actúa en dos dimensiones claves. *La primera*

es la de propender por el fortalecimiento de la capacidad individual de los municipios para gestionar sus propios planes de seguridad y convivencia ciudadana. La política entiende que la capacidad de gestión municipal no es un producto natural o el efecto automático de un mandato jurídico, sino que se debe construir a partir del diseño de organizaciones adecuadas, un recurso humano capacitado, de una gestión reflexiva y experimental y del refinamiento paulatino e incremental de las acciones. Lo anterior ilustra que la gestión pública local de la seguridad es un producto de la experimentación, la reflexión y la disponibilidad de recursos suficientes que a través de un constante proceso de ensayo y error permite llegar a mejores prácticas. Dado esto, la Política Pública en cuestión señala que no resulta útil que cada municipio de manera individual diseñe sus acciones, sin contar con el proceso de aprendizaje de los demás. Por esta razón la Política diseña múltiples instrumentos para que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá pueda generar un sistema metropolitano de información y un sistema metropolitano de buenas prácticas, de tal manera que con estos instrumentos pueda reducir las divergencias en la calidad de la gestión pública en los diez municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

La segunda dimensión reconoce que más allá de las dinámicas de orden municipal, también existen unos problemas de naturaleza común para los que la cooperación es mucho más compleja. Para actuar en este escenario, la Política también diseña distintos instrumentos para resolver la tragedia de los problemas comunes, ayudando a entender con información clara y con reglas transparentes y compartidas, cuáles son las consecuencias de no actuar y ofreciendo

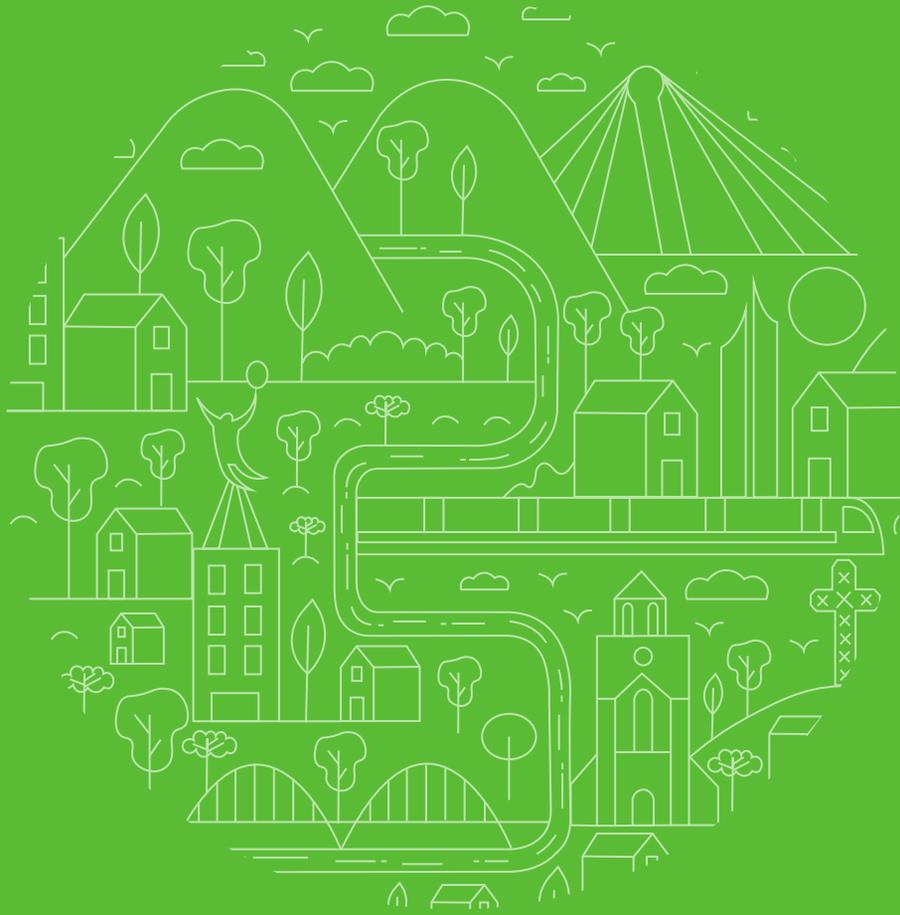
los incentivos necesarios para que todos los municipios se sientan motivados para asumir su tarea de acción coordinada. En este sentido, al generar una acción coordinada entre los municipios, uno de los grandes potenciales de la nueva política pública es que ayudará a disminuir los efectos negativos de lo que se conoce como las externalidades negativas y el efecto del polizón.

Por último, cabe resaltar que la Política Pública también ha diseñado nuevas figuras de meta-coordinación como el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia y el Sistema de Análisis de Información Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Estas figuras ayudarán a que la comprensión de los problemas de seguridad sea mucho más completa y a que las estrategias que se diseñen sean más efectivas en la medida en que entienden y atacan las dinámicas criminales con información completa, coordinación efectiva y en la escala adecuada.

Dado todo lo anterior, todas estas innovaciones harán que esta Política se constituya en un hito en la gestión de la seguridad en Colombia y que la misma sea utilizada como ejemplo en los otros 58 sistemas de ciudades que según el DNP existen en Colombia. Para todas estas regiones urbanas, muchas ellas con aglomeraciones de múltiples municipios, no será necesario volver a inventar un esquema de gestión de la seguridad y convivencia ciudadana, pues con este aporte que realiza el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en colaboración con la Universidad EAFIT, el camino para resolver estos problemas ya ha quedado más claro.

SANTIAGO LEYVA BOTERO

Profesor Titular, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Escuela de Humanidades, Universidad EAFIT



Introducción

En un entorno metropolitano interconectado e interdependiente, con multiplicidad de grupos de interés, de comunidades, de jurisdicciones y de actores privados y públicos que no se encuentran necesariamente jerarquizados, tal como lo es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es fundamental buscar la mejor manera de elaborar intervenciones públicas para atender los problemas de forma armónica y colaborativa. Eso aplica, en especial, para problemas cuya naturaleza desborda las fronteras de una sola autoridad. Las intervenciones fragmentadas y desconectadas de las distintas autoridades pueden verse sumamente limitadas e ineficientes frente a la complejidad de un entorno como el Área Metropolitana. En específico, la seguridad y la convivencia ciudadana implican fenómenos cuyas dinámicas superan las jurisdicciones locales y que requieren de un tratamiento integral. Esta Política surge, entonces, de la pregunta por cómo mejorar la eficiencia y la eficacia de las intervenciones públicas en temas de seguridad y convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá.

Esta cuestión se torna altamente compleja, pues las lógicas territoriales de estas problemáticas desbordan los límites formales de las instituciones locales. Así, por ejemplo, el crimen organizado, las economías ilegales —por mencionar algunos de los temas más difíciles—, pero también la justicia cercana al ciudadano —por mencionar una problemática más cotidiana— implican dinámicas que ni los municipios ni los organismos de seguridad y justicia en solitario pueden resolver de forma efectiva y eficiente. Se hace necesario establecer puentes que faciliten la gestión conjunta y colaborativa de estos problemas.

De lo que se trata, entonces, es de buscar arreglos institucionales que permitan gestionar, de manera estratégica y articulada, esa complejidad; o puesto de manera más concreta, que permitan mejorar las capacidades institucionales de los municipios y los órganos de seguridad y justicia encargados de atender la seguridad y la convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá. Este es el propósito que se busca con la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. A continuación, se pretende presentar de manera concisa y de fácil lectura la ruta estratégica mediante la cual el Área Metropolitana del Valle de Aburrá asume un papel como ente administrativo encargado de coordinar los actores y articular las políticas que se ocupan de la seguridad y la convivencia ciudadana en el territorio del Valle de Aburrá.

Contenido

| | |
|--|-----------|
| Presentación Área Metropolitana | 3 |
| Presentación EAFIT | 6 |
| Introducción | 9 |
| Resumen | 13 |
| ¿Cómo surge la PPMSCC? | 14 |
| ■ Antecedentes jurídicos de la gestión metropolitana | 15 |
| ■ Competencias del Área Metropolitana en la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana | 16 |
| ■ Antecedentes de la gestión metropolitana de la seguridad en el Valle de Aburrá | 17 |
| ¿A qué responde la PPMSCC? | 18 |
| ■ La naturaleza territorial de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá: el diagnóstico sustantivo | 19 |
| ■ El nivel institucional del problema: diagnóstico de capacidades institucionales..... | 22 |
| ¿A qué apunta la PPMSCC? | 25 |
| ■ El problema público: capacidades institucionales limitadas para la coordinación y la articulación de la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana | 26 |

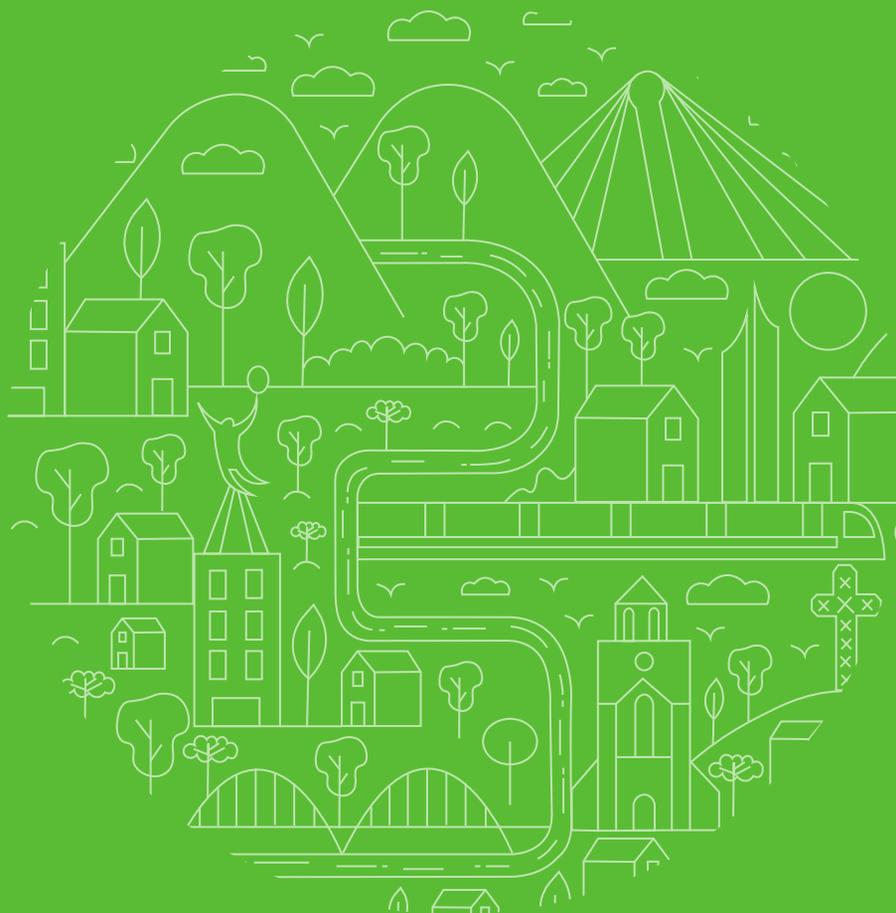
| | |
|---|-----------|
| ¿Cuál es el enfoque de la PPMSCC? | 29 |
| ■ Gobernanza metropolitana..... | 30 |
| ■ Seguridad y convivencia ciudadana | 32 |
| ¿Cuál es el objetivo de la PPMSCC y qué propone para lograrlo? | 33 |
| ■ Dimensiones | 34 |
| ¿Cómo se implementa la PPMSCC? | 38 |
| ■ Instrumentos de planeación de la PPMSCC | 39 |
| ■ Modelo de transversalización y gobernanza metropolitana para la implementación de la PPMSCC..... | 40 |
| ■ Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad y Convivencia | 44 |
| ¿Quiénes son los protagonistas de la PPMSCC? | 47 |
| ¿Cuál es el alcance temporal de la PPMSCC y cómo se realiza el seguimiento y la evaluación?..... | 50 |
| ■ El alcance temporal de la PPMSCC..... | 51 |
| ■ Sistema de seguimiento y evaluación de la PPMSCC..... | 52 |
| ¿Cómo se va a comunicar la PPMSCC? | 54 |
| ■ Descripción de la estrategia comunicativa..... | 55 |
| ¿Quiénes participaron en la construcción de la PPMSCC? | 58 |
| ¿Cómo se formalizó jurídicamente la PPMSCC? | 60 |
| REFERENCIAS | 63 |



Resumen

En este documento se presenta brevemente la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (en adelante, PPMSCC). Esta iniciativa, liderada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el apoyo técnico y metodológico de la Universidad EAFIT, emerge de la necesidad de responder de forma metropolitana a las problemáticas de la seguridad y la convivencia ciudadana; problemáticas que ya no pueden ser abordadas aisladamente desde un enfoque eminentemente local de las políticas municipales, por lo que requieren de la participación coordinada y articulada de múltiples autoridades que tienen incidencia en el territorio del Valle de Aburrá. Esta Política, por lo tanto, plantea una estrategia que articula espacios de comunicación, propicia el intercambio constante de información para la toma de decisiones y sugiere las líneas estratégicas generales para su orientación, facilitando que todas las partes involucradas en la gestión pública de esta temática hablen un lenguaje común y tengan horizontes compartidos.

En este documento, de carácter divulgativo, se resumen los antecedentes, el proceso de formulación y los elementos estratégicos de la Política. De esta forma se facilita la apropiación por parte de todos los habitantes del territorio metropolitano, además de ser un insumo que hará más fácil que este ejercicio sea implementado en otros territorios y esquemas asociativos del nivel nacional e internacional. Sin embargo, a las personas que deseen explorar los detalles técnicos y metodologías que fundamentan la estructura aquí presentada les sugerimos que se dirijan al completo de la PPMSCC.



¿Cómo surge la PPMSCC?

Antecedentes jurídicos de la gestión metropolitana

En Colombia, las Áreas Metropolitanas surgieron como entidades administrativas con el Acto Legislativo 01 del 11 de diciembre de 1968, el cual modificó el artículo 198 de la Constitución de 1886. Para entonces, las Áreas Metropolitanas fueron consideradas como una figura jurídica que respondía a realidades geográficas y sociales particulares, y a las necesidades de gestión de grandes grupos poblacionales y urbanos que demandaban un trato jurídico distinto desde el nivel constitucional. Su creación supuso la existencia de una institución administrativa que contaba con: a) autoridades comunes, b) régimen jurídico especial, c) personería propia y d) adecuada participación de las autoridades municipales.

Posteriormente, el Decreto 3104 de 1979 reglamentó en su momento la figura de las Áreas Metropolitanas. El artículo 3° resaltaba el carácter obligatorio de los acuerdos y decretos metropolitanos expedidos por la Junta y el alcalde metropolitano, respectivamente. Por su parte, el artículo 6° señalaba las funciones en materia de planificación, prestación de servicios públicos, contribución a la valorización, coordinación administrativa, política fiscal, entre otros.

Desde la expedición de esta norma, las funciones de coordinación y planificación ocuparon un lugar preponderante en la naturaleza de las Áreas Metropolitanas. Estas entidades se encargarían de formular e implementar el Plan Integral de Desarrollo para el Área Metropolitana, el Plan Vial y

los Planes Maestros de Servicios Públicos, y sería la instancia de coordinación intermunicipal y de los municipios con los distintos niveles de gobierno. El artículo 16 aprobó el funcionamiento de las primeras cinco áreas metropolitanas del país, organizadas alrededor de los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. La norma, además, autorizaba la creación de otras Áreas Metropolitanas que reunirían los mismos requisitos.

No obstante, es la Constitución de 1991 la que posibilita desarrollar el campo que había iniciado a decantarse desde la reforma de 1968. La adopción constitucional de los principios de autonomía territorial y descentralización impulsaron el desarrollo de las Áreas Metropolitanas. El artículo 319 de la nueva constitución mantiene en esencia el anterior régimen para tales entidades administrativas, sin embargo, introduce algunas modificaciones: bajo el nuevo régimen no es necesario que los municipios que se integran en un Área Metropolitana pertenezcan al mismo departamento y se establece la consulta popular previa a la conformación de este tipo de entidades (Corte Constitucional, Sala Plena, C-375 de 2002). Esta disposición constitucional señala, adicionalmente, que el régimen especial de las Áreas Metropolitanas debe regularse por una ley orgánica, reconociendo su naturaleza de entidad administrativa y no de entidad territorial.

En este nuevo marco constitucional se desarrollan las Áreas Metropolitanas existentes, las cuales deben responder a las necesidades de las grandes aglomeraciones urbanas. Sus funciones se concentran en labores de coordinación y articulación para la integración territorial ya que, a diferencia de los municipios y departamentos, no

son entidades territoriales, lo que supone otro tipo de competencias y autoridades.

