

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO

Incidencia de la Junta Administradora Local (JAL) de la Comuna 14 de Medellín, en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana: Una mirada jurídico – política

Monografía para optar al título de abogada

DANIELA TREJO ROJAS

Octubre de 2014

Asesor:

LUIS FELIPE DÁVILA L.

Agradecimientos:

A mis padres que con su esfuerzo y dedicación me acompañaron en mis estudios y me impulsaron a formarme como persona y ciudadana.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
I. GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	6
Introducción.....	6
1. Concepto de gobernanza: una aproximación.....	7
2. Concepto de seguridad: una aproximación.....	11
3. Seguridad ciudadana y gobernanza de la seguridad	15
4. Políticas públicas de seguridad ciudadana	17
5. Gobernanza de la seguridad ciudadana y políticas públicas de Medellín ..	20
5.1. Herramientas para la gobernanza de la seguridad ciudadana de Medellín	23
Conclusiones.....	29
II. INCIDENCIA DE LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LA COMUNA 14, EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MEDELLÍN	31
Introducción.....	31
1. Contexto constitucional	32
2. Juntas Administradoras Locales (JAL).....	35
3. Breve descripción de El Poblado, Comuna 14 de Medellín	38
4. JAL de la Comuna 14 y análisis de sus actos administrativos	45
5. Análisis de las Entrevistas en profundidad.....	53
5.1. Concepto de Gobernanza	53
5.2. Construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín	54
5.3. Incidencia de la JAL de la Comuna 14 en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín	57
Conclusiones.....	62
III. CONSIDERACIONES FINALES	65
IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA.....	69
V. ANEXOS	72

INTRODUCCIÓN

La presente monografía pretende analizar si en el ámbito local, las Juntas Administradoras Locales (JAL), tienen participación activa e incidencia en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín.

De lo primero que se ocupa esta investigación es de conceptualizar (jurídica y políticamente), de manera panorámica, la gobernanza de la seguridad ciudadana, consultando fuentes bibliográficas especializadas y documentos oficiales. Para desarrollar este objetivo, el Capítulo I, se conforma de la siguiente manera: Primero, se realiza una aproximación al concepto de *gobernanza*, con el objetivo de tener una claridad sobre la guía de la discusión. Se realiza una breve distinción entre el término *gobernanza* y *governabilidad*, apoyada en algunos autores y fuentes; Segundo, se define en términos generales, que se entiende por *seguridad*, tanto como derecho, bien público y deber ciudadano; Tercero, se conceptualiza sobre seguridad ciudadana y gobernanza de la seguridad; Cuarto, se analiza el enfoque de la seguridad ciudadana desde las políticas públicas; Quinto, se trabaja a la luz de los conceptos y definiciones desarrolladas, algunas consideraciones sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana y las políticas públicas de la Administración Municipal 2012-2015 de la ciudad de Medellín. Y finalmente, se realizan algunas conclusiones sobre el primer trabajo de investigación realizado.

El Capítulo II, pretende resolver la pregunta sobre la incidencia de la JAL de la Comuna 14 de Medellín en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana. Para lo cual se aborda: Primero, la participación ciudadana desde la Constitución Política de 1991; Segundo, un panorama sobre las Juntas Administradoras Locales (JAL); Y tercero, una breve descripción de El Poblado, Comuna 14 de Medellín, en sus aspectos demográficos y geográficos.

En la segunda parte de la investigación se hace un análisis sobre el trabajo de campo realizado. La revisión de archivo de la JAL de la Comuna 14 de Medellín y la realización de cuatro entrevistas en profundidad. De lo primero se revisaron documentos oficiales como actos administrativos, actas de sesiones ordinarias y extraordinarias y comunicaciones internas, emitidos en el período de enero a junio de 2014. Con la finalidad de responder sobre la incidencia de la JAL en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín. De lo segundo, se realizó un análisis de cuatro entrevistas en profundidad, para abordar diversas miradas de actores del territorio, como académicos, expertos en la materia de seguridad, funcionarios públicos y representantes de la comunidad, en temáticas como: el concepto de gobernanza, la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, y la incidencia de la JAL de la Comuna 14 en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín.

Motiva este estudio, la capacidad de reflexión y crítica constructiva sobre el trabajo realizado desde la JAL de la Comuna 14, para incidir en el tema de seguridad ciudadana, toda vez que, quien realiza la presente investigación es integrante de la Corporación. Se considera esencial evaluar los procesos de representación política para tomar correctivos o para cambiar estrategias del trabajo comunitario.

Por último es importante aclarar, que la metodología propuesta para la investigación fue de tipo cualitativa. Los métodos usados fueron: revisión de bibliografía especializada y documentos oficiales, para conceptualizar de manera panorámica sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana de la ciudad de Medellín; y el desarrollo de un trabajo de campo, en cuanto a revisión de archivo y entrevistas en profundidad. Como instrumentos se utilizaron fichas bibliográficas, y matrices para almacenar, recopilar y clasificar la información de la revisión de archivo y recolección de las entrevistas.

I. GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Introducción

El presente capítulo aborda de manera panorámica cinco aspectos, que se organizan de la siguiente forma: 1. Concepto de gobernanza, 2. Concepto de seguridad, 3. Seguridad ciudadana y gobernanza de la seguridad, 4. Políticas públicas de seguridad ciudadana, 5. Gobernanza de la seguridad ciudadana y sus políticas públicas en la ciudad de Medellín, y finalmente algunas conclusiones.

1. Concepto de gobernanza: una aproximación

En los últimos años, el Estado ha venido perdiendo su papel principal y único frente a la regulación del escenario de la vida pública y la sociedad (Launay-Gama, 2006). El auge de organismos no gubernamentales (ONG), organizaciones ciudadanas y actores sociales, que demandan mayor participación en los asuntos públicos, ha llevado al Estado a interactuar con actores tanto públicos como privados (Velásquez & Giraldo, 2009: 240). Todo esto ha implicado que el funcionamiento de los Estados se realice a través de la interacción permanente con la sociedad civil y sus diversas fuerzas vivas, en otras palabras mediante la gobernanza.

El término *gobernanza* se ha entendido como polisémico, con tantas definiciones como autores¹ (Velásquez & Giraldo, 2009: 241). No obstante, entre los distintos enfoques que se le ha dado al término, y en relación con la pérdida del papel principal o exclusivo del Estado en los asuntos públicos, cobra relevancia para la investigación, el enfoque de la *Modern governance* de Kooiman (1993), expuesto en el libro *Hábitat y Seguridad Urbana*, referido a:

(...) los nuevos mecanismos de regulación de lo público necesarios frente a fenómenos como la globalización, la descentralización, la participación ciudadana y las alianzas público-privadas, fenómenos estos que han facilitado el surgimiento de nuevos actores estratégicos en la construcción de lo público (Velásquez & Giraldo, 2009: 243).

La raíz de gobernanza se encuentra en el latín “*gubernare*”, lo que traduce “pilotear o conducir los asuntos públicos” (Velásquez E., 2007). Se entiende *gobernanza* como una forma más amplia del ejercicio de lo público, donde la dicotomía Estado-sociedad civil es reemplazada por una forma más plural de gobierno, y donde el Estado no siempre es el actor único en la

¹ Al respecto también los siguiente autores se han referido a la cualidad polisémica de la gobernanza: Launay-Gama, 2006; Andrés Casas Casas, 2014.

construcción de las políticas públicas. Se entiende este enfoque como aquel que busca vincular más estrechamente a la sociedad civil con los agentes del Estado. La presente investigación, asumirá el concepto de gobernanza propuesto por ONU HABITAT y Universidad EAFIT (2011), el cual lo define como:

El término “**gobernanza**” se usa, en los últimos años, para denotar una forma de gobierno más amplia en la que la sociedad civil y los actores sociales comparten responsabilidades. El común denominador de muchas definiciones es el señalamiento de la existencia de diversos actores, en el que el Estado no siempre es el actor principal (ONU-HABITAT y Universidad EAFIT, 2011: 67).

Es menester aclarar que, el término de *gobernanza* se diferencia del de *governabilidad*. A grandes rasgos el segundo término hace referencia a la capacidad que tienen los Estados de gobernar en democracia (Launay-Gama, 2008). No obstante, existen otras clasificaciones como: gobernabilidad democrática y buena gobernabilidad, entre otras. Las cuales pretenden en su mayoría denotar un gobierno que respeta prácticas democráticas y catálogos de derechos humanos, otras sin embargo, como el concepto de gobernabilidad híbrida, gobernabilidad mutante y gobernabilidad reluctante, entrañan una crítica a la forma de gobernabilidad de un territorio específico (Dávila.L.F. 2013).

Según el diccionario de la Real Academia Española los mencionados términos tienen una definición distinta. *Governabilidad* es “la cualidad de gobernable” y *gobernanza* es “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. En este orden de ideas, para la presente investigación, cobra sentido efectuar el análisis sobre el término *gobernanza*.

La gobernanza son las relaciones e interacción del Estado con otros actores, tanto públicos como privados, en pro de objetivos comunes. Como argumenta el *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín*:

La perspectiva de la gobernanza invita a considerar que algunos temas que otrora habían sido considerados como eminentemente públicos, hoy están mediados por el mercado y orientados por la búsqueda de utilidades y resultados particulares (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 68).

La gobernanza se presenta como una herramienta de la regulación social, política y económica, tanto del nivel local como del nacional. Y como una estrategia de renovación de los fundamentos democráticos de los mecanismos de participación ciudadana de las sociedades. Por consiguiente, la gobernanza está articulada de manera fundamental a:

La forma de mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados, igualmente para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia (Velásquez, 2006: 6).

En este orden de ideas, se enfatiza en que la noción de gobernanza implica que “el Estado como tal no es un ente específico sino un conjunto de instituciones que intervienen desde enfoques distintos a diferentes niveles y con herramientas diversas” (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 27). El sentido del concepto de gobernanza está estrechamente relacionado con la coordinación existente en una sociedad por los actores o fuerzas vivas. El marco de la gobernanza permite visibilizar que:

(...) contribuye en este aspecto al ocuparse de los nuevos modos de regulación y de negociación de lo público, de coordinación y articulación efectiva de los actores de los asuntos públicos (Velásquez & Giraldo, 2009: 240).

La gobernanza más que una solución normativa, o una alternativa al Estado, como lo determina el *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín* (2011, p.70) es “esencialmente un marco analítico para entender situaciones de fragmentación como la que aqueja la solución de los problemas de seguridad en la ciudad”, puesto que la gobernanza invita a la sociedad y al Estado a interactuar, de modo que los diferentes actores sociales puedan expresar los factores que inciden de manera negativa o positiva en la seguridad, y sobre las acciones que puedan mejorarla (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 72).

En consecuencia, hay múltiples definiciones de gobernanza, sin embargo todas tienen un rasgo común, y es que la gobernanza es la articulación de la sociedad y el Estado para participar en conjunto de las decisiones de interés colectivo. Para esto, el Estado debe garantizar una serie de condiciones como, el respeto a los derechos fundamentales, la libertad de expresión y asociación, el voto programático y democrático, la equidad, el pluralismo, la transparencia de los gobernantes en el manejo de los asuntos públicos, entre otros.

Luego de realizar un acercamiento conceptual al término de *gobernanza*, para el propósito de la investigación, resulta pertinente definir qué se entiende por *seguridad*.