La regulación de las Áreas Metropolitanas bajo la nueva Constitución se llevó a cabo con la expedición de la Ley 128 de 1994, Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, que actualizó su régimen y les confirió una serie de capacidades y obligaciones que fortalecieron la estatalidad a nivel metropolitano. Esta norma estuvo vigente hasta la expedición de la Ley 1625 de 2013, que la deroga y establece el nuevo régimen para estas entidades. De esta manera, las Áreas Metropolitanas como entidades administrativas facilitan el desarrollo armónico del territorio metropolitano, en cumplimiento de sus funciones coordinadoras y articuladoras de las entidades territoriales que las conforman. Lo anterior, en cumplimiento de los principios constitucionales y legales que las rigen consignados en las disposiciones ya expuestas.

Competencias del Área Metropolitana en la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana

En el contexto colombiano, la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana es un elemento central para la materialización del principio de desarrollo armónico y sustentable de los territorios. Al respecto, señala la jurisprudencia constitucional que la seguridad es un supuesto del orden, la paz y el disfrute de los derechos, por lo que se convierte en un fin esencial del Estado que se materializa

en las funciones de las autoridades de la república. La seguridad, en palabras de la Corte Constitucional, es un presupuesto del bienestar general y del mantenimiento de la calidad de vida de la población (Corte Constitucional, Sala Plena, C-123 de 2011).

Y si bien la seguridad y la convivencia no son temas públicos a propósito de los cuales la ley haya asignado autoridad directa sobre las demás autoridades locales, las Áreas Metropolitanas sí están facultadas legalmente para identificar y regular los Hechos metropolitanos (Ley 1625 de 2013, artículo 7°, literal a) que amplíen sus ámbitos de acción. Al respecto, el artículo 10° de la Ley 1625 de 2013 consagra que son hechos metropolitanos “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”. Así mismo, el artículo 11 señala los criterios para determinar un Hecho metropolitano. En virtud de estos, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá estableció como Hecho metropolitano la Seguridad y la Convivencia mediante el Acuerdo 02 del 08 de abril de 2016 y ahora declara como hecho metropolitano la Política que aquí se presenta.

Por otro lado, cabe señalar que la adopción de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana como hecho metropolitano encuentra igualmente respaldo en el artículo 3° del Acuerdo Metropolitano N° 02 del 08 de abril de 2016, que faculta al Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para, entre otros, crear políticas que sean suficientes y necesarias para racionalizar y articular aquellas funciones que superen las capacidades

locales relacionadas con el hecho metropolitano de la Seguridad y la Convivencia. Así, la PPMSCC puede entenderse como la respuesta a la competencia que se le confirió al Director del Área Metropolitana para intervenir en la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana.

Antecedentes de la gestión metropolitana de la seguridad en el Valle de Aburrá

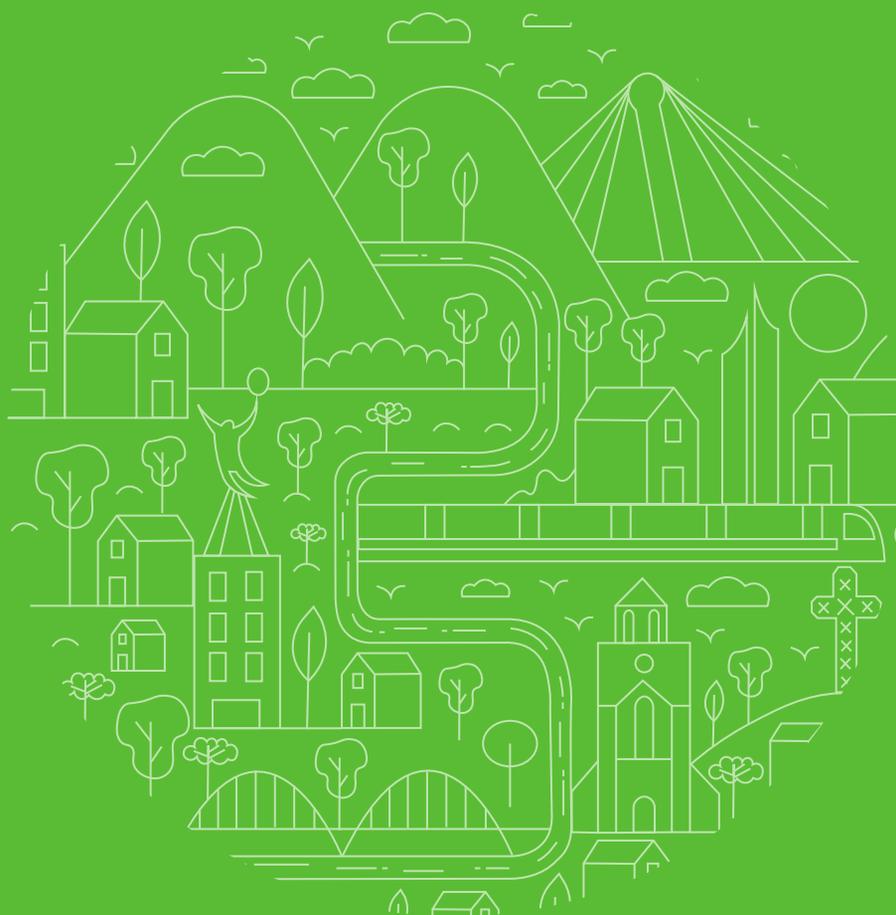
Con el desarrollo jurídico mencionado como punto de partida, pueden rastrearse, ya desde el 2002, iniciativas metropolitanas en el Valle de Aburrá para la gestión de la seguridad y la convivencia, incluidas, por ejemplo, en el Plan Metropolitano 2002-2020, en el Plan Metropolitano 2008-2020 y el programa PREVIVA, desarrollado con la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Antioquia desde el 2004, entre otros. Sin embargo, estos esfuerzos empiezan a materializarse para dar vida a esta Política, la primera del país, a partir de la expedición del ya mencionado Acuerdo Metropolitano 02 de 2016, por medio del cual se declaran las problemáticas de seguridad y convivencia como un hecho metropolitano. La consagración de este hecho metropolitano selló el compromiso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá para asumir un rol fundamental en el proceso de articulación y coordinación de las políticas y actores corresponsables de la gestión de la seguridad y la convivencia en todo el Valle de Aburrá.

En el 2016, para consolidar esta apuesta, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá

decidió, por un lado, crear una Subdirección dedicada específicamente a los temas de seguridad y convivencia, y, por otro, construir el primer Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano (PISCC Metropol). Este instrumento se diseñó como la herramienta fundamental de planeación y operación de la institución para “atender de manera conjunta las problemáticas comunes producidas por fenómenos que afectan la seguridad, la convivencia y en consecuencia la paz” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2016, p. 14).

Apoyada en el proceso del PISCC Metropol, en el 2018 la Dirección del Área Metropolitana del Valle de Aburrá propuso fortalecer y ampliar el horizonte estratégico de intervención, producto de lo cual se construyó, con el acompañamiento técnico y metodológico del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT, la presente PPMSCC. El hecho metropolitano, consignado en el Acuerdo Metropolitano 02 de 2016, y la adopción del PISCC Metropol dan cuenta de la voluntad de las autoridades locales de la subregión de consolidar una gestión conjunta de la seguridad y la convivencia. Son estos hitos los que sustentan y dan impulso a la formulación de la PPMSCC.

Bajo esta lógica, la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana se consolida como un instrumento para articular todos los programas, planes, proyectos y acciones que buscan contrarrestar fenómenos criminales, ilegales y contrarios a la convivencia en el Área Metropolitana, además de coordinar a los diferentes actores que tienen competencia para incidir en la gestión metropolitana y municipal de la seguridad y la convivencia ciudadana.



¿A qué responde la PPMSCC?

Si bien existe el reconocimiento común de que la seguridad y la convivencia requieren ser gestionadas de forma mancomunada en el Valle de Aburrá, aún no es del todo claro cuál es la mejor forma de abordar la naturaleza metropolitana de estos fenómenos. Para ello fue necesario, primero, entender sistemáticamente el problema público, sus dimensiones, y desarrollar un enfoque metropolitano riguroso que partiera de las restricciones legales, los aprendizajes y el papel de los municipios, los organismos de seguridad y justicia, y del ente administrativo articulador que es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. En este sentido, se desarrolló un diagnóstico que permitiera identificar y analizar con profundidad las múltiples aristas de la gestión de la seguridad y la convivencia a nivel metropolitano. Esto se hizo en dos niveles: primero, estudiando las manifestaciones objetivas de los fenómenos de seguridad y convivencia en el territorio (aquí llamado *diagnóstico sustantivo*); y en un segundo momento, identificando las capacidades de los actores públicos encargados para actuar coordinada y articuladamente (*diagnóstico de capacidades institucionales*)¹. Teniendo en cuenta lo arrojado por estos diagnósticos, además, se construyó una tipología de problemas que, por primera vez, permitiera clasificar, con un enfoque netamente metropolitano, las

problemáticas relacionadas con la seguridad ciudadana. Esta tipología de problemas metropolitanos es usada como base para el diseño de las líneas estratégicas, los escenarios e instrumentos, y el modelo de coordinación y articulación de la política.

La naturaleza territorial de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá: el diagnóstico sustantivo

El primer problema a la hora de entender de manera metropolitana la seguridad y la convivencia es que en los estudios académicos sobre conflictividad urbana, gobernabilidad, homicidio y criminalidad en la subregión ha predominado un enfoque municipal que ha relegado a un segundo plano la mirada metropolitana de los fenómenos. Siguiendo este enfoque, la mayoría de los estudios se ha concentrado en Medellín, municipio que se ha convertido en el caso arquetípico para los investigadores, en un referente para Latinoamérica y, tal vez, en la ciudad colombiana con mayor cantidad de investigaciones en los mencionados temas (Dávila & Dávila, 2015).

1 Para revisar todo el proceso metodológico y el análisis paso a paso de ambos diagnósticos, ver el apartado 2.1 y 2.2 del documento completo de la PPMSCC. Aquí, solo se presentan los resultados generales de ambos diagnósticos.

A pesar de lo anterior, las dinámicas del crimen y la violencia en el Valle de Aburrá dan cuenta de que las fronteras político-administrativas no son un criterio completamente adecuado para circunscribir su abordaje. Como lo evidenciaron los resultados de la revisión bibliográfica, las entrevistas a expertos y las demás herramientas de investigación desarrolladas para la elaboración de esta Política Pública, las conexiones que existen entre unos y otros municipios en lo que respecta a fenómenos como la comercialización de estupefacientes, el hurto o el homicidio, permiten afirmar que el problema del crimen y la violencia es metropolitano. Asimismo, los datos levantados sugieren que a pesar de la preeminencia que ha tenido Medellín en los estudios sobre las mencionadas materias, este no es el único municipio con contribuciones importantes al crimen, la violencia y los comportamientos contrarios a la convivencia en el Valle de Aburrá. Así pues, fue de crucial importancia para esta Política ampliar el panorama de los datos y poder construir una imagen completa de los fenómenos de seguridad y convivencia que caracterizan toda la subregión.

Con este objetivo en mente, se realizó un análisis sustantivo del estado de la seguridad y la convivencia entre el 2016 y el 2018 en todo el Valle de Aburrá, orientado por el análisis cuantitativo y espacial de los homicidios, hurtos (personas, motocicletas, carros, comercio y residencias) y los delitos contra la integridad personal (lesiones personales, violencia intrafamiliar y delitos sexuales). Esta información se usó como un insumo, contextualizado temporal y

geográficamente, para la construcción del panorama estratégico de la Política Pública. Se adoptó una aproximación metodológica mixta en la cual se realizó, en primera instancia, un análisis estadístico y geoespacial que permitiera dar cuenta de una mirada objetiva de los fenómenos delictivos y contravencionales estudiados, y, en segunda instancia, se empleó un ejercicio de entrevistas semiestructuradas con expertos de manera en que los datos se pudieran cualificar con conocimiento de primera mano sobre el territorio.

Uno de los aportes más importantes de este ejercicio fue hacer, por primera vez, un estudio detallado de las dinámicas metropolitanas de los temas referidos, más allá de la descripción municipal de los datos. Se buscó identificar lógicas transfronterizas específicas, describir las conexiones entre la ocurrencia de los fenómenos en diferentes territorios de manera georreferenciada, y así, construir un panorama efectivamente metropolitano de la seguridad y la convivencia en el territorio de la subregión.

A partir de esto se hizo mucho más claro por qué y cómo las condiciones geoestratégicas del Valle de Aburrá permiten la pervivencia de fenómenos criminales complejos asociados a actores criminales y a rentas ilegales, las cuales favorecen el sostenimiento en el tiempo de los fenómenos criminales, no solamente en la ciudad de Medellín, sino también en el resto de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. En la misma vía, unas bajas capacidades de los municipios periféricos de la subregión disminuyen la efectividad

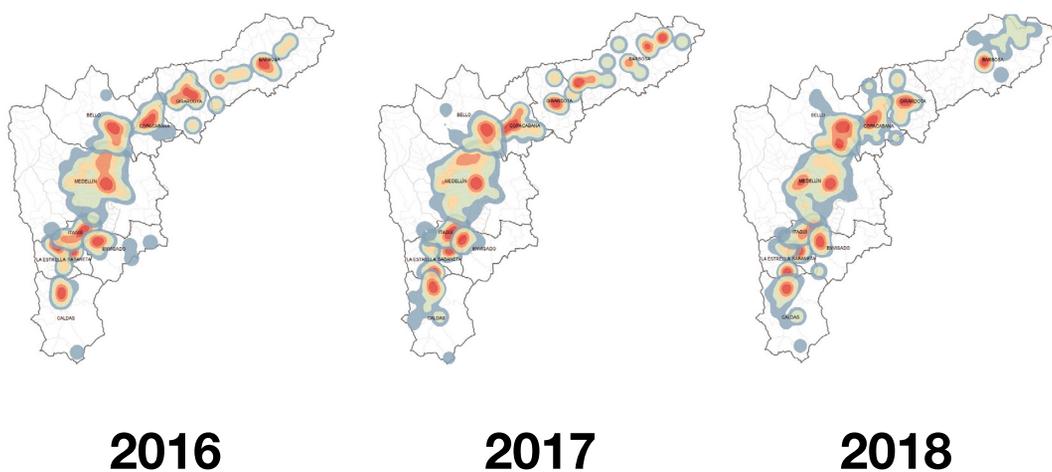
con que los gobiernos locales pueden hacer frente a desafíos en materia de seguridad ciudadana en las zonas más apartadas de los centros urbanos.

Por ejemplo, uno de los asuntos más relevantes hallados fue la emergencia de los fenómenos de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes (ESCNNA) en todo el Valle de Aburrá en diversas modalidades, y asociado principalmente con fincas de recreo vinculadas al turismo sexual internacional y el consumo de drogas. En muchos casos, la ocurrencia de estos delitos vincula a grupos criminales que hacen presencia en varios de los municipios de la subregión.

Adicionalmente, el homicidio, en sus diferentes formas de ocurrencia, tiene una clara incidencia en las dinámicas poblacionales del Valle de Aburrá. La evidencia recogida permitió evidenciar que los

victimarios o perpetradores de este delito provienen en su mayoría de los municipios de Medellín, Bello e Itagüí (ver Gráfico 1). Del mismo modo, el hurto en sus diferentes modalidades, y especialmente el hurto a residencias, el hurto de automotores (motocicletas y carros) y el hurto a personas asociado al fleteo también son producto de la injerencia de las organizaciones criminales de los tres municipios anteriormente mencionados. Dichos actores generan condiciones de inseguridad, regulan los comportamientos y las relaciones comunitarias, actuando como entes reguladores y proveedores de servicios. La alta ocurrencia de comportamientos contrarios a la convivencia y las bajas capacidades institucionales para su atención propician la pervivencia de estos actores y restan la legitimidad y la capacidad de control y prevención del Estado, minimizando su credibilidad y legitimidad en el territorio.

Gráfico 1. Homicidios en el Valle de Aburrá entre los años 2016 y 2018



(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)

El nivel institucional del problema: diagnóstico de capacidades institucionales

De acuerdo con lo anterior, para complementar la información sustantiva en materia de seguridad y convivencia ciudadana en la región, y con miras a la construcción de la presente Política, fue necesario elaborar también un análisis que permitiera identificar formal y sistemáticamente las condiciones institucionales de los actores metropolitanos para la gestión conjunta. Si bien ya se habían reunidos algunos indicios e información cualitativa que sugería que la acción del Área Metropolitana debía apuntar en esta dirección, aun así hacía falta dar cuenta claramente de las dimensiones y condiciones actuales de las capacidades institucionales para llevar a cabo cualquier iniciativa de articulación y coordinación de la gestión.