2. Concepto de seguridad: una aproximación

La seguridad ha sido una de las principales funciones de los Estados. Anteriormente el modelo de seguridad se preocupaba únicamente por garantizar el orden, como expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Con la aparición de los Estados Democráticos el concepto de seguridad ha ido evolucionando (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA, 2009). Hoy en día:

Los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos, 2009).

La seguridad ha sido entendida como derecho, bien público y deber ciudadano (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 37). Se considera que la seguridad es un derecho “en tanto es exigible al Estado y constituye un deber, ya que demanda la participación activa de la ciudadanía para alcanzarla” (Municipio de Medellín, 2012: 23). Este derecho ha sido reconocido por la comunidad internacional, como se encuentra consagrado en el Informe de Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

El artículo 3º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 1º de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos, 2009).

La seguridad es un derecho, tanto de los individuos como de las comunidades, para alcanzar una calidad de vida acorde a la dignidad de ciudadanos. De acuerdo a la *Guía para la Prevención Social* “la seguridad es

uno de los pilares del buen gobierno y está en la base de la libertad y la igualdad para el desarrollo pleno y equitativo de las personas” (ONU HABITAT & Universidad Alberto Hurtado, 2009: 12). En este sentido la seguridad no es sólo un valor jurídico, normativo o político sino también social, pues es la base del bien común de las sociedades para su desarrollo equitativo y justo. Es entonces el derecho a la seguridad, la posibilidad de vivir en un ambiente donde los derechos humanos sean respetados, tanto por parte de los individuos como del Estado. Según Hugo Acero Velásquez:

En la actualidad la seguridad es vista por el PNUD como un asunto relacionado directamente con el respeto por la vida y la dignidad, que incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política, dimensiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Velásquez H. A.: 175).

La seguridad es entendida como bien público, al referirse a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica, la cual se convierte en un derecho colectivo exigible frente al Estado (Velásquez H. A.: 176). Como se expresa en la *Guía para la Prevención Local*: “en la seguridad se juega no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad y de la ciudad” (ONU HABITAT & Universidad Alberto Hurtado, 2009: 12).

El *Llibro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín (2011, p.38)*, a su vez, argumenta que “es bien público en la medida en que la seguridad se expande por toda la sociedad y cubre a todos los ciudadanos y organizaciones que interactúan en un determinado territorio”. La seguridad debe ser experimentada desde el ámbito más pequeño del ser humano, como es el hogar, la familia, hasta por el entorno barrial, comunal y la ciudad. De manera que, “el derecho a la seguridad es un bien público que está estrechamente ligado a otras dimensiones sociales del ser humano” (ONU HABITAT & Universidad Alberto Hurtado, 2009: 13).

Y la seguridad es un deber ciudadano, toda vez que requiere de la intervención y participación del Estado, el sector privado y la ciudadanía. Entendido ese fenómeno como *corresponsabilidad*. Como lo argumenta el *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín*:

La idea de coresponsabilidad se extiende también a las organizaciones sociales, empresariales y del tercer sector, así como a la ciudadanía. En particular, se critica la concepción que descarga todas las probables estrategias y actividades que favorezcan la seguridad y la convivencia en el Estado. Los ciudadanos y sus organizaciones tienen deberes respecto a la comunidad política en su conjunto (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 31-32).

En efecto, para que el Estado pueda garantizar el derecho a la seguridad de las personas requiere de una dimensión coercitiva “para el control del crimen, la protección de la vida y los bienes de los ciudadanos y la garantía de las condiciones básicas para la convivencia pacífica” (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 24). Sin embargo, “la seguridad aparece como un tema que lejos de ser exclusivo de la policía o de requerir tratamiento meramente policial, compete a diversas instancias de la administración local y demanda el uso tanto de enfoques como iniciativas integrales” (Rivas, 2005: 130 tomado de Vargas Velásquez & García Pinzón, 2008: 257). En este sentido, el concepto de seguridad ha sido recogido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en diferentes ocasiones, de la siguiente manera:

Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Por ello, el concepto de seguridad debe poner mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA, 2009).

En definitiva, la seguridad requiere un abordaje de manera simultánea entre diferentes actores públicos y privados, diversos enfoques, y diferentes políticas públicas. En la revista *Pensamiento Iberoamericano* se proponen algunas como:

Reformas de los sistemas de seguridad y defensa; reformulación de las políticas sociales; el desarrollo de políticas que contribuyan a la cohesión e integración social; y un conjunto de iniciativas que permitan mejorar la gobernabilidad democrática (Rojas Aravena, 2008: 5).

De las múltiples nociones de seguridad, se puede concluir que, en términos generales, la seguridad es la situación de ausencia de peligro o riesgo. Sin embargo, la seguridad hoy en día, tiene una visión más amplia e integral, que se aleja, de manera exclusiva, de las estrategias policiales y coercitivas, y abarca situaciones de prevención y derechos humanos. La seguridad es un derecho, en tanto el Estado debe garantizarla a todos los ciudadanos. Es un bien público o común, dado que los ciudadanos deben gozar de la convivencia segura y pacífica para alcanzar su desarrollo integral. Y es un deber ciudadano, toda vez que la seguridad requiere de la corresponsabilidad de los ciudadanos, el sector privado y el Estado, frente al respeto de los derechos humanos.

3. Seguridad ciudadana y gobernanza de la seguridad

La seguridad ciudadana es una situación social, donde predomina la percepción de confianza, donde el Estado debe garantizar la vida, la integridad personal, la libertad, el patrimonio y la convivencia pacífica. La dimensión de la seguridad ciudadana es concebida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, como:

La situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) (Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de los Estados Americanos, 2009).

Efectivamente, la seguridad ciudadana implica acciones del Estado como la prevención del delito, la presencia institucional de la policía, el aseo y ornato de espacios públicos, entre otros. Tendientes a mejorar la percepción de seguridad, la confianza en las instituciones y la deducción del sentimiento de vulnerabilidad de los habitantes, frente a la vida y su patrimonio. Como se argumenta en la revista *Pensamiento Iberoamericano*:

La seguridad ciudadana no remite solamente a las estrategias para la prevención y contención del delito, este enfoque se define, de una manera amplia como la preocupación por aspectos como la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2008: 252).

La gobernanza de la seguridad ciudadana surge al momento donde la articulación y negociación entre el Estado y la sociedad civil, sirve para poner en marcha decisiones técnicamente bien concebidas (Velásquez & Giraldo, 2009: 240). Para esto, la legitimidad del Estado cobra especial relevancia. El Estado requiere actuar con justicia, permitiendo la participación de la sociedad civil, atendiendo sus demandas, y convirtiendo sus decisiones en políticas públicas. La gobernanza de la seguridad ciudadana requiere de:

Dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a la seguridad ciudadana (Velásquez, 2007).

En este orden de ideas, la gobernanza de la seguridad ciudadana implica la articulación entre la sociedad y el Estado con el objetivo común de brindar las condiciones necesarias para desarrollar y proteger los derechos de los ciudadanos “de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA, 2009). En otras palabras, según el *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín*, la gobernanza de la seguridad ciudadana es:

Otra forma de concretar las relaciones Estado-sociedad a través de la promoción de la cooperación y la coordinación de esfuerzos entre los distintos actores institucionales, organizaciones sociales y políticas, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad académica (ONU-HABITAT y Universidad EAFIT, 2011: 69).

En suma, desde la perspectiva de la gobernanza de la seguridad ciudadana, los distintos actores de un territorio a través del trabajo conjunto con el Estado, deben velar de manera activa por la seguridad de su entorno, gozando de sus derechos fundamentales. Se puede concluir que los aspectos esenciales que configuran la gobernanza de la seguridad ciudadana configuran son: fortalecimiento institucional, participación de la ciudadanía, y corresponsabilidad.

4. Políticas públicas de seguridad ciudadana

Para la investigación se entenderá por *política pública* la definición construida por Raúl Velásquez Gavilanes (2009) en su publicación *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"*:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Gabilanes, 2009: 156).

De acuerdo con el énfasis que tenga cada gobierno con respecto a la gobernanza, se formulan políticas públicas sólidas, como resultado de consensos políticos y ciudadanos sobre los retos de la seguridad ciudadana. Tendientes a una mayor coordinación y articulación de acciones e instituciones. Aproximarse a las políticas públicas de seguridad ciudadana desde un enfoque de la gobernanza implica de parte de las autoridades:

Una consulta programada y permanente a los destinatarios de las políticas públicas de seguridad y convivencia. Las personas de forma individual, las organizaciones sociales, políticas, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las veedurías ciudadanas deben contar con un espacio en el que se expresen los factores que inciden negativa o positivamente en la seguridad de las personas y sobre las acciones que puedan mejorarla. (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 72-73).

Las sociedades necesitan que las políticas públicas de seguridad ciudadana se adapten a los elementos propios de la cultura y respondan a las diferentes dinámicas del territorio, de tal forma que “cada autoridad o ciudadano se convierta en un promotor y ejecutor de los programas” (Velásquez H. A. : 229). El ámbito local es donde se materializan las políticas públicas y las intervenciones sociales concretas (Velásquez & Giraldo, 2009: 14). Según el libro *Hábitat y Seguridad Urbana*, las autoridades locales deberán incorporar en

sus políticas públicas procesos que permitan fortalecer capacidades tendientes

a:

(...) a) fortalecer sus instituciones en los temas de convivencia y seguridad urbana; b) fortalecer el ejercicio de los derechos a la seguridad y las libertades públicas por parte de los ciudadanos, c) desarrollar su capacidad de medición de la criminalidad, la violencia y la percepción de inseguridad; d) abordar integralmente todos los problemas de civismo y convivencia ciudadana, las manifestaciones de la violencia y la delincuencia, además de prepararse para rechazar los impactos de la criminalidad organizada; y e) desarrollar y fortalecer una política de orden social que permita construir una sociedad más justa, en donde prime la cohesión social (Velásquez & Giraldo, 2009: 13-14).

Todo esto, por la necesidad de las nuevas sociedades de entender la seguridad ciudadana desde un enfoque integral, formulando y ejecutando políticas públicas tendientes a desarrollar programas y proyectos de carácter preventivo. Entre estos, de acuerdo a Hugo Acero Velasquez, están:

(...) la atención a grupos vulnerables (jóvenes en riesgo de violencia y de consumo de drogas, prostitución, indigentes y desplazados por la violencia), la defensa y promoción de los derechos humanos, la atención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, la resolución pacífica de conflictos, la recuperación del espacio público, la reducción de la accidentalidad vial, el desarme de los ciudadanos y el fortalecimiento de la participación ciudadana (Velásquez H. A.: 185).

Todo esto indica el gran reto que tienen las ciudades, para lograr que las políticas públicas de seguridad ciudadana sean construidas a través de la gobernanza, en el sentido de involucrar al mapa de actores identificados en el territorio, desde el nivel social, privado y público. Toda vez que, tener éxito en una política pública no es sólo cuestión de formularla bien. Como argumenta el libro *Hábitat y Seguridad Urbana*:

Con la emergencia de nuevos actores y de nuevos escenarios de negociación de la política pública, el éxito de la política pública depende en mucho de las formas de involucramiento, de coordinación y de articulación entre actores (Velásquez & Giraldo, 2009: 240).

Lo anterior indica que el ciudadano de a pie ha aumentado su demanda de seguridad al gobierno local que es su instancia pública más próxima, de allí la importancia de ejercer la gobernanza por parte del Estado, en relación a la

formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana en conjunto con los actores civiles.

Es indispensable para desarrollar políticas públicas de seguridad ciudadana, en primer lugar, la inclusión de las comunidades en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, como artífices de su propio desarrollo. Y en segundo lugar, la concreción de su operatividad en el territorio.

En el siguiente apartado se realizará una contextualización de la ciudad de Medellín, en relación a las definiciones y conceptos expuestos anteriormente, sobre gobernanza de la seguridad ciudadana y políticas públicas.

5. Gobernanza de la seguridad ciudadana y políticas públicas de Medellín

Medellín es reconocida como la segunda ciudad del país en importancia, en virtud de su desarrollo económico y su número de habitantes. Cuenta hasta el año 2013, con una población de 2.417.325 habitantes (Medellín Cómo Vamos, 2014). Su desarrollo económico y el aumento de su número de habitantes, están asociados a su rápida urbanización, que trajeron como consecuencia, de acuerdo a el *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia*:

El desempleo, la exclusión social, el delito y la corrupción, el vandalismo juvenil, las bandas delincuenciales y organizaciones criminales al igual que las lesiones personales, la violencia doméstica, el abuso y explotación sexual de niñas y niños, todo lo cual genera como corolario el incremento de la percepción de inseguridad y el miedo entre la población urbana (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 10-11).

Constituyéndose Medellín como un ejemplo de “metrópolis del sub-desarrollo” (Ceballos, 2000: 383), con agudos problemas de pobreza, marginación y desigualdad a los que se suman problemas de inseguridad y temor. Considerada como “la ciudad con mayor número y tasa más alta de homicidios en el país” (Giraldo Ramírez :1), pasando “en las dos últimas décadas del primer al quinto puesto en el escalafón de ciudades más violentas de América Latina” (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 49, tomado de la Mesa 2, 2010).

Todo lo anterior ha llevado a que el tema de la seguridad en Medellín pase de ser tratado de manera secundaria para convertirse en una problemática prioritaria para las autoridades. Razón por la que, de acuerdo a como se argumenta en la revista *Pensamiento Iberoamericano*, Medellín ha sido:

(...) escenario de formulación y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad basadas en concepciones amplias de la misma, es decir, con medidas y estrategias provenientes de la perspectiva de la seguridad ciudadana, que han arrojado resultados satisfactorios (Vargas Velásquez & García Pinzón, 2008: 249)

Frente a esta problemática, la ciudad ha venido generando estrategias de gobernanza de la seguridad ciudadana e implementación de políticas públicas tendientes a la garantía y protección de los derechos fundamentales de los individuos y de los grupos sociales asentados en el territorio.

Al respecto, el rol de la sociedad civil en la ciudad de Medellín es cada vez más protagónico y significativo en la prevención y resolución de conflictos. Frente a esto Andrés Serbin (2008), subraya el papel de la sociedad civil en la promoción de la paz, la seguridad y la prevención de conflictos armados, y analiza el desarrollo de la sociedad civil y sus características distintivas a partir del restablecimiento de los sistemas democráticos, con especial énfasis en sus vínculos y relaciones con el Estado (Serbin, 2008: 141). Por lo anterior se hace prioritario en la ciudad:

Seguir trabajando a favor de una clara conciencia de que la seguridad y la convivencia no son sólo tareas del Estado sino responsabilidades sociales en las que el Estado tiene un rol, que se complementa con las acciones de los empresarios, el sector solidario, los medios de comunicación, las iglesias, las organizaciones sociales, etc. Es decir, un ejercicio permanente de pacto social para avanzar hacia la visión común de una ciudad más segura (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 60-61).

A propósito del énfasis que se hace en que la responsabilidad en materia de seguridad ciudadana no es sólo del Estado, sino que los medios de comunicación, el sector empresarial, académico, las organizaciones sociales y la población civil, deben comprometerse de manera directa, con respecto a la elaboración de las políticas públicas. Además es fundamental, el papel que juegan los cuerpos colegiados, como el Concejo Municipal, el cual es el encargado de diseñar las políticas públicas, hacer control político a su cumplimiento, garantizar que las estrategias sean amplias y de largo alcance, y velar porque se encuentren incluidas y plasmadas en el Plan de Desarrollo Municipal (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 76).

Se procederá a desarrollar de manera general, algunas de las herramientas que han servido de fuente alimentadora para la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana y su política pública en Medellín.

5.1. Herramientas para la gobernanza de la seguridad ciudadana de Medellín

En la ciudad de Medellín la formulación de políticas públicas ha cambiado en los últimos años (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 27). Hoy en día, existe una mayor demanda de la comunidad para verse involucrada en las decisiones que la afectan y en su aplicación. Los pasos hacia una democracia deliberativa o participativa, en el discurso, en la norma y en la práctica, “han introducido cambios en las formas de gestión de lo público, y la seguridad ciudadana no es excepción a este fenómeno, si bien tampoco es el ámbito en el cual más se ha avanzado” (Velásquez & Giraldo, 2009: 240).

Medellín cuenta con una serie de herramientas que han ayudado a la construcción de la gobernanza y a la formulación² de la política pública actual³ de seguridad ciudadana, como lo son: el mencionado *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín*, el *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015*, el *Plan Integral de Seguridad y Convivencia – PISC-*, los *Planes Locales de Seguridad y Convivencia*, entre otros. A continuación se expondrán a grandes rasgos cada uno de ellos.

En la construcción de los últimos años de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, se desarrolló un proceso que tuvo como resultado el *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia*. El cual es considerado como un instrumento de gobernanza para la ciudad y un:

Mecanismo de apropiación de la gestión de la seguridad urbana como bien público con el aporte de distintos actores, tanto públicos como privados y comunitarios. Busca construir referentes comunes para estructurar y coordinar las actuaciones que cada actor desarrolle en la materia dentro de sus respectivos

² Vale aclarar, que la política pública de seguridad ciudadana está en proceso de formulación.

³Para la presente investigación se entenderá **actual**, por el período de la Administración Municipal 2012-2015.

ámbitos de competencia e injerencia, a fin de obtener resultados previamente definidos y acordados en términos de enfrentar, contener y reducir fenómenos cambiantes de violencia, delincuencia, incivilidad e inseguridad. Además contribuye a promover la gestión de la seguridad ciudadana sobre bases de confianza, compromiso y corresponsabilidad (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011: 11-12).

Dicho *Libro Blanco* fue el resultado de un convenio de cooperación firmado entre la Administración Municipal y la Agencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), en coordinación con la Universidad EAFIT, trabajo realizado entre abril y diciembre del año 2010. La metodología se desarrolló a través de deliberaciones y diálogos resultado de la formación de cinco mesas temáticas, complementadas con entrevistas y conversatorios. Allí se convocó de manera cualificada, a un grupo plural de expertos en la materia de seguridad con larga trayectoria y experiencia en la ciudad.

El proceso del *Libro Blanco* tuvo como finalidad generar reflexiones e insumos para bordar e incidir en situaciones de seguridad ciudadana, propias del rápido crecimiento urbano de la ciudad, así mismo, la generación de estrategias de gobernanza, con la identificación de problemas y actores sociales que inciden en el aumento de la violencia y el deterioro de la percepción de la seguridad ciudadana (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011:11). Dicho proceso planteó algunos beneficios para la ciudad como:

Generar mayor visibilidad y comprensión de los retos futuros de la seguridad ciudadana; mayor apropiación de la seguridad urbana como bien público por consolidar, sostener y profundizar; apropiación de la seguridad ciudadana y la convivencia como elemento clave del desarrollo urbano integral; desarrollo de la capacidad de anticipación de fenómenos cambiantes de violencia, delincuencia, incivilidad e inseguridad; fortalecimiento de herramientas de seguimiento a la evolución de la seguridad ciudadana y la convivencia desde la sociedad civil; fomento de relaciones de confianza, solidaridad, compromiso y corresponsabilidad entre diferentes actores sociales, económicos y políticos de la ciudad; aportes a la construcción de una visión compartida de ciudad (ONU HABITAT & Universidad Alberto Hurtado, 2009: 124).

Entre las principales conclusiones arrojadas, se destacaron las siguientes: “1) El Estado como componente central; 2) superar la falsa

disyuntiva entre acciones coactivas y persuasivas; y 3) la importancia de la acción estatal nacional y local en cuanto a la situación social de las personas” (ONU HABITAT & Universidad EAFIT, 2011:). En efecto, del proceso del *Libro Blanco* se derivaron estrategias de gobernanza para desarrollar la política pública de seguridad ciudadana de la ciudad de Medellín de la Administración Municipal 2012 – 2015.

Otra de las principales herramientas, es el *Plan de Desarrollo 2012-2015* que tiene como uno de sus mayores desafíos la generación del respeto por la vida. En efecto, de las cinco líneas estratégicas en las cuales se dividió el Plan, la primera “Ciudad que respeta, valora y protege la vida” se concentra en la vida como valor supremo, enfatizando en la promoción de una cultura ciudadana por la vida (Medellín Cómo Vamos, 2012).

Al respecto, la Administración Municipal por mandato del artículo 16 del Decreto 399 de 2011⁴, desarrolló el Plan Integral de Seguridad y Convivencia, en adelante -PISC-. El cual constituye uno de los principales pilares del programa bandera “Medellín, más seguridad y más vida” de la línea estratégica “Ciudad que respeta, valora y protege la vida” del Plan de Desarrollo 2012-2015. Según el PISC el programa tiene como objetivo:

El fortalecimiento de la seguridad, la capacidad operativa de los organismos de seguridad y justicia, la articulación con la política nacional y regional, así como de los actores que intervienen en ella, mediante la implementación de acciones que contribuyan a dismantelar estructuras criminales consiguiendo así, la disminución de delitos (Municipio de Medellín 2012: 25).

⁴ De acuerdo al artículo enunciando, el Gobernador o el Alcalde “deberá formular una Política Integral de Seguridad y convivencia ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el gobierno Nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público”.

El PISC como herramienta de planeación estratégica e instrumento de gestión, en el cual se presentan estrategias, líneas de acción, programas y proyectos, tiene como finalidad atender las problemáticas prevalentes en pro de la seguridad ciudadana, para proteger así los derechos y libertades de la ciudadanía (Municipio de Medellín, 2012: 16). El PISC cuenta con cinco estrategias y ocho componentes para atender nueve problemáticas priorizadas en la ciudad, producto de las dinámicas históricas y actuales de inseguridad y violencia. Este Plan realiza un recuento de la situación de inseguridad de la ciudad al momento de su elaboración –año 2012–. Diagnóstico que recoge las mayores inquietudes y sirve de base para desarrollar las estrategias propuestas:

La actual situación de seguridad de la ciudad de Medellín se encuentra transversalizada por la existencia de diferentes grupos delincuenciales que se disputan el territorio en búsqueda del control de rentas criminales como la extorción al transporte público, al comercio, tráfico de drogas, entre otros; y su tránsito a la economía legal, incursionando en negocios como los juegos de azar, construcción, establecimientos de comercio, por mencionar algunos, toda vez que las estructuras criminales se han sofisticado y van más allá de las actividades ilegales, para consolidar redes económicas estimuladas en gran parte por organizaciones delincuenciales. En consecuencia, esto se ha visto reflejado en los índices de homicidio, el desplazamiento forzado de familias y personas y diferentes modalidades de hurto, entre hechos victimizantes y fenómenos delictuales (Municipio de Medellín, 2012:15).

Las nueve problemáticas priorizadas, luego de la elaboración de un ejercicio de caracterización, desde sus causas, factores de riesgos, y su ubicación geográfica, son: 1. Afianzamiento y sostenibilidad en el tiempo de las estructuras criminales, persistencia en la ciudad de la violencia criminal; 2. Rentas Criminales (extorción y narcotráfico); 3. Homicidio; 4. Continuo uso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de las estructuras criminales para la comisión de delitos; 5. Desplazamiento forzado; 6. Hurtos; 7. Violencia cotidiana; 8. Violencia intrafamiliar; 9. Pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado y de la fuerza pública (Municipio de Medellín, 2012: 88).