Y es que cualquier intento de coordinación de actores y de articulación de políticas, programas y proyectos para la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana requiere de unas condiciones institucionales mínimas que permitan su desarrollo. Es a estas condiciones organizativas e institucionales a las que aquí se denomina capacidades para la coordinación y articulación. En términos más concretos, se definen las capacidades institucionales como aquellos recursos, procesos y sistemas que permiten anticipar, responder y gestionar, eficazmente y a la escala de provisión óptima, los asuntos metropolitanos; en este caso, la seguridad y la convivencia ciudadana.

Esto involucra tanto la posibilidad de comunicarse y establecer relaciones con los actores involucrados, como generar nuevas ideas y desarrollar e implementar políticas y rutas de acción coordinadas (Van den Berg & Braun, 1999; Meijers, 2007). Las capacidades institucionales son aquellas que les permiten a los municipios y a los organismos de seguridad y justicia formar redes de planeación, provisión, implementación, evaluación y monitoreo de medidas conjuntas.

En consecuencia, para identificar estas condiciones en la subregión se realizó un diagnóstico de las capacidades institucionales para la coordinación y articulación metropolitana de la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana que permitiera identificar las características generales, las potencialidades y los retos de las capacidades de la subregión para la gestión conjunta. Esto implicó un ejercicio metodológico que combinó herramientas cualitativas y cuantitativas de investigación para la elaboración de un índice compuesto de capacidades institucionales. Este índice buscó medir tres dimensiones específicas: las capacidades territoriales para la gestión de los municipios, las capacidades metropolitanas de las autoridades para la articulación y la coordinación, y la disposición a la acción colectiva metropolitana. El Gráfico 2 resume cada una de las dimensiones y las categorías que las componen.

Gráfico 2. Componentes del diagnóstico de capacidades



(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)

El análisis de los resultados de este diagnóstico de capacidades institucionales permitió evidenciar varios puntos claves. En términos de recursos para invertir, las asimetrías entre los municipios pueden convertirse en una potencial amenaza si se empiezan a desarrollar patrones de dependencia presupuestal del municipio núcleo. La superioridad en recursos no necesariamente debe justificar mayor centralidad en las relaciones de cooperación metropolitana. Esto es aún más claro ante el hecho de que todavía hay fuentes de recursos por ser empleadas y a las que tienen acceso los municipios de manera autónoma. La falta de recursos para invertir de forma local no parece, pues, ser un problema fundamental.

Por otro lado, el nivel de formación del personal de los municipios sugiere una buena capacidad operativa para trabajo en el territorio, pero no para tareas más especializadas de análisis de información o planeación estratégica como las que requiera la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana. Esta disparidad puede dificultar realizar empalmes entre municipios cuando los proyectos o actividades conjuntas requieran de mano de obra más calificada.

La falta de infraestructura para la gestión es especialmente llamativa. Por una parte, la presencia de la administración en territorio en la forma del Sistema de Justicia Cercana al Ciudadano —principal mecanismo de oferta de los servicios de atención de las

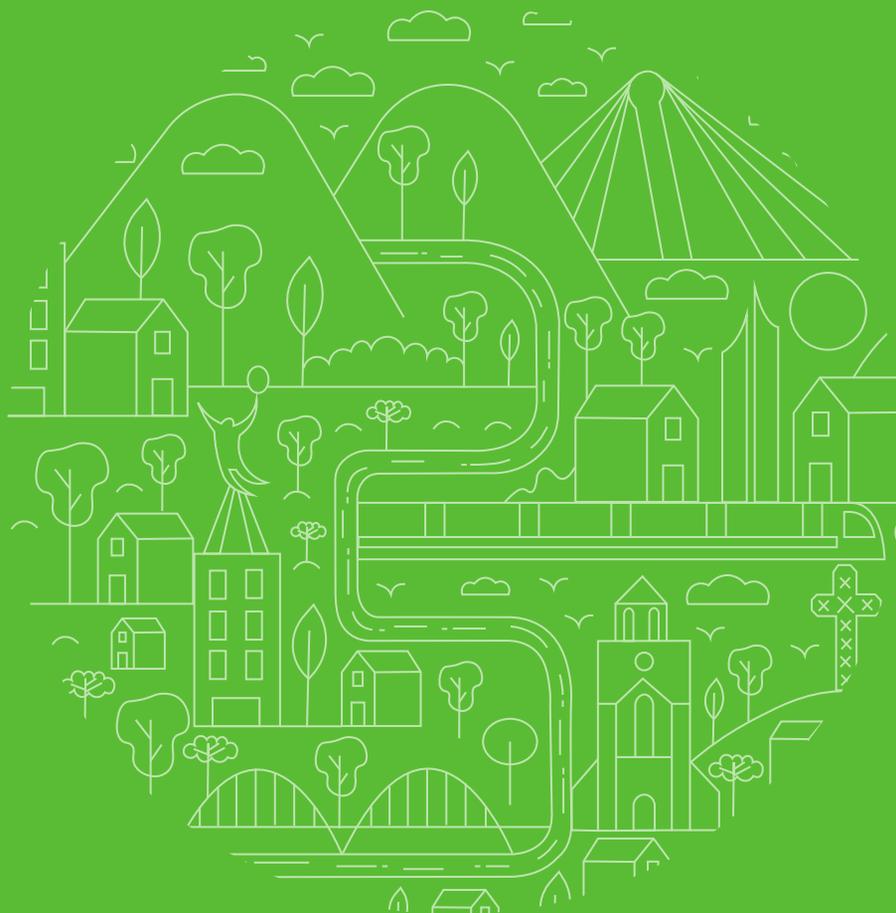
secretarías de gobierno y seguridad— es muy limitada en relación con la población, pero, sobre todo, en relación con la extensión territorial de muchos municipios. Por otra parte, la infraestructura tecnológica, cámaras y sistemas de información, también es insuficiente. La coordinación y articulación de programas, políticas y proyectos requiere, las más de las veces, que se cuente con una infraestructura tecnológica que permita la continuidad y coherencia de la información.

Finalmente, uno de los hallazgos más relevantes de este análisis es el problema de concentración de los organismos de seguridad y justicia, y su falta de presencia en el territorio. Tanto en términos de obligaciones legales —como el caso de la inasistencia al Comité Territorial de Orden Público, esto es, el principal órgano municipal para la toma de decisiones operativas sobre seguridad y convivencia—, así como en lo relativo a la atención en el territorio, los organismos de seguridad y justicia presentan grandes limitaciones operativas y para la planeación. Solo Medellín cuenta con una cobertura relativamente superior. Tal restricción entorpece cualquier proceso que requiera de su participación y disminuye las posibles eficiencias que podrían ganarse de la acción mancomunada.

A pesar de esta realidad, como se mencionó en el apartado anterior, en términos de competencias legales las Áreas Metropolitanas en Colombia no pueden convertirse en una autoridad que controle las distintas entidades gubernamentales involucradas en la provisión de la seguridad ciudadana

y la garantía de la convivencia en la subregión. En esta medida, resulta inviable abordar el problema a través de una simplificación de la organización metropolitana, unificando la estructura administrativa y dotando al Área Metropolitana de una autoridad supramunicipal. Sin embargo, esto no implica que la forma de gestionar la seguridad y la convivencia ciudadana deba ser caótica y desorganizada. Antes bien, la apuesta es desarrollar un sistema de gestión en diferentes escalas, en el cual intervienen múltiples actores y unidades de gobierno sin una jerarquía clara, de tal manera que se pueda proveer de manera eficiente y eficaz bienes públicos como la seguridad. “Complejidad no es lo mismo que caos en lo que se refiere al gobierno metropolitano” (Ostrom, 2009, p. 412).

El papel del Área Metropolitana del Valle de Aburrá ante este panorama es, por un lado, el de un ente coordinador que permita equilibrar los desbalances existentes en las capacidades institucionales que tienen los municipios miembros para gestionar la seguridad y la convivencia ciudadana, respecto del municipio núcleo, quien cuenta con mayores capacidades operativas, tecnológicas y humanas para administrar los recursos; y por otro, el de articulador de políticas tendientes a mitigar el impacto que tienen dichos fenómenos. La acción del Área se enfoca, pues, en coordinar y articular a aquellos entes gubernamentales que sí son autoridades de seguridad y convivencia en la subregión para que su gestión sea armónica, sin dejar de lado a otros actores interesados del sector privado y la sociedad civil que juegan un papel importante.



¿A qué apunta la PPMSCC?

El problema público: capacidades institucionales limitadas para la coordinación y la articulación de la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana

Producto de cotejar y triangular las principales conclusiones obtenidas del análisis de los antecedentes jurídicos y de la planeación del Área Metropolitana, el diagnóstico sustantivo de fenómenos de seguridad y convivencia ciudadana y el diagnóstico de capacidades institucionales, se decidió que el problema público que buscará solucionar esta política es el de las *limitadas capacidades institucionales para la coordinación de actores y la articulación de políticas para la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en el Área Metropolitana*. Tomar este hecho como problema implica centrar la acción del Área Metropolitana en liderar escenarios e instrumentos que faciliten y fortalezcan las relaciones entre los principales actores encargados de la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana en la subregión, y su acción conjunta y cooperativa.

El proceso de investigación realizado durante los distintos momentos de acompañamiento técnico, desde la formulación del PISCC Metropol hasta la PPMSCC, ha llevado a concluir que es necesario avanzar en una renovación del enfoque con el que se han estudiado y atendido los asuntos de seguridad y convivencia ciudadana en el Valle de Aburrá. En este sentido, es importante

contribuir a la construcción de nuevo conocimiento, estrategias y mecanismos dirigidos a encontrar conexiones, interrelaciones e impactos asociados a las dinámicas intermunicipales y metropolitanas. Esto implica moverse desde un enfoque municipal centrado en el municipio núcleo, hacia un enfoque intermunicipal y metropolitano que reconozca la realidad de un territorio conurbado. Tomando en cuenta el papel y las funciones que puede asumir el Área Metropolitana en la gestión y consolidación de esta nueva forma de mirar las dinámicas de seguridad y convivencia ciudadana al nivel de la subregión, esta política avanza, además, en una clasificación de las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana que dé cuenta de una lectura en clave metropolitana de la gestión y que ayude a estructurar la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política. De acuerdo con el alcance de los fenómenos sustantivos de seguridad y convivencia ciudadana y los mecanismos de coordinación y articulación necesarios para su gestión, se proponen tres categorías de problemáticas: *localizadas, comunes y compartidas*.

Problemáticas localizadas

Este tipo de problemáticas se refiere a fenómenos relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana cuya ocurrencia está delimitada territorialmente y que implican retos en materia de la gestión en la prestación, especialmente, del servicio de Policía. Estas problemáticas ocurren de manera puntual en un lugar de la subregión, pero tienen repercusiones metropolitanas y requieren de recursos de otros municipios, esto es, están concentrados espacialmente, pero sus consecuencias pueden expandirse a otros lugares del territorio y

generar externalidades negativas o pueden alterar la operatividad normal de los servicios de seguridad y convivencia ciudadana. En esta categoría se agrupan asuntos como los eventos masivos de ciudad, la emergencia de riesgos asociados a desastres naturales que requieren de la coordinación de organismos de seguridad y justicia, hechos asociados a violencia instrumental de gran escala, como atentados terroristas, y otros problemas de naturaleza similar.

Este tipo de problemáticas requiere de la coordinación en la planeación y programación de la prestación de los servicios de seguridad y convivencia ciudadana por parte de las diferentes autoridades. Esto implica desarrollar espacios de encuentro para que las decisiones operativas sean concertadas y socializadas entre los actores afectados.

Problemáticas comunes

Las problemáticas comunes de seguridad y convivencia ciudadana agrupan aquellos fenómenos que ocurren de forma regular en varios municipios del Área Metropolitana con similitudes temáticas. Son fenómenos de los que no pueden predicarse interconexiones territoriales, pero comparten características del tipo cultural o social que soportan la ocurrencia común del fenómeno en toda la subregión. La gestión municipal de estas problemáticas puede beneficiarse de la gestión articulada, los aprendizajes de otros municipios y la transferencia de conocimientos entre los encargados de la gestión. Aquí se enmarcan problemas como la violencia interpersonal y cotidiana, los comportamientos contrarios a la convivencia, algunas expresiones de la delincuencia común, entre otros problemas que no demuestran relaciones territoriales.

Las iniciativas metropolitanas para este tipo de problemáticas consisten, entre otras, en proponer enfoques compartidos para el desarrollo de programas de promoción de la convivencia ciudadana en toda la subregión y la recopilación y socialización de buenas prácticas para dinamizar la cooperación intermunicipal, generar economías de escala y evitar duplicidades en las acciones de los organismos de seguridad y justicia.

Problemáticas compartidas

Las problemáticas compartidas consisten en fenómenos de seguridad y convivencia ciudadana que implican interconexiones territoriales y temáticas entre los municipios de la subregión, y que justamente por esto, hacen que las soluciones requeridas desborden las jurisdicciones de las autoridades de un solo municipio. Se trata de problemas relacionados con la violencia instrumental y la emergencia y prevalencia de actores criminales organizados que demandan acciones conjuntas entre los municipios afectados para poder hacerles frente de forma efectiva. Entre estos están los problemas relacionados con la lucha contra el narcotráfico, la extorsión, el hurto de vehículos, la explotación sexual comercial de niños niñas y adolescentes (ESCNNA), entre otros fenómenos asociados a la injerencia de dinámicas criminales estructurales a lo largo del territorio.

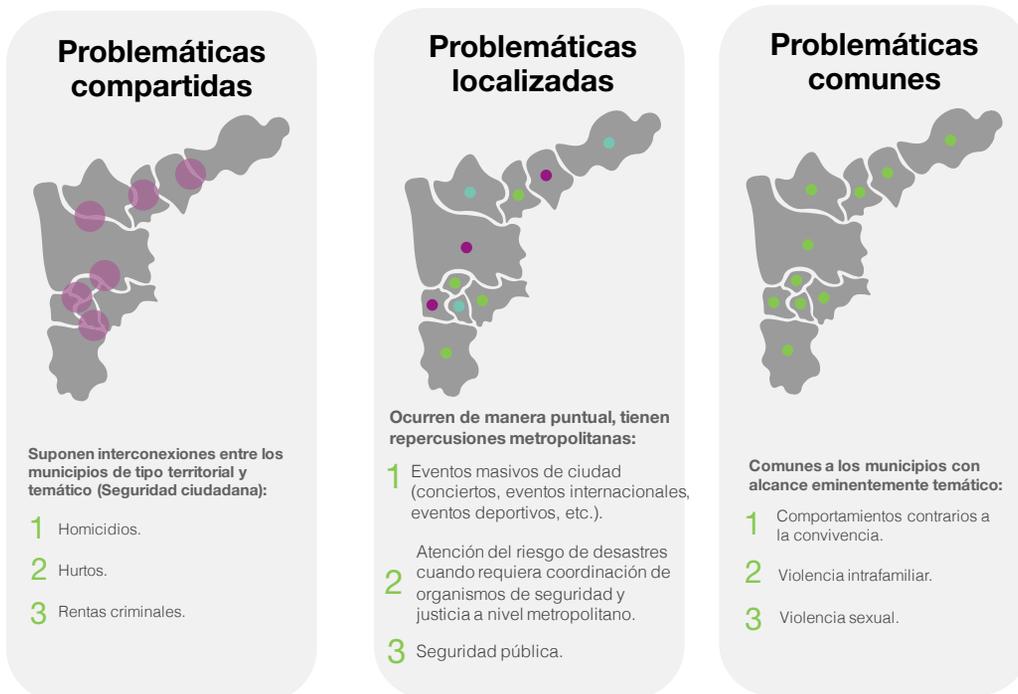
Para este tipo de problemáticas es necesario promover la coordinación y articulación de las autoridades encargadas de la seguridad y la justicia por cuanto la acción independiente no es suficiente para controlarlas. La autonomía de las jurisdicciones puede impedir acciones comprensivas e

integrales contra los actores criminales que están dispersos en el territorio. El Área Metropolitana puede liderar los espacios de encuentro y las estrategias de articulación entre los actores involucrados.