Ahora bien, las cinco estrategias planteadas por el PISC para combatir las nueve problemáticas anteriormente mencionadas, son: 1. Estrategia para el

desmantelamiento y reducción de estructuras criminales y violencia criminal; 2. Estrategia para la prevención del desplazamiento forzado, y el continuo uso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por parte de las estructuras criminales para la comisión de delitos; 3. Estrategia para la atención y prevención de la violencia espontánea; 4. Estrategia para la reducción del hurto a personas y el hurto de automotores; 5. Estrategia de comunicación pública para el mejoramiento de la percepción de seguridad y divulgación de la gestión de las instituciones dentro del PISC (Municipio de Medellín, 2012).

Y a su vez, los componentes son: 1. Investigación para la seguridad; 2. Control y vigilancia para la seguridad y la convivencia; 3. Tecnologías e infraestructura para la seguridad; 4. Prevención de la violencia y promoción de la convivencia; 5. Información y gestión del conocimiento para la seguridad y la convivencia; 6. Fortalecimiento y acceso a la justicia; 7. Movilización ciudadana por la seguridad y la vida; 8. Evaluación y monitoreo de las metas e indicadores del PISC (Municipio de Medellín, 2012).

La vinculación de la comunidad en la definición de las estrategias para mejorar la seguridad, queda plasmada en la generación de *Planes Locales de Seguridad y Convivencia* (PLSC), en las dieciséis comunas y cinco corregimientos de la ciudad, que constituyen una herramienta del PISC para atender a cada una de las particularidades territoriales y poblacionales, y como a su vez éstas determinan sus problemáticas y los ámbitos de intervención. Como lo menciona el PISC “por medio de este ejercicio, la Administración Municipal hace un reconocimiento explícito de la importancia de concreción del ejercicio de gestión de la planeación al nivel de comuna o incluso barrio” (Municipio de Medellín, 2012: 55). En suma, el PISC le apuesta a un proceso en el cual la ciudadanía puede involucrarse de manera directa en la planeación, e incidencia en el debate de las estrategias de seguridad (Municipio de Medellín, 2012: 26).

En conclusión, con respecto a la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, se han desarrollado herramientas y estrategias para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones. La gobernanza, en términos de participación ciudadana, se ve reflejada en el proceso del *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia*, y con la generación de los *Planes Locales de Seguridad y Convivencia*, como estrategia del PISC, en cada una de las dieciséis comunas y cinco corregimientos de la ciudad. Es de resaltar la generación de espacios de participación ciudadana que ha tenido Medellín en los últimos años, y el interés de la sociedad civil, la academia y el sector privado por participar de ellos.

Conclusiones

Existen múltiples definiciones de gobernanza, sin embargo todas tienen un rasgo común, y es que la gobernanza es la articulación de la sociedad y el Estado para participar de las decisiones de interés colectivo. Para esto, el Estado debe garantizar una serie de condiciones como, el respeto a los derechos fundamentales, la libertad de expresión y asociación, el voto programático y democrático, la equidad, el pluralismo, la transparencia de los gobernantes en el manejo de los asuntos públicos, entre otros.

De las múltiples nociones de seguridad, se puede concluir que, en términos generales, la seguridad es la situación de ausencia de peligro o riesgo. Sin embargo, la seguridad hoy en día, tiene una visión más amplia e integral, que se aleja, de manera exclusiva, de las estrategias policiales y coercitivas, y abarca situaciones de prevención y derechos humanos. La seguridad es un derecho, en tanto el Estado debe garantizarla a todos los ciudadanos. Es un bien público o común, dado que los ciudadanos deben gozar de la convivencia segura y pacífica para alcanzar su desarrollo integral. Y es un deber ciudadano, toda vez que la seguridad requiere de la corresponsabilidad de los ciudadanos, el sector privado y el Estado, frente al respeto de los derechos humanos.

Desde la perspectiva de la gobernanza de la seguridad ciudadana, los distintos actores de un territorio a través del trabajo conjunto con el Estado, deben velar de manera activa por la seguridad de su entorno, gozando de sus derechos fundamentales. Se puede concluir que los aspectos esenciales que configuran la gobernanza de la seguridad ciudadana son: fortalecimiento institucional, participación de la ciudadanía, y corresponsabilidad.

La ciudadanía ha aumentado la demanda de seguridad ciudadana al gobierno local, que es su instancia pública más próxima. De allí la importancia

de ejercer la gobernanza por parte del Estado, en relación a la formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana en conjunto con los actores civiles. Es indispensable en la formulación y ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana: en primer lugar, la inclusión de las comunidades en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas, como artífices de su propio desarrollo. Y en segundo lugar, la concreción de su operatividad en el territorio.

Con respecto a la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, en la ciudad se han desarrollado herramientas y estrategias para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones. La gobernanza, en términos de participación ciudadana, se ve reflejada en el proceso del *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia*, y en la generación de *Planes Locales de Seguridad y Convivencia*, como estrategia del PISC, en cada una de las dieciséis comunas y cinco corregimientos de la ciudad. Es de resaltar la generación de espacios de participación ciudadana que ha tenido Medellín en los últimos años, y el interés de la sociedad civil, la academia y el sector privado por participar de ellos.

II. INCIDENCIA DE LA JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL DE LA COMUNA 14, EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN MEDELLÍN

Introducción

El segundo capítulo de la presente investigación pretende resolver sobre la incidencia de la JAL de la Comuna 14 de Medellín en la construcción de la gobernanza de seguridad ciudadana. Para desarrollar la temática propuesta, se abordarán los siguientes aspectos: 1. Contexto Constitucional. 2. Juntas Administradoras Locales (JAL), 3. Breve descripción de El Poblado, Comuna 14 de Medellín, 4. JAL de la Comuna 14 y análisis de sus actos administrativos, 5. Análisis de entrevistas en profundidad, y finalmente una conclusiones.

1. Contexto constitucional

La Constitución Política de 1991 tiene como finalidad garantizar que todos los ciudadanos tengan una posibilidad real de participar en las decisiones colectivas. Como se enuncia en su artículo 1º: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática, participativa** y pluralista(...)” -negritas fuera del texto-; y dentro de su artículo 2º establece entre los fines esenciales del Estado: “(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación(...)”. Como argumenta la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994:

Los artículos 1o. y 2o. de la Carta relievan la importancia dada a la participación en el nuevo esquema de organización política en cuanto introducen otro elemento fundamental. En efecto, lejos de concebirla como una práctica deseable dentro del comportamiento político de los colombianos, la erigen en principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para sus autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el de fomentar la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones que conciernan al destino colectivo (M.P. Herrera Vergara, 1994).

Otros artículos de la Carta Política, como el 13. Derecho a la igualdad; 16. Libre desarrollo de la personalidad; 20. Libertad de expresión; 38. Libertad de asociación; 40. Participación en la conformación, ejercicio y control del poder político; 86. Sobre la tutela; 103. Mecanismos de participación ciudadana; 259. El voto programático; entre otros, “permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas” (M.P.Herrera Vergara, 1994).

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los

derechos y libertades, así como una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. Como lo afirma Bobbio (1986):

Las sociedades modernas buscan actualmente los mejores medios para transitar hacia un modelo de organización política en el que la democracia formal se vuelva más real, la democracia política se extienda a la sociedad y la democracia representativa se complemente con mecanismos de democracia directa.⁵

Para el cumplimiento del fin del Estado de facilitar la participación de todos los ciudadanos, se han establecido una serie de mecanismos de participación ciudadana, atribuidos a toda persona como derecho político fundamental. Con el objetivo de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y en la intervención activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C-1338 de 2000 señala que:

La participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, (...) persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello mismo, mirada desde el punto de vista del ciudadano, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos (M.P. Pardo Schlesinger, 2000).

Los mecanismos de participación ciudadana son, entre otros: el voto, el derecho de petición, la tutela y la conformación de veedurías ciudadanas, consagrados por la Constitución Política de 1991; y la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto, reglamentados por la Ley 134 de 1994⁶. Además, como mandato constitucional, el Estado debe contribuir con la conformación y organización de organizaciones cívicas, comunitarias y ONG, con la finalidad de

⁵ Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986, Citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994.

⁶ Ley Estatutaria 134 del 31 de mayo de 1994 “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

ser mecanismos de representación en las diferentes instancias de participación y concertación de la gestión pública (art. 103 CP).

Mediante el voto como derecho, deber y mecanismo de participación ciudadana, se puede elegir libremente a las personas que se considera idóneas para su representación política. Sin embargo en la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, “así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido” (Herrera Vergara, 1994).

En conclusión, dentro de las transformaciones generadas por la Constitución Política de 1991, se encuentra una fuerte apuesta por la generación de libertades y derechos fundamentales tendientes al desarrollo de la participación ciudadana en los asuntos de interés común. Para lo cual se crearon mecanismos de participación ciudadana que hacen más real la apuesta constitucional.

2. Juntas Administradoras Locales (JAL)

Una de las corporaciones públicas a nivel local, que deben elegir los ciudadanos para poder ejercer adecuadamente sus derechos constitucionales y la participación ciudadana es la Junta Administradora Local (JAL). En tal sentido las JAL, elegidas mediante votación popular, son las voceras de la ciudadanía, y deben jugar un rol activo en las discusiones de asuntos de interés para las comunidades que representan.

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) son corporaciones públicas de naturaleza administrativa. Instituidas por primera vez en el ordenamiento jurídico mediante el Acto Legislativo 01 de 1968⁷, reformatorio de la Constitución Política de 1886. Pero sólo hasta la expedición de la Ley 11 de 1986⁸ el legislador procedió a desarrollar aspectos que les permitió iniciar su vida jurídica. Posteriormente, con la Constitución Política de 1991 mediante su artículo 318⁹, las JAL se legitimaron como mecanismo de participación ciudadana en los manejos de los asuntos de interés general de carácter local y descentralización del poder político, permitiendo el desarrollo de los preceptos y valores de la democracia participativa. Para efectos de su reglamentación, se

⁷ Acto Legislativo 01 de 1968. Artículo 61: “Los concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley”.

⁸ Ley 11 de 1986 “Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales”.

⁹ Constitución Política de 1991. Artículo 318: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que de determine la ley (...)”.

expidió la Ley 136 de 1994¹⁰, modificada por los artículos 2, 44, 45, 46, 47 y 48 de la Ley 617 de 2000¹¹. Entre sus funciones constitucionales están las de:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine (ART. 318, CP).

Las JAL se pronuncian mediante actos administrativos, denominados resoluciones. Los miembros de las JAL llamados Ediles, son elegidos mediante votación popular por períodos de cuatro años (Art. 6, A.L 2/2002)¹². Período que debe coincidir con el de los Concejos Municipales. Los ediles de los Municipios¹³ cumplen sus funciones *ad honórem*, lo que quiere decir que no reciben remuneración económica por su labor. Asimismo, se encuentran sometidos bajo el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de quienes ostentan la calidad de servidores públicos.

Son las JAL las instituciones creadas con el fin de aproximar la gestión municipal a los ciudadanos y promover la participación de estos en los asuntos que, como miembros de una comunidad, les afectan directamente. Con el propósito de hacer partícipe actores sociales, donde sus opiniones se

¹⁰ Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

¹¹ Ley 617 de 2000 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

¹² Acto Legislativo 02 del 6 de agosto de 2002. "Por el cual se modifica el periodo de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles".