A partir de esta división analítica de las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana, resumida en el Gráfico 3, se direccionan las iniciativas de coordinación y articulación del Área Metropolitana

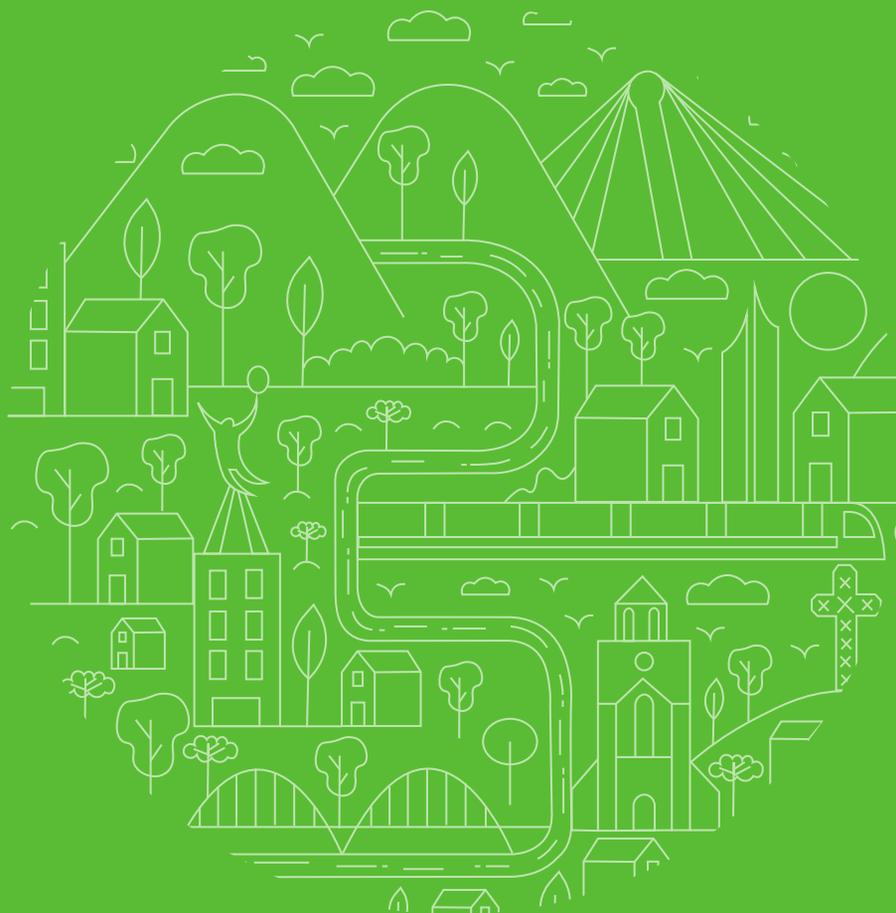
del Valle de Aburrá¹. La utilidad fundamental de esta clasificación es poder construir una lectura metropolitana que dé estructura a los espacios y actividades de encuentro y coordinación promovidos por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Asimismo, se caracterizan los problemas específicos de coordinación y articulación a partir de los cuales se proponen las alternativas de solución de la presente política.

Gráfico 3. Tipos de problemáticas metropolitanas que atiende la PPMSCC



(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)

1 Es importante aclarar que, si bien un problema de seguridad o convivencia puede ser clasificado en un momento específico como localizado, común o compartido, las categorías no son mutuamente excluyentes en el tiempo. Es decir, lo que puede identificarse inicialmente como un problema común de convivencia puede convertirse en el tiempo en una problemática compartida o tener implicaciones similares a las de las problemáticas compartidas.



¿Cuál es el enfoque de la PPMSCC?

Gobernanza metropolitana

El enfoque propuesto para el diseño e implementación de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el de la gobernanza metropolitana policéntrica. Por “gobernanza metropolitana” puede entenderse un conjunto de estrategias y reformas institucionales que en concordancia con el crecimiento de las ciudades y el cambio de sus dinámicas, supera la administración aislada y autónoma de los gobiernos locales en busca de la construcción de redes urbanas articuladas en torno a problemáticas compartidas. Su éxito implica tanto un producto específico (reducción de externalidades y creación de bienes colectivos, economías de escala, suministro de servicios metropolitanos específicos, etcétera) como un proceso particular (participación, transparencia y rendición de cuentas). Involucra tanto a organismos del gobierno como a organizaciones no gubernamentales, organizaciones civiles, asociaciones público-privadas, etcétera.

Más que centralizar y jerarquizar los mecanismos de intervención, se trata, pues, de buscar una organización policéntrica. La expresión “policéntrico” se refiere a una estructura con muchos centros de decisión que son formalmente independientes entre ellos, pero se encuentran relacionados mediante patrones consistentes y bien desarrollados de interacción.

Así pues, desde esta perspectiva, el fortalecimiento institucional de un sistema complejo como el metropolitano puede ser abordado a través de las propuestas de un modelo de gobernanza policéntrica, esto es, desde arreglos institucionales basados en el trabajo en red que consideren de

forma inclusiva y participativa a los actores y grupos de interés involucrados. Estas estructuras se desempeñan mediante la “colaboración y la coordinación entre diferentes niveles gubernamentales, diferentes departamentos administrativos y diferentes actores públicos y privados” (Subirats & Brugué, 2005, p. 391).

En este punto, optar por una gobernanza policéntrica connota el fortalecimiento democrático del gobierno, pues las decisiones a propósito de los asuntos a intervenir tienen mayor posibilidad de alcanzarse mediante la negociación y la coordinación de discursos. Entonces, las instituciones representativas a nivel local se complementan con la inclusión de grupos de interés y de los *stakeholders* involucrados en el proceso regional de las políticas.

El modelo de gobernanza de esta política se construye a partir de dos ejes fundamentales que se han mencionado de forma genérica hasta ahora: la coordinación de actores y la articulación de políticas. A continuación, se exploran estos dos componentes de la gobernanza metropolitana.

Coordinación de actores

Se trata de un proceso que involucra diferentes actores y sectores con el fin de integrar esfuerzos y de crear vínculos que permitan la consecución de objetivos comunes. Para este fin es necesario que surjan escenarios de encuentro entre los actores involucrados. La coordinación se constituye en el encuentro de al menos dos voluntades, que al desarrollarse abren la posibilidad de aprovechar recursos y el manejo de lo público a través de la efectividad de las instituciones. De esta forma se pueden establecer canales o vías de coordinación

intergubernamental a partir de los cuales se instauran estrategias para la consecución de un objetivo común. Lo fundamental es que estos espacios de diálogo lleven al segundo componente de la política planteada, esto es, a la articulación de políticas. La capacidad de coordinación dependerá de la voluntad política, del liderazgo y de la flexibilidad y de la confianza que se dé entre los actores involucrados.

Las ventajas de emplear la coordinación radican en que permite compatibilizar los diferentes puntos de vista de los actores en torno a la intervención de una determinada situación, para que en el desarrollo de los objetivos planteados no existan contradicciones, duplicaciones o superposiciones.

Por otra parte, la coordinación es un proceso que involucra dos dimensiones importantes. La primera es de carácter político y tiene que ver con el desarrollo de las diferentes relaciones de poder entre los actores involucrados en el diseño de las políticas. En esta dimensión hay contradicciones, restricciones y resistencias, además es un proceso que exige de consultar y negociar tanto con actores gubernamentales como con los no gubernamentales. La segunda dimensión es de carácter técnico e involucra a expertos especializados que ayudan en el diagnóstico del problema y colaboran en la elaboración de opciones de solución (Licha & Molina, 2006). Además, es fundamental que las organizaciones tengan a su disposición estructuras y mecanismos para implementar de forma "conjunta, eficaz y eficiente las políticas, programas y proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos" (CIPPEC, 2012, p. 46). Es entonces importante que en el marco de este proceso de coordinación se dé la creación de sinergias que estén encaminadas al logro de objetivos estratégicos

en torno a la prevención y combate del crimen por medio de la seguridad ciudadana, que incluyan la dimensión política y la dimensión técnica de la coordinación con sus respectivos actores.

Articulación de políticas

La articulación es un proceso que se presenta cuando dos o más actores acuerdan llevar a cabo políticas que se traducen en acciones concretas y cada uno de ellos desempeña una función o tarea en relación con el proceso de coordinación. Se puede dar entre planes, programas, proyectos o líneas estratégicas con las que cuenta cada uno de los actores involucrados en determinado tema que, para el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es el de seguridad y la convivencia.

El propósito del proceso de articulación reside en la generación de las condiciones necesarias para crear puntos de encuentro en torno a la elaboración de políticas de manera conjunta e integrada. Esto significa que la articulación necesita del enlace entre "saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones con el objetivo de alcanzar resultados articulados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social" (Prates, Inojosa & Komatsu, 1997, p. 24).

Para desarrollar un proceso de articulación adecuado es importante que se formalicen pactos explícitos entre la pluralidad de actores que interactúan en el proceso de coordinación. Básicamente, la articulación pasa por puntos de contacto entre la necesidad de construir y elaborar políticas acertadas que impacten positivamente determinado contexto. La articulación debe tener en cuenta que existen unos niveles territoriales

para las políticas; se trata de un nivel nacional, uno subnacional y otro local, y estos deben conversar entre sí para prevenir contradicciones o negaciones entre ellos.

Producto de un enfoque basado en la coordinación entre los actores y de la articulación de las políticas se pueden establecer los instrumentos y mecanismos de intervención de los gobiernos locales y las autoridades encargadas, de tal forma que existan horizontes estratégicos comunes y una visión amplia de los fenómenos a trabajar.

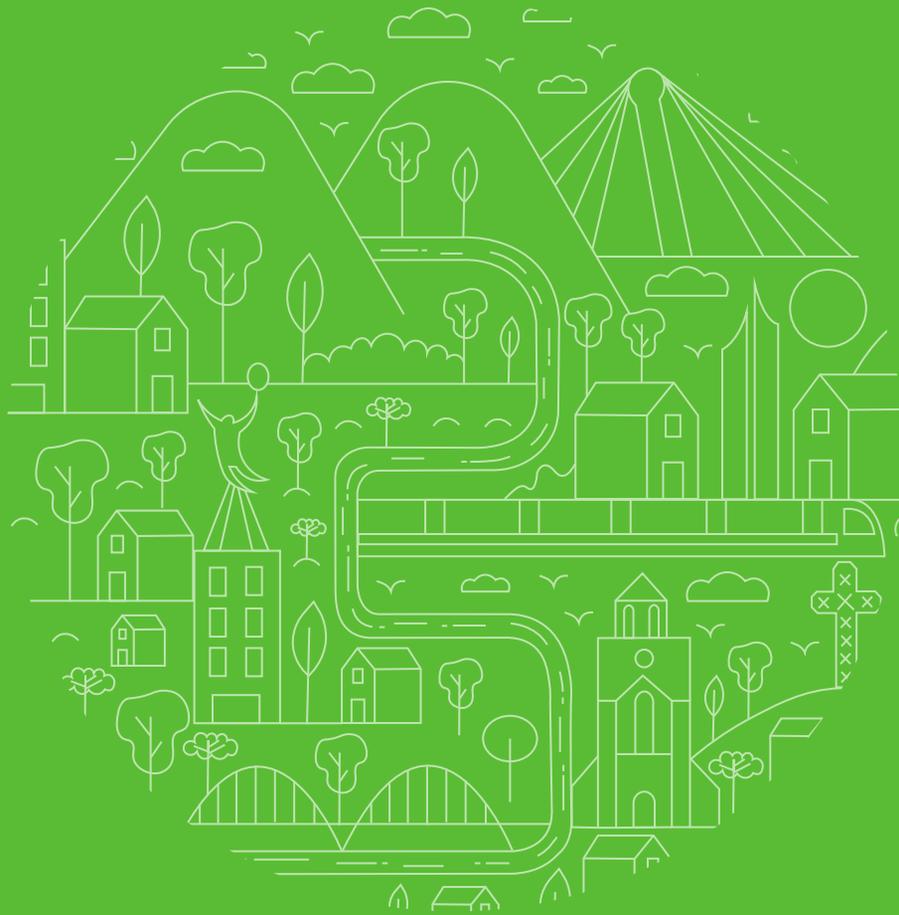
Seguridad y convivencia ciudadana

Además de los componentes de la gobernanza metropolitana, también es de crucial importancia definir con claridad el enfoque desde el cual se aborda el objeto de la gobernanza, a saber, la seguridad y la convivencia. En este caso, como ya se ha sugerido a lo largo de este documento, el enfoque propuesto para la PPMSCC es el de la seguridad ciudadana. De acuerdo con Mesa (2015), el enfoque de la seguridad ciudadana puede definirse como una perspectiva de intervención en materia de crimen, violencia y convivencia, para la cual el principal destinatario de la acción del gobierno es el individuo y propende por una condición sociopolítica en la que, mediante herramientas institucionales apropiadas, se prevengan y controlen las amenazas al goce de los derechos.

El enfoque de la seguridad ciudadana busca proteger los valores que componen el núcleo básico de derechos del individuo, es decir, aquellos expresados en un catálogo mínimo de derechos elementales presentes en las distintas culturas del mundo (Zelada, 2004) y, en particular, en la Carta Política.

Estos suelen resumirse en los derechos a la vida, la integridad y la propiedad.

La elección de la seguridad ciudadana como enfoque de la Política supone, al mismo tiempo, la distinción con respecto a los enfoques de seguridad pública y de seguridad humana, en la medida en que estas, por un lado, no responden a los objetivos y retos que se plantean en esta Política de carácter metropolitano, y, por el otro, superan el alcance de la acción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. En primer lugar, supera la perspectiva reduccionista de la seguridad pública, que se centra en la protección de los valores y atributos del aparato estatal, y reduce su acción al ejercicio legítimo del poder coercitivo del Estado (Baldwin, 1997), y abre su atención al ciudadano y sus valores, apuntalándose en la prevención y no en la reacción. En otras palabras, la seguridad ciudadana se enfoca en mecanismos preventivos y pedagógicos, pero reconoce la necesidad de emplear la coerción y el castigo cuando sean necesarios, por lo que los elementos propios de la seguridad pública, tales como policía, seguridad judicial y cárcel, se refuerzan con medidas de prevención social y comunitaria, campañas educativas y programas de cultura ciudadana. Por lo anterior, la seguridad ciudadana incluye necesariamente los fenómenos de convivencia como parte constitutiva del enfoque. En segundo lugar, a diferencia de la seguridad humana, que abarca todos los ámbitos relativos al desarrollo humano, el enfoque de seguridad ciudadana es lo suficientemente específico como para asegurar la viabilidad y operatividad de las intervenciones del Área Metropolitana. Dicho lo cual, el enfoque de seguridad y convivencia ciudadana ofrece la mejor perspectiva, en términos de alcance y operatividad, para pensar la gobernanza metropolitana de la seguridad en la subregión.



¿Cuál es el objetivo de la PPMSCC y qué propone para lograrlo?

El objetivo general al que apunta esta Política es mejorar las capacidades institucionales para la coordinación de actores y la articulación de políticas para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá. Esto con el fin de consolidar una serie de capacidades, recursos e instrumentos de los organismos de seguridad y justicia, los gobiernos locales, las entidades administrativas concernientes, la ciudadanía y los actores privados, para enfrentar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana, y fomentar la resolución pacífica de controversias en el Valle de Aburrá.

Dimensiones

Para alcanzar este objetivo general, esta política propone seis dimensiones estratégicas que reúnen y organizan cada una de las acciones del Área Metropolitana (ver Gráfico 4). Cada una de estas dimensiones apunta a un objetivo específico que, en su conjunto, desarrollan las estrategias encaminadas a alcanzar el objetivo general de la política. A continuación, se describen las dimensiones.

Gráfico 4. Dimensiones estratégicas de la PPMSCC



(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)

Infraestructura tecnológica

La infraestructura tecnológica es una herramienta fundamental para la recolección y análisis de información sobre los fenómenos de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá. En este sentido, el objetivo de esta dimensión estratégica es mejorar la infraestructura tecnológica para la gestión de la seguridad y la convivencia metropolitana. Optimizar las condiciones de esta dimensión de la gestión metropolitana permite aumentar la capacidad de reacción de las autoridades competentes y soportar la toma de decisiones informadas. Esta dimensión recoge todas las alternativas de solución y acciones relacionadas directamente con el desarrollo, la consecución, el fortalecimiento, la actualización o la unificación de *software* y *hardware* necesarios para la gestión coordinada y articulada de la información sobre la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá.

Gestión de la información

Luego de garantizar la infraestructura tecnológica, la administración de la información obtenida es un paso fundamental para la gestión de la seguridad y la convivencia. El objetivo fundamental de esta dimensión es fortalecer los mecanismos de procesamiento y análisis de la información sobre seguridad y convivencia en los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. La sistematización estandarizada y homogénea de los datos obtenidos permite realizar un análisis riguroso, técnico y científicamente fundamentado de los mismos. De esta forma, es posible hacer una lectura

debida de la manifestación sustantiva que permita tomar decisiones de manera coordinada, reduciendo la incertidumbre y aumentando la eficiencia y la eficacia de las acciones a implementar. Por último, esta gestión de la información robustece la rendición de cuentas de cara a la ciudadanía y demás actores estratégicos. En este sentido, esta dimensión recoge todas las acciones relacionadas con el procesamiento, análisis, administración de la información metropolitana y producción de informes relativos a la gestión de la seguridad y la convivencia.