¹³ El régimen de las JAL de los Municipios, es distinto al Régimen de las JAL de los Distritos especiales y del Distrito Capital.

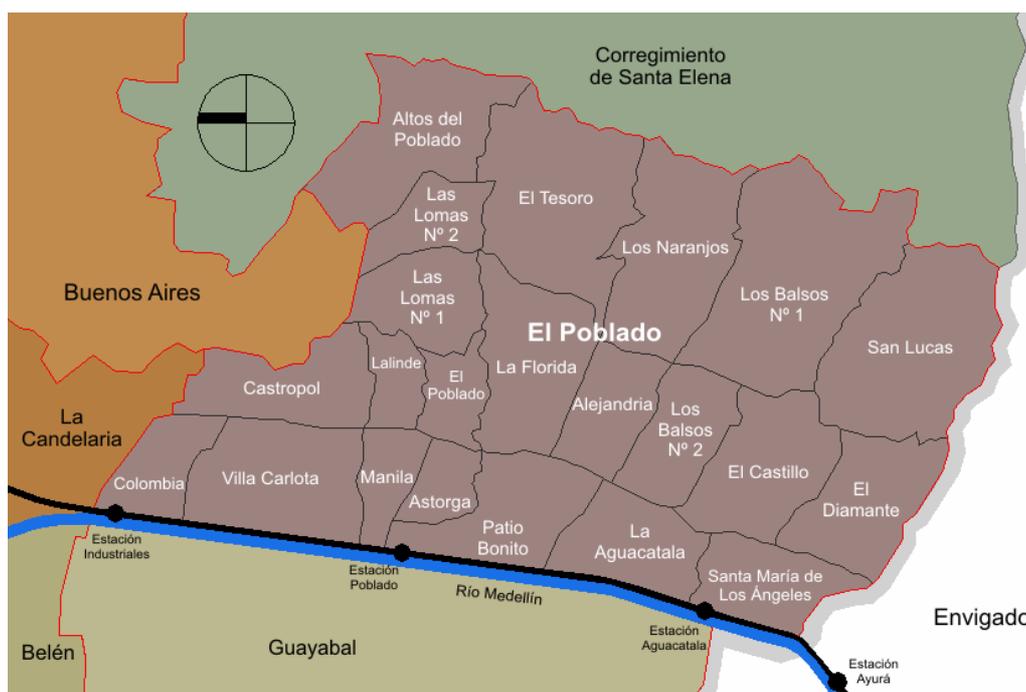
conviertan en los insumos a ser tenidos en cuenta dentro del proceso de confección de las políticas públicas de los municipios (Náder Orfale, 2010: 79).

En conclusión, la labor de las JAL implica de manera necesaria la vinculación de los ciudadanos a los procesos de gestión. Puesto que ningún órgano consigue identificar mejor los problemas y las necesidades de la colectividad que sus integrantes, quienes directamente perciben y conviven con la problemática local. En este sentido, las JAL revisten una enorme importancia dentro del concepto de participación ciudadana y gobernanza.

3. Breve descripción de El Poblado, Comuna 14 de Medellín

El Municipio de Medellín se encuentra integrado político-administrativamente por dieciséis comunas y cinco corregimientos. Entre los cuales se encuentra la Comuna 14, llamada El Poblado. Para mayor entendimiento de la dinámica territorial y poblacional que se aborda en la investigación, se realizará una descripción general de las condiciones y características principales de la Comuna 14.

Ilustración 1: Mapa de la Comuna 14 de Medellín.



(Plan de Desarrollo de El Poblado: 2010)

Se le llama Comuna por pertenecer al suelo urbano del Municipio. Se encuentra ubicada en el costado sur-oriental de la ciudad, sus límites son, por el norte con la Comuna 9 – Buenos Aires, y la Comuna 10 – La Candelaria, por el oriente con el Corregimiento de Santa Elena, por el suroriente con el Municipio de Envigado, por el suroccidente con el Municipio de Itagüí, y por el occidente con el Río Medellín y la Comuna 15 – Guayabal.

A la Comuna 14 la conforman veintidós barrios: Colombia, Castropol, Las Lomas #1, Las Lomas #2, Altos del Poblado, El Tesoro, Los Naranjos, Los Balsos #1, Los Balsos #2, San Lucas, El Diamante, Santa María de los Ángeles, La Aguacatala, Patio Bonito, Astorga, Manila, Villa Carlota, Lalinde, El Poblado, La Florida, Alejandría, y El Castillo. Frente a los cuales los habitantes no tienen claridad de su ubicación y límites, o no se sienten identificados con su nombre, y han pasado a reemplazar el nombre de su barrio por el nombre del sector donde residen. Como por ejemplo, quienes viven en el barrio El Diamante le llaman “La Frontera”, o a quienes se les pregunta por el barrio donde viven, contestan en “El Poblado”. Confundiendo así, el nombre del barrio con el de su Comuna.

De las Comunas de Medellín, ubicadas todas en el perímetro urbano, la Comuna 14 es la que cuenta con la mayor extensión territorial, con 1.432 hectáreas, equivalentes al 39% del total de la ciudad, y la menor densidad poblacional con 63 habitantes por hectárea, en comparación de las demás quince Comunas de la ciudad (Encuesta de Calidad de Vida, 2012).

La población de la Comuna 14 es de 124.210 habitantes, con un predominio de la población femenina con 67.704, sobre 56.506 hombres. El grupo de edad con mayor población se encuentra entre los 45 a 64 años, con un total de 44.423 personas, y el grupo que le sigue se encuentra entre los 15 a 44 años, con un total de 49.386 personas (DANE, 2005).

El número de viviendas por estrato socio-económico predominante es el 6 con un total 31.425; el estrato 5 con un total de 7.926 viviendas; el estrato 4 con 1.587; el estrato 3 con 629; el estrato 2 con 708; y el estrato 1 con cero viviendas (Encuesta de Calidad de Vida, 2012). Lo que indica la brecha socio-económica existente en la Comuna 14, contando con viviendas dentro de los estratos 2 a 6, y en su gran mayoría entre los estratos 4, 5, 6, teniendo a nivel ciudad, la mayor cantidad de viviendas estrato 6. Incluso el no registrarse

viviendas estrato 1, da un panorama de lo particular y diferente de éste territorio con relación a las demás Comunas de la ciudad.

Frente al nivel de educativo, la Comuna 14 cuenta con 45.811 habitantes con educación superior universitaria, y 5.783 habitantes en estado de analfabetismo (Encuesta de Calidad de Vida, 2012). Lo que refleja un alto nivel educativo en la Comuna 14.

De las anteriores cifras se puede observar el potencialidad en materia de generación de empleo cualificada y la capacidad laboral, que en un corto y mediano plazo demanda la Comuna 14. Por el alto número de personas jóvenes, que superan el 50% de la población. De los cuales se puede prever se encuentran insertos en la academia, tanto primaria, secundaria y superior.

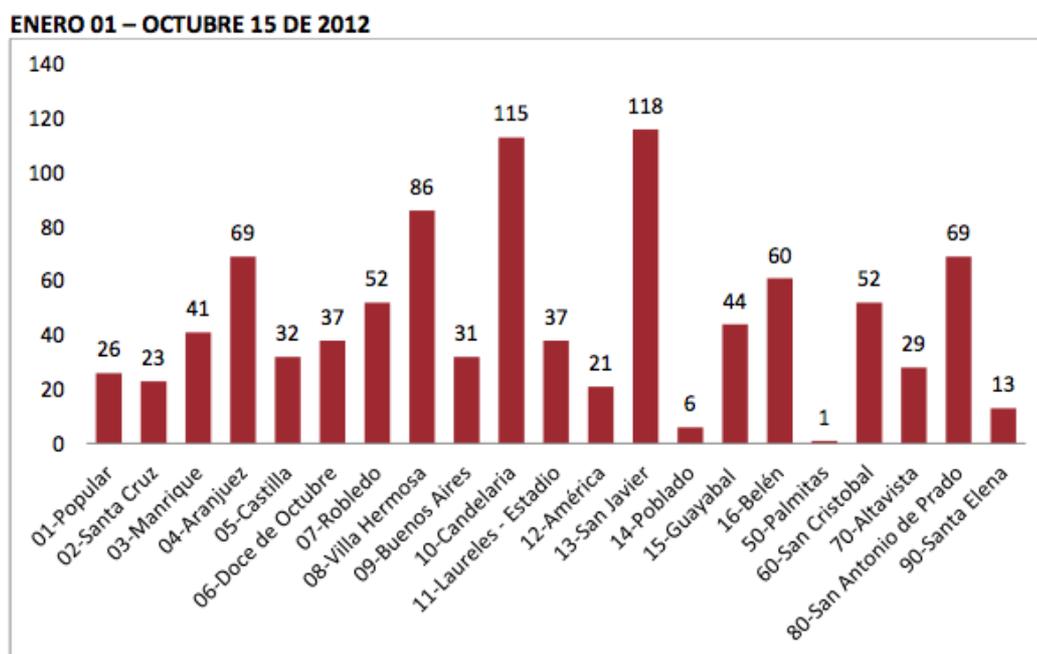
La Comuna 14 se caracteriza por la construcción acelerada de edificación de vivienda en altura, en zonas residenciales cerradas y estrictamente vigiladas. Calles con poca circulación de personas y una exagerada congestión vehicular. Se estima que el 94,83% de los hogares tienen vehículo particular o propio, es decir 54.400 carros particulares, con un promedio de 1,48 por hogar (Encuesta de Calidad de Vida, 2012). Además, la Comuna 14 se caracteriza por la presencia de grandes centros comerciales, clínicas, empresas, hoteles y universidades. La Comuna 14 cuenta con 505 hogares con negocios (1,20%) en sectores como industria, comercio, hotel o restaurantes, transporte y almacenamiento, o servicios sociales, lo que la ubica en el sector terciario de la economía (Encuesta de Calidad de Vida, 2012).

En relación a la seguridad ciudadana, de acuerdo al Plan de Desarrollo Local de El Poblado (2010), la Comuna 14 presenta entre sus mayores problemáticas: el hurto, el homicidio, y otras situaciones relacionadas a la violencia e intolerancia en el ámbito familiar, como el maltrato físico, psicológico, económico y sexual (p. 50). “El Poblado ha sido un territorio ajeno y no se ha visto fuertemente afectado por la violencia endémica que ha cruzado la historia

de la ciudad –especialmente en las zonas nororiental, noroccidental y centro occidental” (Plan de Desarrollo de El poblado, 2010: 48).

El Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PISC) de Medellín, trae algunas cifras, que relacionan a la Comuna 14 con las demás Comunas y Corregimientos de la ciudad, frente a los delitos que fueron priorizados de mayor importancia. A continuación se presenta la Tabla 1. Que refleja la situación de la Comuna en el tema de homicidios, y la Tabla 2. con relación al hurto a personas, considerado en el Plan de Desarrollo Local como uno de los temas prioritarios de seguridad. Ambos estudios se realizaron por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Secretaría de Seguridad de Medellín, en el período de enero a octubre de 2012.