Comunicación pública y rendición de cuentas

La comunicación pública, la participación, la rendición de cuentas y el control social son aspectos fundamentales en la construcción y legitimación de cualquier política pública. El objetivo de esta dimensión, entonces, es fortalecer los mecanismos de la comunicación y la rendición de cuentas con los grupos de interés del Área Metropolitana del Valle de Aburrá sobre la gestión de la seguridad y la convivencia. Es a través de estos procesos que la acción gubernamental adquiere legitimidad democrática. Así, esta dimensión busca construir corresponsabilidad multinivel, capital social, confianza, garantizar el empoderamiento y la participación de la sociedad civil y demás gobiernos involucrados. Esto se convierte en una vía para acercar los distintos niveles de gobierno entre sí y a la comunidad, y garantiza la adecuación del diagnóstico y la eficacia de la implementación de las acciones propuestas. En este sentido, esta

dimensión reúne todas las alternativas de solución y acciones programáticas que apunten, por un lado, a los procesos de comunicación y difusión de la información pública desde el Área Metropolitana hacia todos los sectores de la sociedad civil y demás niveles de gobierno, y, por otro, el desarrollo de mecanismos participativos, de concertación y *accountability*, donde la voz de todas las partes interesadas pueda llegar a las instancias metropolitanas.

Cooperación y alianzas

Debido al rol articulador y coordinador del Área Metropolitana en los temas de seguridad y convivencia, una de las funciones fundamentales de la política es buscar el fortalecimiento institucional de las organizaciones encargadas directamente de la gestión de estos fenómenos a través de la vinculación de otros actores públicos y privados, nacionales e internacionales, como apoyo de la acción gubernamental. Por esto, el objetivo de esta dimensión es promover la cooperación y la formación de alianzas para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Esto implica acciones encaminadas a la construcción de acuerdos para la colaboración y la realización de acciones conjuntas, la consecución de recursos de cooperación nacional e internacional — información, conocimiento, capacidades, recursos financieros, entre otros—, la búsqueda de una agenda pública con temas comunes y la convergencia de intereses en el nivel local, metropolitano, regional y nacional, y la inclusión del sector privado y el tercer sector en la toma de decisiones.

Planeación estratégica

Esta dimensión representa el núcleo estratégico de la política en materia de articulación de la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia. Su objetivo es promover la planeación estratégica y las herramientas de seguimiento y evaluación para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Esto implica el desarrollo de documentos guías, procesos, directrices y escenarios para la construcción de herramientas e insumos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión que garanticen la articulación de las acciones públicas. Por tanto, recoge todas las estrategias de planeación de la subdirección de seguridad y convivencia del Área Metropolitana, y, a la vez, todas las acciones de apoyo, fortalecimiento y articulación de los instrumentos de planeación local de la seguridad y la convivencia.

Cualificación y transferencia del conocimiento

Uno de los criterios fundamentales para la generación de capacidades institucionales para la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia en los territorios es la cualificación del talento humano de los funcionarios y demás actores responsables de la sociedad civil. Por lo anterior, esa dimensión busca como objetivo cualificar el talento humano para promover la articulación y coordinación de actores y políticas en la toma de decisiones. Esta cualificación incluye tanto la formación en temas técnicos de la gestión metropolitana

de la seguridad y la convivencia —manejo y análisis de datos desde la perspectiva metropolitana, el diseño articulado de los PISC municipales, la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación coherentes con las directrices metropolitanas, etcétera—,

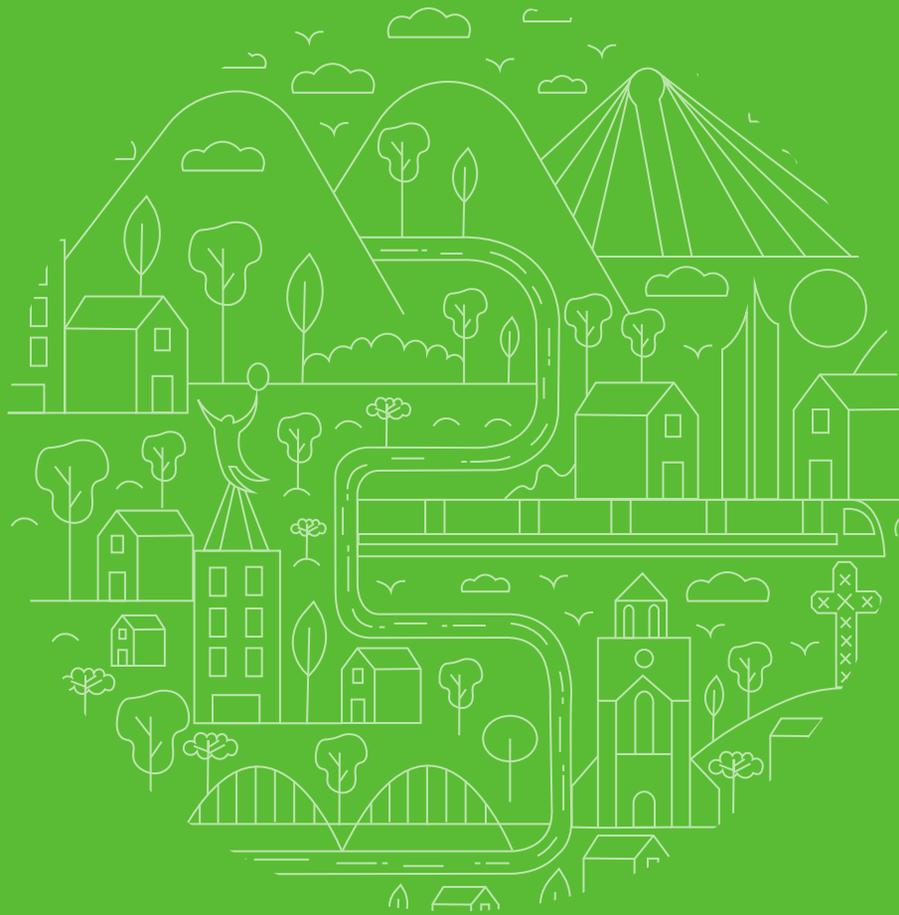
como la transferencia de conocimientos y buenas prácticas entre los distintos municipios y organismos de seguridad y justicia.

La Tabla 1 resume cada una de las dimensiones con sus respectivos objetivos.

Tabla 1. Dimensiones estratégicas y objetivos específicos de la PPMSCC

| Dimensión | Objetivos específicos |
|--|---|
| 1. Infraestructura tecnológica. | Mejorar la infraestructura tecnológica para la gestión de la seguridad y la convivencia metropolitana. |
| 2. Gestión de la información. | Fortalecer los mecanismos de procesamiento y análisis de la información sobre seguridad y convivencia en los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. |
| 3. Comunicación pública y rendición de cuentas. | Fortalecer los mecanismos de la comunicación y la rendición de cuentas con los grupos de interés del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, sobre la gestión de la seguridad y la convivencia. |
| 4. Cooperación y alianzas. | Promover la cooperación y la formación de alianzas para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. |
| 5. Planeación estratégica. | Promover la planeación estratégica y las herramientas de seguimiento y evaluación para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. |
| 6. Cualificación y transferencia del conocimiento. | Cualificar el talento humano para promover la articulación y coordinación de actores y políticas en la toma de decisiones. |

(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)



¿Cómo se implementa la PPMSCC?

Instrumentos de planeación de la PPMSCC

Para su implementación, la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana contará con un conjunto de instrumentos de planificación que le permitirán la operatividad de sus lineamientos estratégicos en cada uno de los escenarios, sumado al acompañamiento de los diferentes actores concernientes a la seguridad y la convivencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. A continuación, se describen y explican cada uno de los instrumentos de planeación definidos por esta la política, a través de los cuales se ejecutarán las alternativas de solución y las acciones programáticas.

Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano, PISCC Metropol

Es el principal instrumento para la implementación de la política por cuanto permite la priorización de problemáticas, define los programas y proyectos específicos para la gestión de la seguridad y convivencia metropolitanas, y concreta el plan de acción para la consecución de objetivos específicos en materia de coordinación de actores y articulación de políticas de los demás organismos concernientes a la seguridad, la justicia y la convivencia en el Valle de Aburrá.

El PISCC Metropol debe comprender y desarrollar en sus programas y proyectos las

acciones programáticas propuestas en la PPMSCC, lo que supone una articulación al momento de su diseño en el año 2020 con el plan de acción que se propone en la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana y la temporalidad específica definida en él. Es necesario que su plan estratégico desarrolle herramientas de seguimiento y evaluación que, igualmente, deben estar articuladas con el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la PPMSCC.

Plan de acción del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano, PISCC Metropol

Es el instrumento mediante el cual se concretan las acciones diseñadas en el PISCC Metropol, llamadas a implementarse en periodos anuales en cabeza de la Subdirección de Seguridad del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. En ese sentido, podrán ser todas o algunas de las acciones programáticas que definió la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El plan de acción del PISCC Metropol se convierte, además, en la herramienta para la decisión sobre los recursos a invertir por parte del Área Metropolitana y las autoridades encargadas.

En la formulación de los planes de acción deben participar todas las dependencias e instituciones corresponsables de las acciones programáticas, pues solo ellas podrán determinar la meta anual de cada acción y sus formas de medición, y deberán comprometer el reporte de avance sobre las

mismas y el monitoreo en los escenarios de seguimiento e implementación de la PPMSCC que liderará la Subdirección de Seguridad del Área.

Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Municipales, PISC municipales

Es la principal herramienta para la operación de acciones puntuales dirigidas a la gestión territorial de la seguridad y la convivencia en cada municipio que compone el Área. El PISC municipal es el instrumento que sienta las bases para que se pueda establecer un diálogo intermunicipal y metropolitano, pues unifica metodológicamente la planificación de la seguridad y la convivencia en los territorios y establece una serie de herramientas compartidas que permiten operar la política. De igual forma, los escenarios que se constituyen para hacer seguimiento y tomar decisiones en torno a los PISC municipales son fundamentales para la operación de la política en su conjunto.

Para esto es necesario que cada PISC municipal cuente con una línea estratégica metropolitana que articule y asegure la implementación de acciones conjuntas con otros municipios y el Área Metropolitana, esto es, la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En este sentido, el Área debe encargarse de acompañar cada uno de los procesos de formulación de los PISC locales buscando armonizar la planeación de la seguridad en toda la subregión.

Otros instrumentos de política articulados con la PPMSCC

Como bien se señaló, los instrumentos descritos son aquellos que tienen una relación directa con la implementación de la PPMSCC por cuanto incluyen en sus planes estratégicos las acciones programáticas de la política en cuestión y articulan la planeación local con la metropolitana. Por su parte, existen otros instrumentos de política que, si bien no cumplen la función de implementación directa de los primeros, sí deben mantener una relación articulada con el ánimo de garantizar una gestión mancomunada de la seguridad y la convivencia metropolitana. Estos son: Política Pública Nacional de Seguridad y Convivencia, Plan Integral de Seguridad y Convivencia de Antioquia (PISC Antioquia), Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, Plan de Gestión Metropolitano, Planes de Desarrollo Municipales, políticas públicas de nivel local dirigidas a la gestión de la seguridad y la convivencia.

Modelo de transversalización y gobernanza metropolitana para la implementación de la PPMSCC

Para la implementación, operación y gestión de esta Política se ha construido un modelo de transversalización y gobernanza que determine con claridad el conjunto de actores y escenarios, sus funciones, formas

de interacción y procesos de relacionamiento para la implementación efectiva y eficiente de las dimensiones, alternativas de solución y acciones programáticas propuestas. Este modelo se considera el marco de actuación a partir del cual se atiende el problema de la PPMSCC, a saber, las limitadas capacidades institucionales para la coordinación de actores y la articulación de políticas para la gestión de la seguridad y la convivencia en el Área Metropolitana.

El modelo responde a la necesidad evidenciada de fortalecer la articulación a partir del encuentro periódico de los actores clave y corresponsables de la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia en unos escenarios que se constituyen en el lugar privilegiado para la toma informada de decisiones a partir del flujo permanente y bidireccional de información que integre las diversas visiones y prioridades que impone la escala municipal.

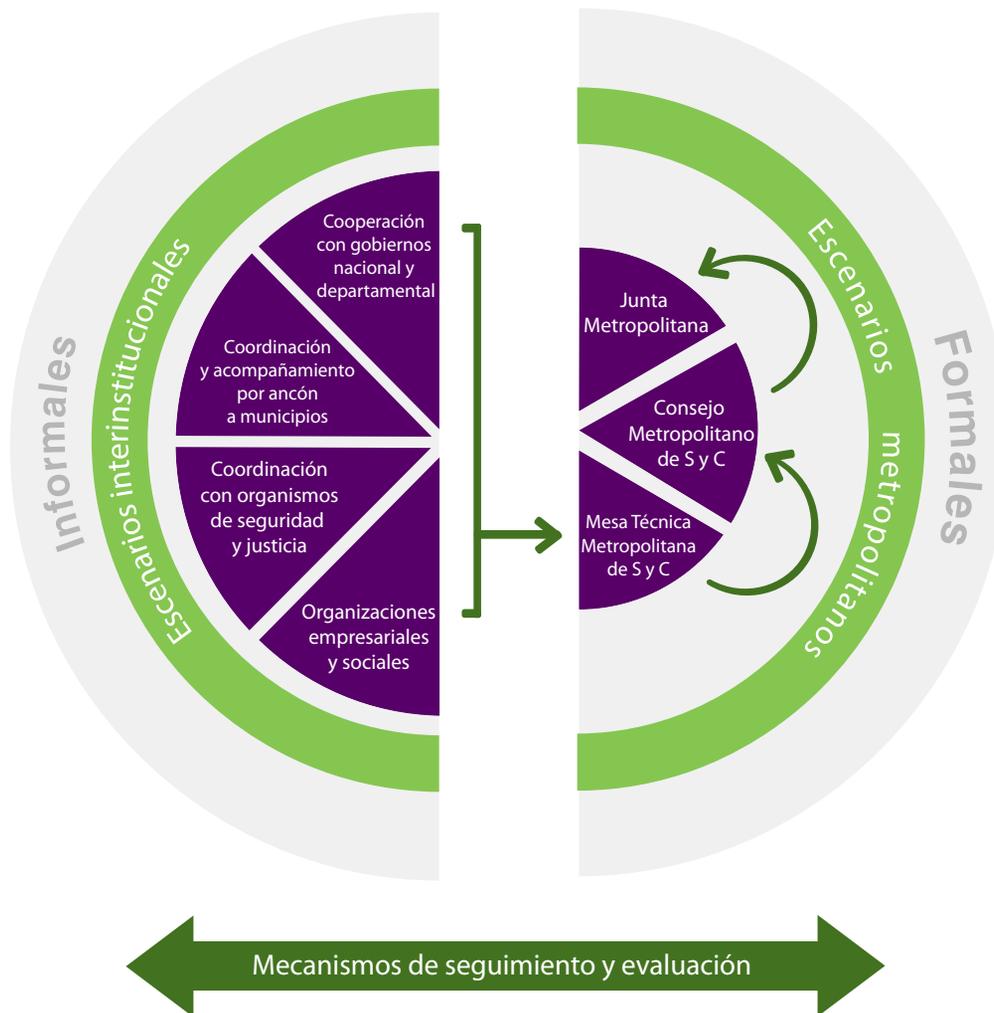
Sin embargo, plantear una estrategia de transversalización y gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia requiere, más allá de un diseño técnico de mecanismos de interacción en términos de coordinación y articulación, estar construida y validada según las dinámicas y necesidades de los actores que ella pretende integrar. Por lo tanto, es necesario priorizar ejercicios de construcción inclusiva y validación continua con los usuarios finales.

Estrategia de transversalización y gobernanza: entre lo formal y lo informal

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá dispondrá de los escenarios necesarios para promover la coordinación de actores y la articulación de políticas entre los diferentes actores que intervienen en la gestión de la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá para facilitar la concertación de acciones conjuntas.

La coordinación y la articulación requieren de un proceso de integración y comunicación continuo y proactivo por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su Subdirección de Seguridad y Convivencia con los actores concernidos en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia: los diez municipios miembros del Área Metropolitana, los organismos de seguridad y justicia con incidencia en el territorio, las organizaciones comunitarias, las empresas y la ciudadanía. En dicho proceso, se debe lograr establecer un flujo de la información que permita la construcción de acuerdos sobre la gestión territorial con un enfoque estratégico y técnico. El Gráfico 5 presenta el mencionado esquema de interacción, esto es, la estrategia de transversalización y gobernanza de la PPMSCC.

Gráfico 5. Modelo de la estrategia de transversalización y gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana



(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)

Para llevar a cabo esta estrategia, se implementará un esquema de interacción por medio de dos tipos de escenarios, a saber: informales y formales. La estrategia conjunta de los dos tipos de interacción tiene el objetivo de proveer eficiencia en la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia ciudadana realizando economías de escala en las acciones que refieren al proceso de construcción de acuerdos, al reducir la inversión de tiempo y hacer eficiente

la logística requerida para reunir actores. En este sentido, la estrategia de transversalización y gobernanza metropolitana pretende sacar provecho a los escenarios de interacción preexistentes de carácter informal —reuniones de acompañamiento entre el equipo territorial de la Subdirección de Seguridad y Convivencia y los actores concernidos en la Política Pública— que logren facilitar los esfuerzos de la articulación en la Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad

y Convivencia, el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia y en la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá en lo referente a la toma de decisiones informadas.

Los escenarios informales que se pretende rescatar son todos los encuentros que desde la Subdirección de Seguridad y Convivencia de Área Metropolitana del Valle de Aburrá se sostienen con cuatro tipos de actores: (1) los gobiernos nacional y departamental, (2) los municipios del territorio metropolitano, (3) los organismos de seguridad y justicia con incidencia en el Valle de Aburrá y (4) las organizaciones empresariales y sociales. Por medio de esta interacción se deberá recolectar información, generar informes de análisis y agenciar preacuerdos que sirvan para alimentar el proceso de toma de decisiones dentro de tres escenarios formales pensados para la toma de decisiones gubernamental conjuntas entre los miembros del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Estos escenarios formales son: Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad y Convivencia, Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia, y Junta Metropolitana. Adicionalmente, se establecen como proceso paralelo y transversal los mecanismos de seguimiento y evaluación. A continuación, se explicará cada uno de estos escenarios y su enlazamiento.

Escenarios informales

La estrategia de interacción a través de escenarios informales refiere al proceso de comunicación continua que sostiene el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y su Subdirección de Seguridad y Convivencia con los actores implicados en la gestión territorial de la seguridad y la convivencia del Valle de Aburrá. La informalidad que

se rescata dentro de esta estrategia refiere precisamente a los procesos comunicativos continuos, que no cuentan con la ceremonia y los costos logísticos de la instalación de una mesa, lo cual permite que el contacto entre los diferentes actores sea ágil. La comunicación continua implicará un despliegue del equipo territorial con el que cuenta la Subdirección, de forma que el Área Metropolitana pueda construir diagnósticos continuos de las necesidades que se presentan en el territorio a través del Sistema de Análisis de Información de Convivencia y Seguridad (SAICS) de la Subdirección de Seguridad y Convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Posterior al proceso diagnóstico y previo a la convocatoria de la Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad y Convivencia, el equipo territorial de la Subdirección de Seguridad y Convivencia buscará generar consensos previos con los actores acerca de la interpretación de los informes del SAICS, generando opciones plausibles para que, en el encadenamiento de los escenarios formales, la discusión pueda centrarse en lo técnico y ejecutivo acerca de la problemática.

Escenarios formales

El trabajo previo mediante los escenarios informales permite que el funcionamiento de los escenarios formales sea ágil, correspondiendo con su carácter técnico consultivo y ejecutivo decisorio. La estructura formal de escenarios que contiene la PPMSCC es la siguiente: Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad y Convivencia, Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia, y Junta Metropolitana.

Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad y Convivencia

La formulación y puesta en marcha de la PPMSCC requiere la institucionalización de un escenario periódico en donde se discuta el seguimiento a la implementación de la Política, así como la evaluación constante sobre el impacto logrado en el corto y mediano plazo en función de los instrumentos que la integran, especialmente del PISCC Metropol. Este escenario es la Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad y Convivencia. Se trata de la reformulación de la Mesa Técnica de Seguimiento al PISCC Metropol, en la cual se ha ajustado a la experiencia obtenida en el trabajo investigativo, para que pase de ser solo un espacio de seguimiento y evaluación, a facilitar la formulación de estrategias y alternativas de solución entre los actores llamados a ser parte de esta Mesa.

En este sentido, la Subdirección de Seguridad y Convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, mediante el SAICS, debe procesar de forma continua la información que por diferentes medios recolecta (por ejemplo, a través de la interacción en escenarios informales, adicional a los convenios de información con la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá, MEVAL, y el Sistema de Información de Seguridad y Convivencia, SISC, de la Alcaldía de Medellín, que logren establecerse). A partir de este ejercicio de análisis y procesamiento de la información, la Subdirección de Seguridad y Convivencia podrá determinar cuáles son las problemáticas prioritarias para discutir

en cada sesión de la Mesa Técnica. Esta medida debe tomarse debido a que la cantidad de problemas que se presentan en el territorio metropolitano requieren de un proceso de jerarquización para lograr focalizar la discusión según prioridad que tienen estos sucesos en concordancia con los actores implicados.

A la Mesa Técnica Metropolitana de Seguridad y Convivencia están convocados los secretarios encargados de las carteras de seguridad y convivencia —bien sean secretarios de gobierno o de seguridad y de convivencia— de los diez municipios del Área Metropolitana o sus delegados, la MEVAL y la seccional correspondiente de la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, pueden ser llamados todos los actores responsables o involucrados en la temática a discutir en la sesión convocada y las especialidades técnicas que puedan aportar.

Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia

Es un espacio de coordinación interinstitucional donde participan diferentes entidades corresponsables de distintos órdenes de gobierno. Conforme con el artículo 19 del Código Nacional de Policía y Convivencia, este escenario es la principal instancia de decisión en materia de seguridad y convivencia, que a través de ejercicios de planeación mancomunada propicia la implementación conjunta, simultánea y coordinada de las estrategias para la prevención y reacción de las afectaciones de la seguridad y la convivencia en el nivel metropolitano. Se trata, pues, de la instancia de nivel ejecutivo en la cual los alcaldes de los diez

municipios constitutivos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá sesionan con la finalidad de concertar y priorizar las estrategias de intervención para la subregión. En este escenario, la discusión adquiere un tenor estratégico. Dentro del diseño aquí presentado, las discusiones de este escenario se deberán centrar en el análisis y la discusión de las alternativas concertadas desde la Mesa Técnica Metropolitana, de manera que se agilicen el proceso administrativo y la discusión con los organismos de seguridad y justicia de las medidas a implementar.

La convocatoria y la gestión del Consejo Metropolitano es de manejo compartido entre el Presidente de la Junta Metropolitana—el alcalde del municipio núcleo, Medellín— y la Dirección del Área Metropolitana del Valle de Aburrá—quien hace las veces de secretario técnico—, con el apoyo técnico de su Subdirección de Seguridad y Convivencia. En este sentido, es necesario promover un mayor empoderamiento del Área Metropolitana de Valle de Aburrá en la gestión de este escenario, de manera que pueda tomar la secretaría técnica y facilitar la gestión de la estrategia de transversalización. Por este motivo, cualquier protocolo de funcionamiento debe contar con la coordinación con la alcaldía de Medellín. Además de los mencionados participantes, el Consejo está conformado por los alcaldes de los municipios del Área Metropolitana, el comandante de la unidad metropolitana de la Policía Nacional, los comandantes de las Fuerzas Militares con jurisdicción en el Área Metropolitana, comandantes de las estaciones de la Policía Nacional de los municipios que hacen parte del Área Metropolitana, el director regional del Instituto Colombiano

de Bienestar Familiar, directores de las unidades básicas del Instituto Colombiano de Medicina Legal y el director o directora seccional de la Fiscalía General de la Nación. A este escenario podrán ser invitados un delegado del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, así como el director del Grupo Regional de Protección de la Unidad Nacional de Protección, cuando se estime conveniente, quienes tendrán voz, pero no voto. A continuación, se presentan algunos lineamientos que facilitarían la gestión del escenario.

Junta Metropolitana

Es el máximo órgano de dirección y administración del Área Metropolitana. Conforme con la Ley 1625 de 2013, se encuentra conformada por los alcaldes de cada entidad territorial que integra el Área Metropolitana, el representante del Concejo de Medellín, el representante de los Concejos de los demás municipios, el representante de las entidades sin ánimo de lucro de protección del medio ambiente y el representante del gobierno nacional. Se reúne en sesiones ordinarias por lo menos trimestralmente y en extraordinarias cuando lo solicite el Presidente de la Junta, o en su ausencia el Vicepresidente, el Director del Área Metropolitana o la tercera parte de sus miembros. Dentro de sus funciones tiene la declaración de los hechos metropolitanos y la adopción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Esto le da un papel preponderante en el proceso de transversalización de la Política por cuanto la capacidad de decisión es competencia jurídica de la Junta. En este sentido, tanto la Política en sí como los acuerdos alcanzados por el Consejo

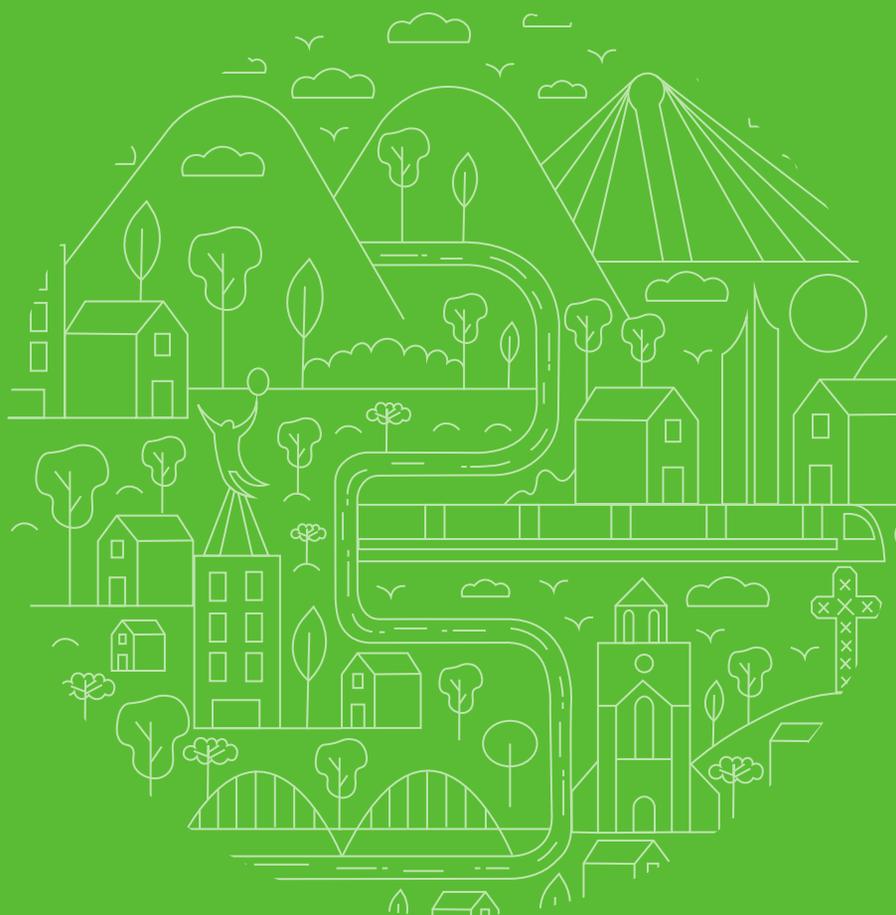
Metropolitano en su operación deberían ser aprobados en la siguiente sesión de la Junta. Este escenario es la máxima instancia metropolitana en el Valle de Aburrá y se constituye como paso final de todas las líneas de incidencia del Área Metropolitana en el territorio; por este motivo, se encuentra incluida dentro de la estrategia de transversalización y gobernanza metropolitana de la seguridad y la convivencia. Para la operación de este escenario dentro de la implementación de la Política se recomienda seguir el diseño y las recomendaciones realizadas para el Consejo Metropolitano de Seguridad y Convivencia.

Escenarios municipales

Si bien los escenarios locales definidos por la ley para la gestión de la seguridad y la convivencia en cada uno de los municipios exceden el alcance y las potestades del Área Metropolitana, es importante mencionarlos como parte constitutiva del proceso

de articulación y coordinación programático y operativo. Las decisiones y procesos metropolitanos de los escenarios formales e informales deben irradiar las decisiones que se toman en los escenarios locales, pues son estos los encargados finales de la implementación en cada territorio de las propuestas de la PPMSCC. Estos escenarios son los medios directos para la toma de decisiones presupuestales y operativas en el territorio, así como para el seguimiento y monitoreo de los PISCC municipales, lo que implica que su vinculación a las dinámicas de planeación, articulación y coordinación metropolitanas son la garantía final del éxito de la Política. A continuación, se enuncian los diferentes escenarios:

- Consejo de Seguridad y Convivencia Municipal.
- Comité Territorial de Orden Público.
- Mesas de seguimiento y articulación de los PISCC municipales.



**¿Quiénes son los
protagonistas de la
PPMSCC?**

Para la gestión de la seguridad y la convivencia existen múltiples actores corresponsables, multinivel y con carácter multiagencial, que intervienen en diferentes momentos, desde la prevención temprana y urgente, pasando por la reacción, investigación y judicialización, y terminando en fases de restablecimiento de derechos. Instituciones del orden nacional como la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad Nacional de Protección, entre otros, tienen competencias en materia de seguridad y convivencia, así como las entidades territoriales, específicamente las gobernaciones y las alcaldías. Todas las anteriores están llamadas a cumplir sus objetivos misionales y en esa órbita deben realizar procesos de articulación y coordinación entre sí para intervenir las diferentes problemáticas que tienen ocurrencia en los diferentes territorios. En este sentido, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá no toma autónomamente decisiones para la intervención de problemáticas de seguridad de los municipios que las conforman. Esto radica, como se mostró desde el principio, en la naturaleza de ente administrativo —y no de entidad territorial— de las Áreas Metropolitanas, lo que supone que su actuación se debe dirigir a propiciar la coordinación institucional entre los diferentes municipios que las conforman, siempre considerando las competencias que cada autoridad tiene en su municipio, en cumplimiento del principio de autonomía territorial.

Lo anterior no es una tarea sencilla, supone la convergencia de diferentes esfuerzos institucionales para cumplir con los mandatos constitucionales y legales en el marco de los principios de la función pública, en especial los de eficacia, eficiencia y transparencia.

Así las cosas, para que las políticas formuladas a nivel nacional se concreten a nivel territorial, así como las iniciativas locales se implementen en consonancia con los lineamientos nacionales, se debe acudir a estrategias de planificación coordinada que coadyuven en la concreción de los principios constitucionales del orden territorial, es decir, la coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

La relación continua y armónica entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las autoridades locales se vuelve un factor fundamental en la implementación adecuada de las acciones programáticas que la Política propone para dar respuesta al problema público identificado. Además, estas juegan un papel muy importante en la generación, reporte y análisis de información relacionada con los asuntos de seguridad y convivencia ciudadana metropolitana.