Tabla 1. Homicidios por Comuna

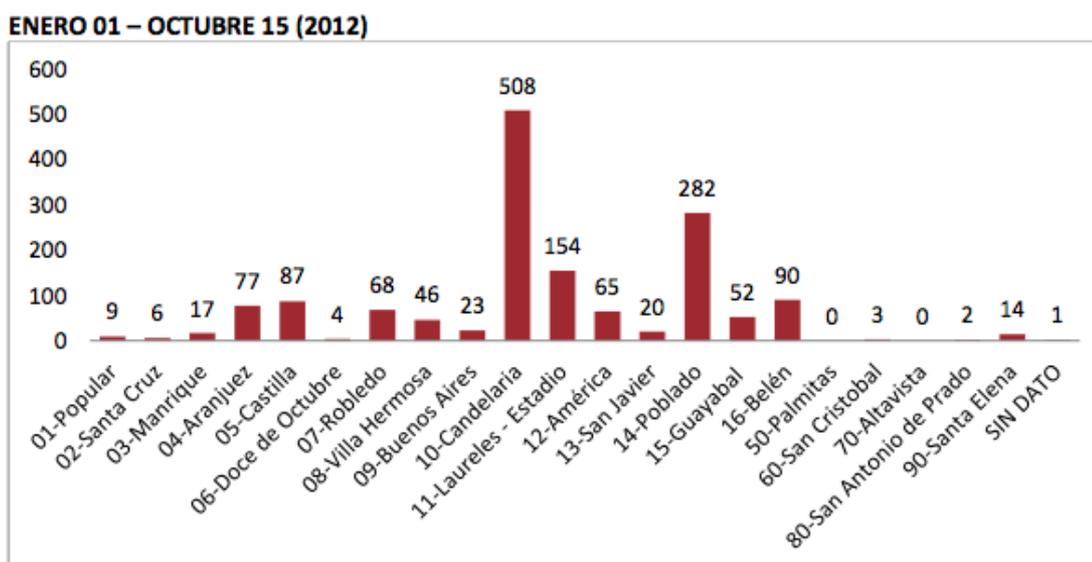


Fuente: SIJIN, CTI, INML

Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC- Secretaría de Seguridad de Medellín.

(Municipio de Medellín, 2012: 71)

Tabla 2. Hurto a personas en las Comunas de Medellín



Fuente: SIJIN.

Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC- Secretaría de Seguridad de Medellín.

(Municipio de Medellín, 2012: 75)

Con relación al homicidio, la Comuna 14 se ubica en segundo lugar con el menor índice de casos, con respecto a las otras quince Comunas y cinco Corregimientos de la ciudad, seguida del Corregimiento de Palmitas (Tabla 1.). Sin embargo, frente a otros delitos, como el hurto a personas, para el año 2012 la Comuna 14 tiene la segunda concentración mayor, con 18,7% del total de los casos reportados en la ciudad, seguida de la Comuna 10 – La Candelaria (Tabla 2.). Ante otros delitos que trae el PISC, como el desplazamiento forzado intraurbano, la Comuna se encuentra con cero casos (Municipio de Medellín, 2012: 107).

El Plan Local de Seguridad y Convivencia (PLSC) de la Comuna 14, tuvo su fase de diagnóstico y formulación, entre noviembre de 2012 a noviembre de 2013. La socialización del PLSC ante la comunidad y las organizaciones sociales interesadas, se realizó el 28 de noviembre de 2013. Al día de hoy, el documento oficial no se ha publicado, a causa de las restricciones generadas

por la Ley de Garantías, que operó durante el primer semestre del presente año. En efecto, su acceso por parte de la comunidad es imposible, lo que hace que sea un documento para uso meramente oficial y donde la ciudadanía no goza del derecho de información.

Durante la realización del trabajo de campo, se indagó a las funcionarias: Ana Valencia - Gestora Operativa de Seguridad de la Comuna 14, y Ana Catalina Ospina Londoño - Analista Territorial de la Secretaría de Seguridad de la Comuna 14. La finalidad de las entrevistas constó sobre el contenido del PLSC, dado que su consulta fue imposible. De lo cual se pueden rescatar las siguientes afirmaciones: Luego de efectuarse talleres con la comunidad en la fase de diagnóstico del Plan, y de la construcción de un árbol de problemas con necesidades, oportunidades y propuestas, se priorizaron cuatro problemáticas, de las nueve que contiene el Plan Integral de Seguridad y Convivencia de Medellín. Entre las cuatro problemáticas están: 1. Hurto a personas y automotores, 2. Pérdida de legitimidad por parte de la fuerza pública y el Estado, 3. Rentas criminales, 4. Violencia cotidiana interpersonal y espontánea. De las cuatro problemáticas enunciadas, el PLSC contempla estrategias y acciones específicas para combatirlas, de las cuales no se tiene conocimiento, por imposibilidad de acceso a la información.

De lo anterior, se puede concluir que la Comuna 14 – El Poblado, se encuentra en una situación diferencial frente a la dinámica del resto de la ciudad. En primer lugar, por el nivel y calidad de vida de sus habitantes. Segundo, por la configuración del espacio en el territorio, como la construcción en altura y en unidades residenciales cerradas, con vigilancia privada. Tercero, por el alto nivel educativo de la población. Y cuarto, por la actividad económica predominante de servicios y comercio, que implica gran cantidad de habitantes de paso, personas de otros sectores de la ciudad que trabajan en las diferentes empresas y negocios ubicados dentro de la Comuna.

Frente al tema de seguridad ciudadana, la Comuna 14 cuenta con indicadores que demuestran una mayor comisión de delitos patrimoniales, en comparación a delitos como el homicidio. De este fenómeno se puede inferir que los principales delitos cometidos, como el hurto a personas, se deben a las dinámicas propias de la Comuna, como la capacidad económica de sus habitantes, el poco uso del espacio público, la congestión vehicular, y las estrechas vías que impiden el paso de vehículos de la policía.

4. JAL de la Comuna 14 y análisis de sus actos administrativos

En la ciudad de Medellín funcionan veintiún JAL, conformadas por las dieciséis Comunas y los cinco Corregimientos de la ciudad. Cada una de las Corporaciones se integra por siete Ediles. En este orden de ideas, la JAL de la Comuna 14 de Medellín, se integra por esta misma cantidad de representantes.

En enero del año 2012, se posesionaron como Ediles de la JAL de la Comuna 14 para el período 2012-2015, los siguientes: Lina María Martínez, Daniela Trejo, Gabriel Aramburo, Alejandro De Bedout, Andrés López, Sebastián Mesa y Hernán Mejía. De los cuales cuatro eran del Partido Social de Unidad Nacional, dos del Partido Alianza Social Independiente, y uno del Partido Verde. Hoy en día, la JAL está conformada por cuatro de los siete Ediles electos¹⁴. Para el período entre enero a junio de 2014, el Presidente de la Corporación fue Andrés López, la Vicepresidenta Daniela Trejo, y el Secretario Gabriel Aramburo.

En relación a la metodología propuesta para el trabajo de campo de revisión de archivo, se examinaron cinco Resoluciones de la JAL de la Comuna 14, se complementó la investigación con la revisión de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias, donde fueron debatidas y aprobadas las Resoluciones en cuestión, y algunos comunicados internos emitidos por el Presidente, de ese entonces, de la Corporación. Todos los documentos examinados constaron de su expedición entre enero a junio de 2014.

De la revisión de los actos administrativos y las actas de sesión ordinaria y extraordinaria, se elaboró una matriz para almacenar, recopilar y clasificar la

¹⁴ El 24 de junio del presente año, tres de los siete Ediles que conforman la JAL de la comuna 14 de Medellín renunciaron a su cargo.

información. En la cual se determinó la presencia de manera explícita e implícita del tema de la seguridad ciudadana, además del tipo de acciones impartidas por la Corporación, tendientes a incidir en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana.

Tabla 3: Matriz de actos administrativos:

Acto Administrativo	Asunto principal a tratar	Mención explícita	Mención implícita	Acta de la sesión donde se debate la Resolución	Mención explícita	Mención implícita	Acciones impartidas	Incidencia
Resolución 001	Elección Mesa Directiva	No	No	N/A	No	No	No	No
Resolución 002 del 24 de mayo de 2014	Presupuesto Participativo	No	Si	23 de Mayo	No	No	Si	No
Resolución 003 del 24 de mayo de 2014	Cultura	No	No	N/A	No	No	No	No
Resolución 004 del 24 de mayo de 2014	Valorización	No	No	23 de Mayo	No	No	No	No
Resolución 002 del 11 de febrero de 2014	Seguridad	SI	No	N/A	N/A	N/A	SI	SI

Fuente: elaboración propia

De la anterior revisión se realizan las siguientes consideraciones:

1. En el archivo físico de la Corporación no se encontró ninguna Resolución emitida entre enero a junio de 2014. Para lo cual se trabajó con el archivo digital de la Corporación.
2. Las Resoluciones digitales se encuentran sin las firmas respectivas.
3. Las Resoluciones no cuentan con el respectivo radicado.
4. Las Resoluciones se encuentran enumeradas de la 001 a la 004, entre las cuales, no se halló la Resolución digital 001.

5. En el Archivo digital se encontró el borrador de una Resolución, con numeración repetida de (002).
6. De lo anterior se puede percibir informalidad de acuerdo a la función del Archivo, por parte de la Secretaría de la Corporación.

Las Resoluciones emitidas por la Corporación fueron: Resolución 001 de 2014 “Mediante la cual se elige a la Mesa Directiva para el año 2014”; Resolución 002 de 2014 “Por medio de la cual se convoca a reunión ciudadana a los delegados de Presupuesto Participativo de la Comuna 14”; Resolución 002 de 2014 “Por medio de la cual se convoca a Audiencia Pública de la JAL en el tema de seguridad”; Resolución 003 de 2014 “Por medio de la cual se elige a los ediles que representarán a la Corporación ante el Consejo Zonal de Cultura de El Poblado”; Resolución 004 de 2014 “Por medio de la cual se emiten votos para elegir al edil que representará a las JAL de los territorios (Comunas y Corregimiento) incluidos en la zona de citación del cobro por valorización”.

Resolución 001 del XX de XX de 2014: Esta Resolución no se halló en el archivo ni de manera física, ni digital. Por lo cual no se conoce su fecha de expedición. La motivación de la Resolución fue comunicar la elección de la Mesa Directiva de la Corporación, para el período 2014. La cual quedó conformada de la siguiente forma: Presidente Andrés López, Vicepresidenta Daniela Trejo, y Secretario Gabriel Aramburo.

Resolución 002 del 24 de mayo de 2014: Esta Resolución tiene como motivación convocar a reunión ciudadana de Presupuesto Participativo. En este acto administrativo se menciona de manera implícita el tema de seguridad, dado que por medio del programa “Presupuesto Participativo” la comunidad destina recursos para el tema de seguridad y convivencia. La acción impartida por la Corporación fue convocar a la comunidad para comenzar con el proceso de priorización de proyectos.

Resolución 003 del 24 de mayo de 2014: Por medio de esta Resolución se eligen a los Ediles representantes de la Corporación en el Consejo Zonal de Cultura de El Poblado. En este acto administrativo no se menciona, ni explícita ni implícitamente, el tema de seguridad ciudadana.

Resolución 004 del 24 de mayo de 2014: Esta Resolución tiene como motivación emitir votos para elegir al Edil representante a la Junta de Propietarios, de las Comunas y Corregimientos incluidos en la zona de citación del cobro por valorización. En el presente acto administrativo no se toca el tema de seguridad ciudadana.

Resolución 002 del 11 de febrero de 2014: En el archivo digital se encontró el borrador de la presente Resolución, y no fue posible encontrar la Resolución original. Por medio del acto administrativo, la Corporación convocó a Audiencia Pública de Seguridad. En la cual se cita al Secretario de Seguridad para rendir cuentas a la comunidad. Esta Resolución no se debatió en sesión ordinaria por hacer parte del plan de acción de la Corporación del año 2013. La cual fue debatida en período anterior.