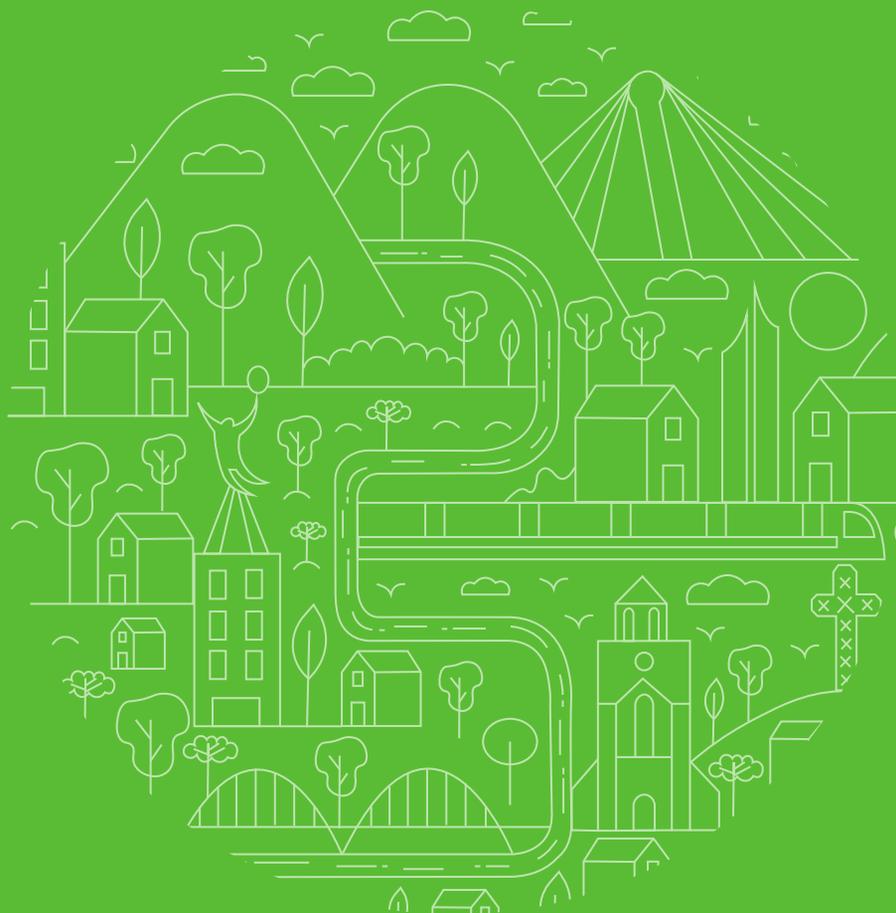
A continuación, se presentan los actores que directa o indirectamente tienen incidencia en la seguridad y convivencia metropolitana, y que pueden llegar a ser responsables dentro de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana:

1. Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
2. Subdirección de Seguridad y Convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
3. Sistema de Análisis de Información de Convivencia y Seguridad, SAICS.
4. Alcaldes de los municipios que conforman el Área Metropolitana.
5. Secretarios de Gobierno y/o Seguridad de los municipios.

6. Policía Nacional.
7. Ejército Nacional.
8. Fiscalía General de la Nación.
9. Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derecho, y Ministerio de Defensa.
10. Gobernación de Antioquia.
11. Gobierno Nacional.
12. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, INML.
13. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.
14. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC.
15. Migración Colombia.
16. Unidad Nacional de Protección.

Otros actores relevantes para la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana en el nivel metropolitano.

Además de los mencionados actores públicos, también los actores del sector privado y de la sociedad civil organizada son de gran relevancia para la PPMSCC. El enfoque de gobernanza asumido para esta política también implica, como se mencionó anteriormente, un proceso de legitimidad democrática que incluye dentro de las decisiones y las acciones públicas a los demás sectores de la ciudadanía. En esta medida, se consideran también actores relevantes las empresas y las ONG.



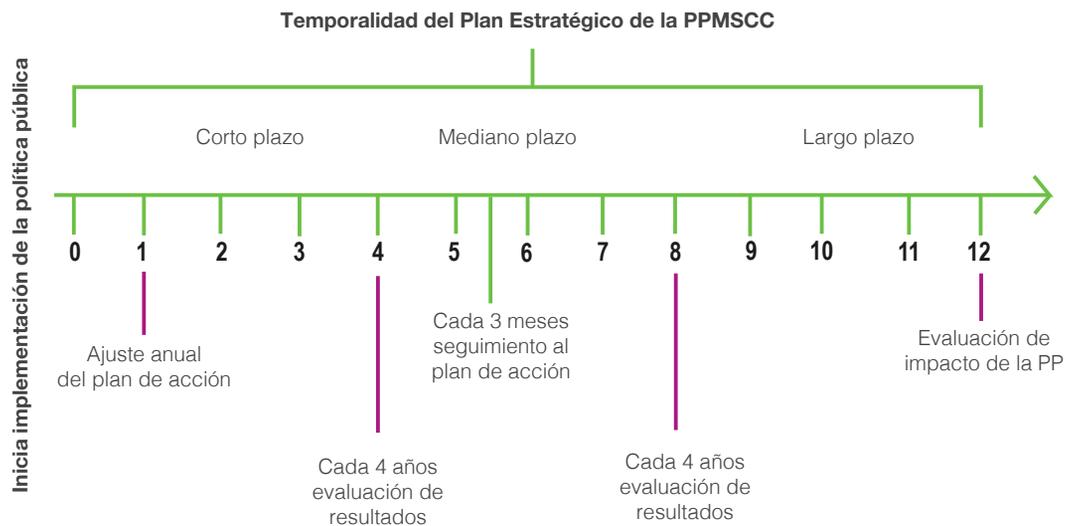
¿Cuál es el alcance temporal de la PPMSCC y cómo se realiza el seguimiento y la evaluación?

El alcance temporal de la PPMSCC

La Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana tiene un alcance temporal de diez años, contados desde el año 2020 hasta el año 2030 (ver Gráfico 6). Dicho alcance busca que la PPMSCC sincronice su diseño, implementación y evaluación con el Plan Integral de Desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá — Plan Metropol- y las administraciones de tres

gobiernos locales y departamentales, sin perder de vista las directrices y los lineamientos de las políticas nacionales. De esta forma se espera constituir una política que supere un solo periodo de gobierno, que trace la ruta estratégica del Área Metropolitana como entidad administrativa en estos diez años y a los municipios que integran el Valle de Aburrá en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

Gráfico 6. Alcance temporal del Plan Estratégico de la PPMSCC



(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)

En este sentido, la Política busca monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas de acuerdo con el diseño antes presentado, por lo que se propone una segmentación temporal en cuatrienios para diferenciar el cumplimiento de los objetivos y las metas a corto, mediano y largo plazo. Esto supone que se deben registrar los avances en el

cumplimiento de los objetivos y metas cada cuatro años, contados desde el 2020, lo que se traduce en cortes en los años 2023, 2027 y 2030. Cabe aclarar que el último corte no se realizará en el 2031, año en el que se cumpliría el último cuatrienio, sino en el 2030 debido a que es ahí cuando se cierra el ciclo de planeación que el Área

Metropolitana del Valle de Aburrá ha diseñado internamente para sus intervenciones públicas.

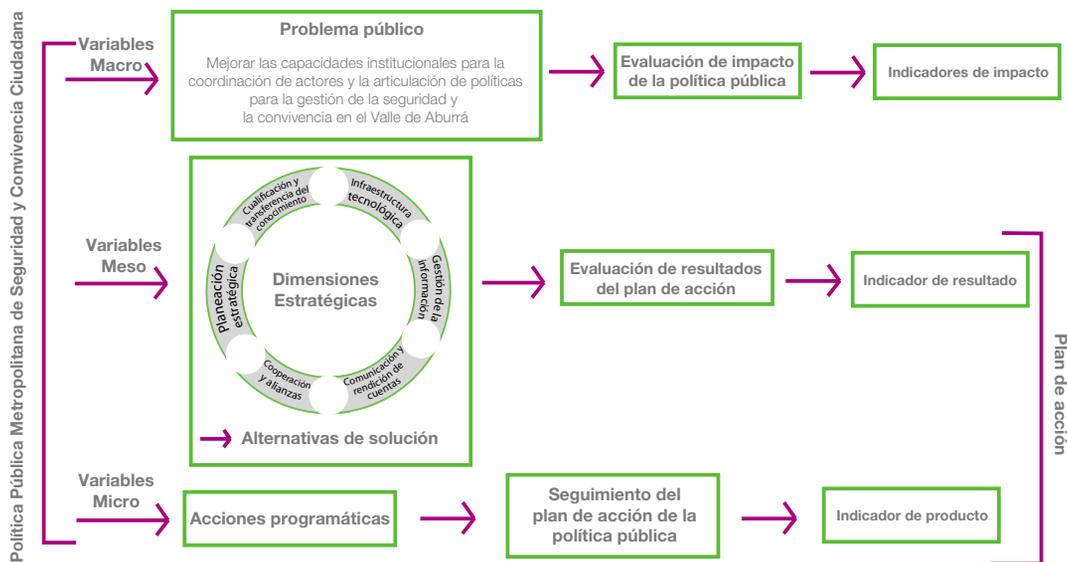
Sumado a la distinción entre corto, mediano y largo plazo, las acciones programáticas propuestas en la Política se planean con una duración corta, mediana o larga, según el efecto que se espera que cada una de ellas genere:

- *Corta duración:* mayor a 0 y hasta 4 años de duración.
- *Media duración:* mayor a 4 y menor de 8 años de duración.
- *Larga duración:* mayor a 8 y hasta 10 años de duración.

Sistema de seguimiento y evaluación de la PPMSCC

A partir del sistema de seguimiento y evaluación es posible concentrar la información sobre la gestión y los resultados obtenidos durante la ejecución de la política y, por lo tanto, constituye una herramienta clave para el ejercicio de la administración pública y la consolidación de un modelo de gobernanza que estimule la rendición de cuentas y, específicamente, el aprendizaje permanente al interior del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (ver Gráfico 7).

Gráfico 7. Sistema de seguimiento y evaluación de la PPMSCC



(Fuente: Universidad EAFIT, 2019)

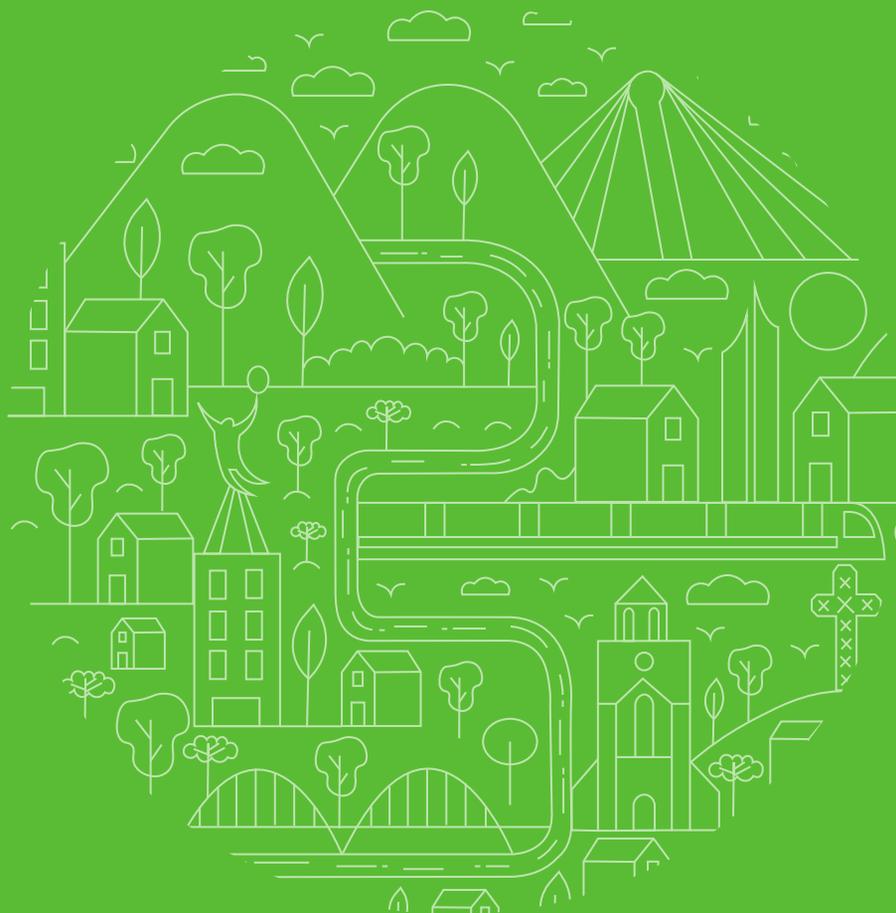
En el marco del presente sistema se definen diferentes objetos del seguimiento y de la evaluación, de acuerdo con los momentos y etapas que debe atravesar el proceso de implementación de la PPMSCC, así como de los distintos niveles jerárquicos de objetivos y metas que de manera concatenada y coherente deben articularse para dar cumplimiento a la misma. Estos instrumentos son: la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana Metropolitano con su correspondiente plan de acción, y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia municipales.

Debe aclararse que los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, tanto los municipales como el metropolitano, hacen parte del sistema de seguimiento y evaluación en la medida en que deben incluir en sus programas y proyectos las acciones propuestas en la PPMSCC. Sin embargo, el presente sistema de seguimiento y evaluación no tiene como centro de atención el monitoreo de estos PISCC. En su lugar, se especifican y diseñan los procesos y

objetos de seguimiento y evaluación para la PPMSCC y su plan de acción.

Este sistema se fundamenta en dos pilares: 1) un proceso de articulación durante la ruta de producción, gestión y recolección de la información, procesamiento y socialización permanente de la misma; y 2) la generación de conocimiento y reflexividad para beneficio de todos los actores corresponsables en la gestión de la seguridad ciudadana y actores clave en el desarrollo metropolitano.

Lo anterior permite la interdisciplinariedad y el trabajo coordinado entre dependencias que estarán retroalimentando permanentemente la lectura y análisis sobre la seguridad metropolitana del Valle de Aburrá, incidiendo en la Política y la toma de decisiones para la gestión coordinada de la seguridad y convivencia ciudadana. El diseño del sistema contempla los siguientes momentos: 1) cadena de valor de la PPMSCC, 2) delimitación de líneas y categorías de seguimiento y evaluación, 3) formulación de indicadores, 4) delimitación institucional y 5) herramientas del sistema de seguimiento y evaluación.



**¿Cómo se va a comunicar
la PPMSCC?**

Para posicionar la PPMSCC como instrumento fundamental de la gestión metropolitana de la seguridad y la convivencia es necesario preocuparse por su legitimación como parte fundamental de su formulación. No hay gobernanza sin legitimidad democrática y el respaldo social de los ciudadanos sobre los que, en último término, deben recaer los beneficios de toda acción pública. Por tanto, para lograr este cometido se vuelve indispensable plantear una estrategia de comunicaciones que divulgue de forma sencilla, explicativa, amable, incluyente y dinámica la construcción de la política, y que además esté en sintonía con las demás comunicaciones del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Es importante entender que el diseño e implementación de esta Política pública, además de ser un proceso técnico y político de gestión, es un ejercicio discursivo y de acción pública que involucra la comunicación de sus lógicas y acciones. Así, es necesario elaborar un relato que pueda ser divulgable y pueda comunicarse a la mayor cantidad posible de públicos interesados. Sin una estrategia de comunicación apropiada, puede perderse la efectividad del ejercicio técnico y pasar desapercibido su impacto.

De acuerdo con esto, la comunicación pública de la PPMSCC se erige también como un mecanismo de legitimidad de las acciones de las administraciones y de posicionamiento de la gestión metropolitana en la agenda pública y decisoria. Las campañas de divulgación, las estrategias de comunicación y la socialización de la Política a

toda la ciudadanía facilitan la inserción de los temas que aquí interesan en la discusión nacional y regional.

Ahora bien, la estrategia de comunicaciones de la PPMSCC debe entenderse como una serie de acciones comunicativas que buscan llegar a los diez municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, a sus habitantes, sus funcionarios administrativos y diferentes organismos de justicia y seguridad con presencia en la subregión. Esto, a través de los medios de comunicación oficiales del Área Metropolitana como Instagram, Facebook, Twitter, página web y el espacio televisivo "Diálogos Metropolitanos". Se logra así un canal entre el proceso de construcción de la política, los actores responsables de la gestión de la seguridad y la convivencia en la subregión, y la ciudadanía en general.

De este modo, la estrategia de comunicaciones de la PPMSCC se constituye como una guía para el periodo 2020-2030, y por medio de ella se sugieren las maneras de informar, posicionar, legitimar y democratizar la información de la política, fortaleciendo la gobernanza metropolitana a través del respaldo civil.

Descripción de la estrategia comunicativa

En relación con el concepto de comunicación pública, Bonilla (2016) afirma que en los procesos de comunicación no solo se

debe tener en cuenta la distribución de la información a través de los medios dispuestos para ello, sino que, además, la comunicación debe salir del rol propagandístico, de la reproducción de información que viene de las altas esferas del poder hacia los ciudadanos, y convertirse en una herramienta que permita incluir a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Para tal fin, es necesario atender a cuatro propósitos fundamentales:

1. Mantener a la comunidad informada (principio de acceso): entendida como la posibilidad que debe tener la ciudadanía de acceder a la información de los procesos que se adelantan desde las altas esferas políticas, en todo momento.
2. Garantizar el carácter público de los actos de gobierno (principio de visibilidad): al hacer visibles los procesos que se adelantan, lo que requiere un alto grado de transparencia de la política pública.
3. Tematizar los asuntos públicos (principio de deliberación): no solo tener acceso a la información, sino propender por la participación y el debate por parte de los actores concernidos.
4. Generar procesos de movilización social (principio de actuación): del discurso se pasa a la acción.

Para lograr estos propósitos se plantea la estrategia comunicativa de la PPMSCC a partir de cuatro ejes: digital, televisivo, editorial y territorial. Estos ejes deben desarrollarse y concretarse en una parrilla de contenidos, detallada tanto a partir de la periodicidad como de los elementos

formales y de fondo de cada acción. A continuación, se describen cada uno de ellos.

Digital

La actualidad tecnológica ofrece formas rápidas y oportunas de compartir datos, razón por la cual los canales digitales son uno de los principales aliados a la hora de comunicar. Estos permiten transmitir la información de forma inmediata o en un corto periodo. Lo anterior contribuye al posicionamiento eficaz de diversos temas en la cotidianidad de sus remitentes. Como es natural, la política y los gobiernos no son ajenos a estas nuevas formas y reconocen el valor de las herramientas 2.0 de la web o web social, para el fortalecimiento del gobierno abierto, entendido a partir de los conceptos de colaboración, transparencia y participación (Criado, 2012). De este modo se promueve el uso de plataformas digitales tales como Facebook, Instagram y Twitter, todas estas ya empleadas en otras áreas de gestión por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Televisivo

Pese al crecimiento de otros medios de comunicación y a que la información es unilateral, el medio televisivo sigue siendo uno de los de mayor difusión y principal entrada de muchos ciudadanos al mundo político. En este sentido, este medio tradicional permite afianzar un mensaje e informar a los televidentes respecto del estado de la PPMSCC de

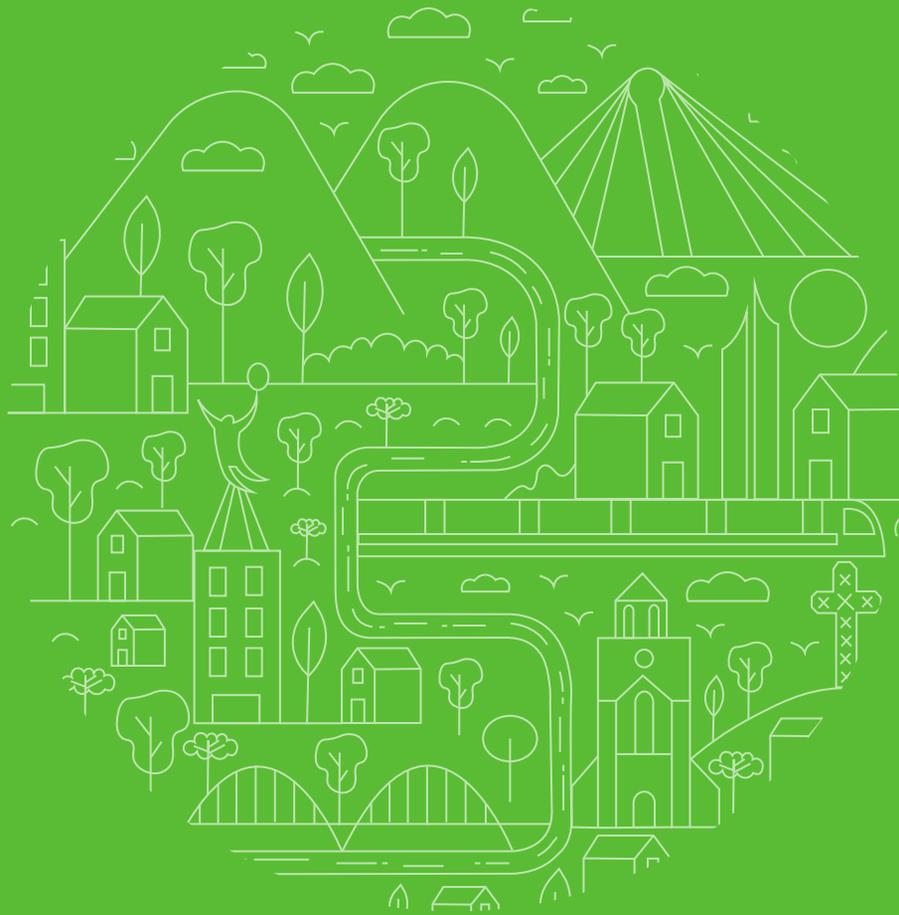
una manera más completa y detallada. Ejemplo de ello es el programa “Diálogos Metropolitanos”, transmitido en un canal público, bajo un formato de entrevista y en el que se validan las acciones que se vienen adelantando desde el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Editorial

Para precisar los diferentes momentos de la PPMSCC se proponen dos medios escritos. El primero, enfocado en la publicación de artículos impresos en el diario *El Metropolitano* y en versión digital en la página web oficial del Área Metropolitana. El segundo hace referencia a una publicación divulgativa de corta extensión que contenga un resumen de la PPMSCC.

Territorial

Partiendo de la necesidad de convocar a la población al ejercicio pleno de su ciudadanía y de la naturaleza misma de la Política, que propende por la integración de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, resulta pertinente abrir espacios de conversación en los diez municipios. Específicamente, se busca fomentar la participación y el diálogo con la ciudadanía en relación con los asuntos de seguridad y convivencia metropolitana, los avances de la política y la gestión realizada por la Subdirección de Seguridad y Convivencia del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Al respecto, se propone un espacio llamado “Tejiendo metrópolis”, basado en modelos como los empleados en el Valle en otros programas populares de encuentro y discusión ciudadana en lugares públicos.



¿Quiénes participaron en la construcción de la PPMSCC?

El proceso de construcción de la Política se desarrolló entre los años 2016 y 2019, combinando el desarrollo académico y técnico —apoyado por el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT— con la participación de múltiples actores corresponsables, expertos e interesados en los temas aquí tratados.

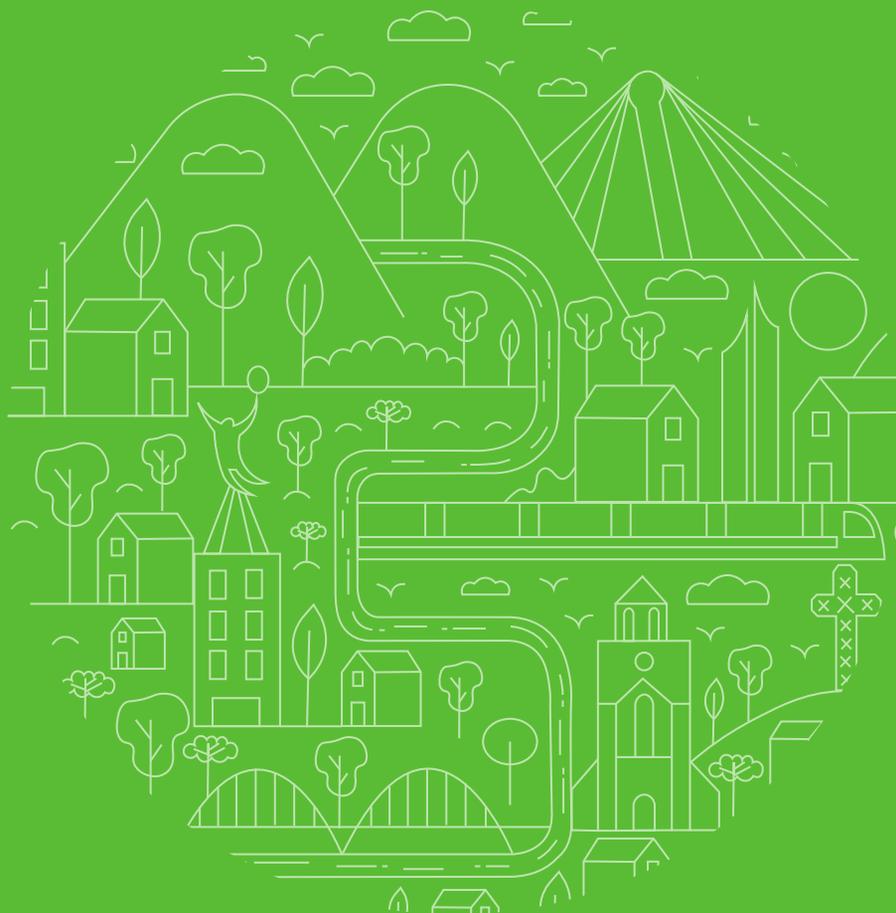
En el año 2016 se llevó a cabo la construcción del diagnóstico de seguridad y convivencia de los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, para lo cual se tomaron seis indicadores entre los años 2014 y 2016: homicidios, hurtos, lesiones personales, violencia intrafamiliar, violencia sexual y número de intoxicados por estupefacientes en el Valle de Aburrá. Igualmente, se realizaron sesiones de trabajo entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la Universidad EAFIT con los municipios del Valle de Aburrá para la formulación de los PISCC municipales. En estas sesiones se formularon recomendaciones en la estructuración de los planes, de acuerdo con la Guía Metodológica para la Elaboración, Implementación y Seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se consolidaron los planes de acción de cada municipio y se formularon los indicadores necesarios para un sistema de seguimiento y evaluación.

Por su parte, en el año 2018 se realizaron reuniones entre la Universidad EAFIT y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el fin de acordar la ruta de trabajo para la construcción de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, particularmente sobre el estado de formulación del PISCC metropolitano, la consolidación del plan de acción, el sistema de seguimiento y evaluación, y de los

indicadores y escenarios de articulación. Por otro lado, se llevaron a cabo sesiones de trabajo con cada municipio del Valle de Aburrá en las que se abordó el estado del PISCC municipal en cada territorio con el fin de fortalecer los aspectos que requieren mayor atención o desarrollo. Igualmente, se realizaron encuentros con las alcaldías para socializar los resultados de actualización normativa y de lineamientos para la gestión de la seguridad y la convivencia ciudadana, y fortalecer sus sistemas de seguimiento y evaluación, partiendo de la base de que son dichos sistemas los que efectivamente garantizan la implementación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En el año 2019 se llevó a cabo un piloto de la Mesa Técnica de Seguimiento y Evaluación al PISCC Metropol, actividad que tenía como objetivo evidenciar en la práctica el funcionamiento de esta mesa y recopilar información para el diagnóstico de capacidades y para la construcción del nuevo modelo de transversalización y gobernanza metropolitana. Adicionalmente, se realizaron visitas a cada uno de los municipios del Valle de Aburrá para la validación del diagnóstico de capacidades, entrevistas con expertos para la validación del plan de acción de la Política y grupos focales con el mismo fin con el sector empresarial, sociedad civil organizada, servidores públicos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá e instituciones municipales en los ancones norte, sur y centro del Valle de Aburrá.

Finalmente, este proceso de participación culminó con la realización de un evento público dirigido a los sectores sociales, empresariales, académicos y públicos del Valle de Aburrá para presentar la PPMSCC a toda la ciudadanía.



**¿Cómo se formalizó
jurídicamente la PPMSCC?**

Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas creadas con el fin de garantizar una administración coordinada entre un conjunto de municipios para lograr la programación de su desarrollo, ordenamiento territorial y prestación racional de servicios públicos, siempre que tales municipios estén vinculados por dinámicas comunes. En desarrollo de tal objetivo, las Áreas Metropolitanas están facultadas para expedir una serie de actos administrativos, los cuales, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley 1625 de 2013, son acuerdos, decretos y resoluciones metropolitanas.

Estos se diferencian entre sí por el órgano que los expide y la superioridad jerárquica que se predica de algunos de ellos respecto a los actos administrativos municipales. En este sentido, es preciso señalar que los acuerdos metropolitanos son aquellos actos administrativos expedidos por la Junta Metropolitana, los decretos metropolitanos son los expedidos por el Presidente de la Junta Metropolitana y las resoluciones metropolitanas son las emanadas por el Director del Área Metropolitana. Igualmente, cabe diferenciar que los acuerdos y decretos metropolitanos versan únicamente sobre los asuntos atribuidos al Área Metropolitana por la Constitución y la ley, y son de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales.

A partir de este análisis, el acto administrativo más viable para la formalización jurídica de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el acuerdo metropolitano por cuanto cumple con las características que a continuación se exponen.

Es expedido por el máximo órgano de dirección y administración del Área Metropolitana: la Junta Metropolitana. Esta, además de ser un órgano de dirección, logra ser un espacio metropolitano de deliberación, en la medida en que está conformada, según el artículo 15 de la Ley 1625 de 2013, por los alcaldes de cada uno de los municipios que integran el Área Metropolitana, un representante del concejo del municipio núcleo, un representante de los demás concejos municipales, un delegado permanente del gobierno nacional y un representante de las entidades sin ánimo de lucro, y cuyo objeto principal es la protección del medio ambiente.

La participación de las autoridades anteriormente descritas hace de este espacio un escenario de legitimación y validación de las decisiones metropolitanas. Por sus características de funcionamiento, las discusiones y decisiones producto del proceso de deliberación de este espacio tendrán incidencia en los municipios que participaron en las mismas. Por lo anterior, resulta ser la Junta Metropolitana el órgano propicio para la expedición del acto administrativo que formalice la PPMSCC.

Igualmente, cabe resaltar que, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 1625 de 2013, la jurisdicción del Área Metropolitana corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman, lo que implica necesariamente que los actos administrativos expedidos por esta entidad son de obligatorio cumplimiento en todos los municipios que la integran. Así mismo, están sometidos al control, procedimiento y demás reglas y principios que el Área Metropolitana establezca sobre los actos, y que la ley y la jurisprudencia señalen al respecto.

Sobre esto se concluyó que el acuerdo metropolitano es el acto administrativo más idóneo para la formalización de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual se enmarca tanto en las competencias como en las funciones que constitucional

y legalmente se atribuyen a las Áreas Metropolitanas. Así mismo, la PPMSCC materializa lo dispuesto por el Acuerdo Metropolitano N° 002 del 08 de abril de 2016, el cual declara como hecho metropolitano la seguridad y la convivencia en el Valle de Aburrá.

REFERENCIAS

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (8 de abril de 2016). *Por el cual se establece como Hecho Metropolitano la seguridad, la convivencia y la paz en el Valle de Aburrá*. [Acuerdo metropolitano N° 02 de 2016]. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 19(1), pp. 5-26.
- Bonilla, J. I. (2016). *Comunicar lo público. Comunicación, política y ciudadanía. (Módulo)*. Medellín: Universidad EAFIT.
- CIPPEC (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF.
- Corte Constitucional, Sala Plena (15 de mayo de 2002). Sentencia C-375 de 2002. [MP Rodrigo Escobar Gil].
- Corte Constitucional, Sala Plena (01 de marzo de 2011). Sentencia C-123 de 2011. [MP Jorge Iván Palacio Palacio].
- Criado, J. I. (2012). Open government, social media y sector público. Las administraciones públicas en la era de las redes sociales digitales. En Cotarello, R., *Ciberpolítica: Las nuevas formas de acción y comunicación política*. Valencia: TIRANT HUMANIDADES.
- Dávila, L. F. & Dávila, J. M. (2015). La muerte en los márgenes de Medellín: caracterización y análisis del homicidio en el municipio de Caldas (Antioquia) y su comparativo con Medellín. *Ambiente Jurídico* (18), pp. 35-60.
- Gallego, L. Leyva, S. & Mesa-Mejía, J. P. (2018). *Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana. El caso del Valle de Aburrá*. Medellín: Universidad EAFIT - Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

- Licha, I. & Molina, C. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington D.C.: Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Meijers, E. (2007). *Synergy in Polycentric Urban Regions: Complementarity, organising capacity and critical mass*. Amsterdam: IOS Press - Delft University Press.
- Mesa, J. P. (2015). El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana. En Casas-Casas, A. & Giraldo, J. (eds.), *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos* (pp. 99-127). Medellín: Secretaría de Seguridad, Alcaldía de Medellín & Centro de Análisis Político, Universidad EAFIT.
- Ostrom, E. (2009). *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*. Prize Lecture, December 8.
- Prates, L. A., Inojosa, R. M. & Komatsu, S. (1997). *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza*. XI Concurso de Ensayos del CLAD "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones". Caracas: CLAD.
- Subirats, J. & Brugué, Q. (2005). Las funciones de un gobierno metropolitano. VI. Políticas sociales metropolitanas. En J. R. Cuadro-Roura & J. M. Fernández (eds.), *Gobernar las metrópolis*, pp. 351-408. Banco Interamericano de Desarrollo: Washington, D. C.
- Universidad EAFIT. (2019). *Documento técnico de la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el Valle de Aburrá*. Medellín: Centro de Análisis Político – Universidad EAFIT.
- Van den Berg, L., & Braun, E. (1999). Urban Competitiveness, Marketing and the Need for Organising Capacity. *Urban Studies*, 36 (5-6), pp. 987-999.
- Zelada, C. (2004). Algunas consideraciones a propósito del núcleo de los derechos humanos. *THEMIS, Revista de Derecho*, 49, pp. 248-270.

**UNIVERSIDAD
EAFIT**

Vigilada Mineducación

www.eafit.edu.co



www.metropol.gov.co