De las cinco (5) Resoluciones emitidas durante el período de enero a junio de 2014, sólo una habló de manera explícita sobre seguridad. La Resolución 002 del 11 de febrero de 2014 *“Por medio de la cual se convoca a Audiencia Pública de la JAL en el tema de seguridad”*. De la cual se pudo determinar una acción impartida por medio de la Corporación, donde se citó a la Secretaría de Seguridad para que rindiera cuentas a la comunidad interesada sobre su gestión en la Comuna 14. Y la Resolución 002 de 2014 *“Por medio de la cual se convoca a reunión ciudadana a los delegados de Presupuesto Participativo de la Comuna 14”*. La cual toca de manera implícita el tema de seguridad. Hubo una acción impartida, la convocatoria a la comunidad para estructurar el proceso de priorización de proyectos del programa Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Al respecto, se revisaron las actas de las sesiones ordinarias, para determinar si en el orden del día, en el debate o en las decisiones se discutió el tema de seguridad ciudadana. Se revisaron las actas de sesiones ordinarias de fechas: 9 de abril, 23 de abril, 23 de mayo. Y sesión extraordinaria de fecha 12 de mayo. Únicas actas encontradas en el archivo físico y digital de la Corporación.

En el acta de sesión extraordinaria del 12 de mayo de 2014, se discutió el Plan de Acción del año 2014 de la Corporación, de donde se desprende el cronograma de actividades para todo el año. En la revisión del cronograma se encuentra programada la Audiencia Pública de Seguridad, para el 20 de febrero de 2014, y la creación de la Mesa de Seguridad, programada para el 10 de junio de 2014. En las demás actas de sesión no se encontró en el orden del día, debate o en las decisiones tomadas por la Corporación, ningún tema relacionado con seguridad ciudadana.

Finalmente, en la revisión de archivo, se encontraron algunos comunicados internos, entre ellos informes del Presidente de la Corporación. En los cuales informa las actividades y reuniones que adelanta en distintos escenarios de participación, como representante de la JAL de la Comuna 14. Se revisaron los Informes 01 y 02 del Presidente de la Corporación.

En el Informe 01 de 2014, se pudieron observar las siguientes actividades relativas a la seguridad ciudadana: 1. “Consejo de Seguridad y Convivencia de Ciudad del Río”. Dicho Consejo fue aprobado en el Comité Local de Gobierno, donde tiene un asiento el Presidente de la JAL. En el cual se tocaron los temas de movilidad, espacio público, seguridad y venteros ambulantes; 2. Comité Local de Gobierno del mes de mayo. Donde se tocaron temas de espacio público, venteros ambulantes, e inseguridad en sectores específicos como Manila y Ciudad del Río, y “la dificultad para hacer operativos por parte de espacio público y la necesidad de planes de manejo de tránsito en algunos sectores” (López, 2014).

Del Informe 02 de 2014, con respecto a seguridad ciudadana, el Presidente expuso las estrategias y acciones propuestas desde el Comité Local de Gobierno para intervenir sectores como Provenza y Ciudad del Río. Además, informa que se determina que los operativos a sectores específicos con problemas de seguridad y convivencia, se realizarán de manera semanal. El Edil Andrés López (2014) informa “Manifesté mi inconformidad porque se vienen realizando una serie de actividades y no se invita a la JAL: rendición de cuentas de la policía, reuniones de espacio público, etc.”.

De la revisión de archivo se puede concluir, respecto a los actos administrativos, que la JAL de la Comuna 14 utiliza sus Resoluciones como herramienta para delegar y realizar nombramientos, además de convocar a la administración municipal y/o a la comunidad para el debate de temas específicos de interés colectivo. Desde este punto de vista, la JAL de la Comuna 14 incide en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana. Toda vez que mediante un acto administrativo realizó Audiencia Pública de Seguridad, con la finalidad de convocar a la administración municipal, por intermedio de la Secretaría de Seguridad, para rendir cuentas sobre la gestión en el territorio de El Poblado. Esta Audiencia Pública permitió acercar a la administración municipal y a la comunidad para informar, deliberar, proponer y realizar una serie de compromisos, sobre las problemáticas y dinámicas específicas de la Comuna 14.

Respecto a las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, comunicados internos, y documentos encontrados en la revisión de archivo, se puede concluir que la JAL de la Comuna 14, como representante de la comunidad y actor local en el territorio, es esencial en el desarrollo de la gobernanza de la seguridad ciudadana, toda vez que mediante herramientas como: el Comité Local de Gobierno, las Audiencias Públicas, los Consejos de Seguridad y Convivencia, los Pactos de Convivencia y los operativos focalizados, la JAL se convierte en el puente entre las necesidades y

requerimientos de la comunidad y el accionar de la administración pública. A través de su participación activa como Corporación en los diversos escenarios de la Comuna, se logró llevar inquietudes de los habitantes y comunicarlos a las autoridades pertinentes para impartir acciones y soluciones.

Se puede concluir además, que las Corporaciones Públicas locales, como las JAL, aun tienen un actuar informal y cercano al ciudadano, lo que puede interpretarse en sentido positivo o negativo. Frente al primero se puede determinar que a la JAL de la Comuna 14, le ha faltado rigurosidad en las formas, como por ejemplo, en el manejo del archivo y en las comunicaciones internas. Frente al segundo, la informalidad, los puede acercar en mayor medida a las comunidades, como servidores públicos, poco acartonados y confiables.

Por otro lado, frente al reconocimiento institucional de la JAL ante la Administración Pública, se alcanza a percibir, la preocupación de la Corporación, por no ser tenidos en cuenta en espacios relevantes en el tema de seguridad ciudadana. Esto es un llamado de atención para la Administración pública, toda vez que si la misma institucionalidad no reconoce la importancia de los actores locales y no los hace partícipes de los procesos, se pierde el sentido constitucional de la participación ciudadana y el marco de la gobernanza que refleja un verdadero Estado Democrático.

En las condiciones de hoy de la Comuna 14, por su dinámica diferenciadora de la conformación del territorio, hay un gran potencial en la generación de organizaciones comunitarias en las unidades residenciales. Que puedan tener capacidad de gestión de la convivencia y de los pequeños conflictos, que surgen en la vida comunitaria. Dado que muchos de los episodios de violencia e inseguridad en El Poblado son generados por diversos intereses que convergen en un mismo espacio, como las unidades residenciales y el sector comercial. Internamente en la Comuna 14, los episodios de inseguridad propiciados por sus mismos habitantes, son pocos. Los delitos más

frecuentes son generados por actores externos a la Comuna. Por lo cual se podría concluir que el tema de convivencia pacífica cobra mayor relevancia en la promoción de la seguridad ciudadana. Temas como espacio público, ruido, y basuras, se pueden solucionar con estrategias como los pactos de convivencia, y allí la JAL cobra un papel fundamental como mediador e interlocutor entre los diversos intereses de la misma comunidad.

Con relación al proceder de la JAL de la Comuna 14, se puede concluir, que se enmarca, de manera prioritaria, en la representación de la comunidad en cada uno de los espacios barriales y comunales de interacción con la administración pública. Transmitiendo su conocimiento del territorio y las inquietudes de sus representados.

5. Análisis de las Entrevistas en profundidad

En el siguiente apartado se analizarán las entrevistas en profundidad. Para el desarrollo del trabajo de campo, se elaboró un cuestionario con el fin de tener criterios homogéneos de obtención de información. El análisis se enmarcará en tres temáticas, que recogen las preguntas realizadas a los entrevistados, las cuales son: 1. Concepto de gobernanza, 2. Construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, 3. Incidencia de la JAL de El Poblado en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín.

Se realizaron cuatro (4) entrevistas. Respectivamente a: Jorge Giraldo Ramírez, Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades de la Universidad EAFIT; Andrés Casas Casas, Director del Centro de Análisis Político Universidad EAFIT; Arnulfo Serna Giraldo, Subsecretario de Seguridad del Municipio de Medellín; y Andrés López, Ex Edil de la JAL de la Comuna 14. Diversas miradas y enfoques de la misma ciudad, tanto en lo académico, el sector público y desde un cargo de representación popular.

5.1. Concepto de Gobernanza

De acuerdo con Jorge Giraldo (2014), “la gobernanza pretende recoger la necesidad de una coordinación entre las instituciones de gobierno de distintos niveles, y las instituciones o los espacios en los que tiene representación la ciudadanía, independiente de los niveles de organización que tenga la misma”. Este concepto coincide con el de Andrés Casas (2014), para el cual “la gobernanza tiene que ver con una mirada amplia de la democracia desde un punto de vista territorial y que involucra actores, que incluso son no estatales, que inciden sobre todo, en el monitoreo, exigencia e incentivo de la rendición de

cuentas por parte de los gobernantes”, además considera que “la gobernanza es un articulador en el nivel micro-administrativo de la representación en el territorio”. Entre las respuestas de los expertos en materia de seguridad, se encuentran caracteres similares. Con respecto a que la gobernanza se construye a través de la articulación de la sociedad y el Estado. Por otra parte, Arnulfo Serna (2014), no contestó sobre la noción del concepto de gobernanza. Y Andrés López (2014) manifestó no haber escuchado antes el término, explícitamente dijo: “No tenía ni idea que es palabra existía”.

De lo anterior se puede concluir que desde la academia se tiene claro el concepto de gobernanza y la necesidad de su aplicación. De otra parte, se puede observar que desde el sector público, y los representantes de la comunidad, el concepto de gobernanza no es claro o de uso común. Como lo expresó Andrés Casas (2014) “asumimos que gobernanza tiene una serie de atributos de democracia local, de transparencia ciudadana, eficiencia institucional en términos de rendición de cuentas, pero no necesariamente sabemos qué es en el sentido estricto”. Por lo tanto, se considera que aunque para muchos aun no es claro el concepto de gobernanza, no es consecuencia necesaria, el no considerar importante su aplicación.

5.2. Construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín

Para abarcar esta temática se realizaron las siguientes preguntas: Durante la Administración actual ¿Cómo ha sido la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín?; ¿Cuáles son las políticas públicas actuales de seguridad ciudadana de Medellín?. Preguntas tendientes a conocer la gobernanza de la seguridad ciudadana y las políticas públicas en la ciudad.

Frente a la pregunta: **Durante la Administración actual ¿Cómo ha sido la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín?**, se recibieron múltiples respuestas, entre ellas, algunas opuestas.

Para Jorge Giraldo (2014) el proceso de *Libro Blanco*, del cual fue coordinador, ha sido de los pocos escenarios de gobernanza de la ciudad en los últimos años, de hecho para él “durante los tres años de la Administración actual no ha habido gobernanza”. Aunque considera que Medellín, al igual que Bogotá, ha sido de las ciudades que más ha avanzado en el proceso de gobernanza y de seguridad ciudadana: “el avance que tienen ciudades como Bogotá y Medellín, es que empezaron a diseñar e implementar políticas públicas de seguridad en el nivel local”, manifiesta que anteriormente los gobernantes pensaban el tema de la seguridad meramente nacional, lo que considera erróneo: “antes la concepción que había entre los administradores y políticos era que la seguridad era un problema del orden nacional, no del orden local”. Aunque Medellín ha avanzado frente a otorgar relevancia al tema de seguridad a nivel local, considera que aun falta por entender que la seguridad no es un tema meramente policial, “la importancia de tener un enfoque más amplio que el enfoque policial, y de territorializar las políticas”. Para Andrés Casas (2014), en Medellín sí ha habido gobernanza de la seguridad ciudadana, sin embargo considera que “aun falta por ser un proceso de planeación estratégica”. Argumenta que la inclusión de actores locales es fundamental. Reflexiona que hoy en la ciudad existe la “meta-gobernanza”, lo que significa que no hay un concepto claro en la ciudad de gobernanza, sino “una serie de prácticas ciudadanas”. Para Arnulfo Serna, la gobernanza de la seguridad ciudadana, se entiende como la inclusión de la seguridad como tema prioritario por parte de la Alcaldía de Medellín. Por lo cual la Administración actual crea la Secretaría de Seguridad: “para la Administración Municipal de Medellín el tema de seguridad es prioritario, tan prioritario es, que ésta administración decidió crear una dependencia exclusiva para atacar y enfrentar el tema de la seguridad”. Para Andrés López (2004), el tema de gobernanza de la seguridad ciudadana se ve reflejado en la formulación del PISC “donde han hecho participe a la ciudadanía”, y en el proceso de Presupuesto Participativo, donde la misma comunidad destina recursos para proyectos, entre esos de seguridad: “a través de Presupuesto Participativo, la gente prioriza recursos de acuerdo a

sus propias necesidades, entonces ese es otro mecanismo que muestra articulación entre Alcaldía y ciudadanía”. De esta pregunta se puede concluir que Medellín ha desarrollado dinámicas de gobernanza, sin embargo, no son suficientes, dado que aun en la ciudad, el enfoque de seguridad ciudadana es desarrollado en mayor medida, por procesos coercitivos y policiales y no preventivos, donde se vean más involucrados los actores civiles y privados.

A lo largo de la presente investigación, se pudo observar que en la ciudad, no hay claridad sobre la existencia de una política pública de seguridad ciudadana. Por lo cual se decidió preguntar: **¿En Medellín actualmente hay políticas públicas de seguridad ciudadana?**

De acuerdo a Jorge Giraldo (2004), en la ciudad sí hay política pública de seguridad ciudadana. En relación a su formulación exalta la importancia de los Planes Locales de Seguridad y Convivencia: “creo que es un avance en la línea correcta, porque empieza a tender el fenómeno de diferenciación y concreción de la política”. Aunque considera que en la práctica, la política pública sigue dependiendo en gran medida de la agenda nacional, lo que la ha llevado a ser muy policial: “un enfoque muy securitario muy policial, y un enfoque que se aparta mucho de los problemas principales de la ciudad.” Para Andrés Casas (2014), hoy Medellín no tiene política pública de seguridad y convivencia: “el Plan Integral (PISC) es la carta de navegación, pero no es la política pública” Argumenta que actualmente la Universidad EAFIT, Naciones Unidas y Corporación región, han venido trabajando sobre los diagnósticos para formular la política pública: “hay varios frentes de trabajo que darán campo a una gran cantidad de información para el diseño participativo de la política pública”. Además considera que en Medellín hay una coexistencia de políticas públicas, como la del Valle de Aburrá, y la de otros municipios: “hay múltiples políticas públicas en el territorio (...) es una sopa administrativa complicada”. Para Arnulfo Serna (2014), la política pública de seguridad viene determinada desde el gobierno Nacional. Frente a esto concuerda con la opinión de Jorge Giraldo (2014). Por mandato nacional los municipios deben elaborar los PISC, de

acuerdo a las necesidades y problemáticas: “en el caso concreto de Medellín, en el PISC, se identificaron 9 problemáticas y 5 acciones y estrategias para enfrentar y atacar esas problemáticas”. Andrés López (2014) frente a la pregunta respondió: “¿hay una política pública de seguridad ciudadana? creo que no hay una”. Argumenta que el tema de seguridad se ha enfocado al campo y a la guerrilla, y no a las ciudades, “el concepto de seguridad ciudadana se le ha dejado a la policía”. Andrés López (2014) y Andrés Casas (2014), concuerdan tanto en considerar la no existencia de una política pública en la ciudad, y en el enfoque policial que se le ha dado a la seguridad ciudadana.

5.3. Incidencia de la JAL de la Comuna 14 en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín

Para desarrollar esta temática se realizaron las siguientes preguntas: ¿Cómo ha sido la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana con actores locales como las JAL?, ¿Sabe usted si la JAL de la Comuna 14, ha incidido en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín?.

Frente a la pregunta: **¿Cómo ha sido la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana con actores locales como las JAL?**, se recibieron las siguientes consideraciones: para Jorge Giraldo (2014), las iniciativas locales y comunitarias son muy importantes en el tema de seguridad ciudadana, sin embargo, considera que en Medellín después de 1995 el énfasis se hace desde los gobernantes, y no desde los gobernados: “en la situación de Medellín el análisis hay que ponerlo en la dirección de abajo a arriba (...) eso es lo que nos puede ayudar a volcar la seguridad ciudadana”. Para Andrés Casas (2014), la construcción de la gobernanza con actores locales, sí se ha dado. Considera que la Alcaldía ha realizado un esfuerzo administrativo y financiero para lograrlo, sin embargo, reconoce que desde las comunidades persisten actores ilegales que “regulan muchos aspectos de la vida privada de las comunidades” dificultando la efectiva participación, toda vez que “afectan la

posibilidad de organización libre y autónoma por parte de las comunidades”. De esto se puede concluir que el Estado aun tiene grandes retos para hacer cumplir el mandato constitucional de participación ciudadana, estrictamente conectado con el de otros derechos como la libertad de expresión, la libertad de asociación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Arnulfo Serna (2014) considera que “la seguridad es un tema de todos, y si es de todos, no sólo involucra a la ciudadanía en general sino a las demás dependencias de la administración”, por lo tanto se puede percibir que otorga importancia a los actores locales. Sin embargo, su argumentación es más institucional, y enfoca los actores locales como “los gestores de gobierno”, funcionarios públicos que trabajan en el territorio que: “(...) identifican en cada comuna, en cada sector, en cada barrio, cuáles son las problemáticas y cuáles son las necesidades, y a partir de ahí se plantean estrategias y acciones(...)”. A su vez, Andrés López (2014) expresa que “en temas de seguridad no fui convocado a nada, mientras fui presidente de la JAL”. Es importante aclarar, que el entrevistado se refirió al período de enero a junio de 2014. Sin embargo, tiempo atrás si fue convocado: “el año pasado durante la construcción del PISC estuve en reuniones con la Secretaría de Seguridad”. Además considera que escenarios como las “Jornadas de Vida”¹⁵ son reflejo de la construcción de la gobernanza con los actores locales, en el tema de seguridad.

Finalmente, de acuerdo a la pregunta **¿Sabe usted si la JAL de la Comuna 14, ha incidido en la construcción de la gobernanza de la**

¹⁵ Las Jornadas de Vida y Equidad son escenarios de encuentro de la comunidad con el Alcalde de Medellín y su equipo de gobierno en las diferentes comunas y corregimientos, para generar acuerdos de corresponsabilidad y solidaridad, concertando soluciones a los problemas y necesidades de la población y el territorio en la búsqueda de un desarrollo humano integral. La Jornada de Vida de El Poblado, se realizó el 1 de junio de 2013, con una asistencia de 1034 personas. Entre los acuerdos se voto: “Mejorar las condiciones de seguridad en la Comuna 14 – El Poblado”. Por valor de \$2.500.000.000 de pesos. Descripción del acuerdo: incrementar los apoyos tecnológicos y de dotación para mejorar la respuesta de la fuerza pública y lograr una mayor presencia de ésta en el territorio de la Comuna 14 (Alcaldía de medellín, tomado de <http://jornadasdevida.com/micrositio/que-es-una-jornada.html>).

seguridad ciudadana en Medellín?, se recibieron respuestas concretas, otras no tanto, y en otros casos, no se respondió.

Jorge Giraldo (2014) aunque no respondió de manera explícita sobre su conocimiento de la incidencia de la JAL, manifestó lo siguiente: “he visto expresiones de medios en El Colombiano, en Vivir en El Poblado y en Gente de El Poblado de alguna vocería”, sin embargo, considera que en temas locales de seguridad “con las JAL todavía uno espera más protagonismo y movilización”, argumenta que “tienen una gran potencialidad, la manera como se conforma la JAL, le da una legitimidad muy grande, como vocero de la comunidad, como representante ante la administración municipal y ante los propios ciudadanos”. Lo que lleva a concluir que, aunque la JAL ha sido visible, le falta mucha más vocería frente a temas de seguridad ciudadana. De Andrés Casas (2014) no se recibió respuesta a la pregunta. De acuerdo a Arnulfo Serna (2014) las comunas han incidido por intermedio de las JAL: “cada Comuna por supuesto con las Juntas Administradoras Locales y todas las organizaciones han aportado”, y en escenarios como las “Jornadas de Vida, donde la misma comunidad prioriza los proyectos que se consideran necesarios”. En especial sobre la JAL de la Comuna 14 no se expresó consideración alguna. Frente a esta pregunta se recibió una extensa respuesta por parte de Andrés López (2014), de la cual se rescata que la JAL si ha incidido en la construcción de la gobernanza de seguridad ciudadana en Medellín. Toda vez que la JAL participó de diversos escenarios como Jornadas de Vida y Equidad, Audiencias públicas, intervención en el Comité Local de Gobierno, comunicación activa con las “Gestoras de Gobierno” y el comandante de la policía de la Estación de El Poblado, y constante transmisión de los requerimientos de la comunidad a las autoridades respectivas. Además hace énfasis en la corresponsabilidad de los ciudadanos en el tema de seguridad: “la gente también debe hacer parte de eso, se quejan porque no tienen estación de policía al lado de la casa, pero ¿dónde está el autocuidado? ¿la corresponsabilidad de la gente?. Hace falta corresponsabilidad en ese tema”. De acuerdo a Andrés López (2014) los habitantes de El Poblado participan muy poco en escenarios sobre el tema de

seguridad, dice que “El poblado se mueve cuando le tocan el bolsillo, la valorización, el predial(...)”. Por otra parte, hace énfasis en la importancia de escenarios como el Comité Local de Gobierno: “Es un espacio importante porque a partir de ahí se logran gestionar una serie de actividades, como pactos de convivencia, operativos en espacio público, presencia de la policía en sectores específicos de acuerdo a las denuncias de la gente”. Finalmente, Andrés López (2014) considera que la JAL sí incidió, dado que sus requerimientos a las autoridades eran tomados en cuenta, sin embargo expresa: “no en el tiempo que uno quisiera, o en la reacción, por la complejidad de lo público y por la falta de personal en la Alcaldía”.

De las entrevistas en profundidad, se puede concluir: en primer lugar, que mediante la articulación entre el sector público y la sociedad, se ha logrado un avance significativo en la gobernanza de la seguridad ciudadana. Ciudades como Medellín, se diferencian por tener procesos de deliberación con las comunidades y el sector privado en torno a la seguridad ciudadana. Segundo, de todas las entrevistas se puede rescatar que los actores civiles son esenciales, en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas, toda vez que, por ser los dolientes del territorio, son quienes mejor conocen sus dinámicas y pueden expresar sus necesidades con mayor claridad. Pero cobra mayor relevancia cuando los actores locales, representantes de la ciudadanía, sector privado y la administración pública logran articularse en pro del bienestar común.

La incidencia en el territorio de actores como las JAL, se mide de acuerdo a la comunicación activa con la comunidad, porque son quienes alimentan a la Corporación de las situaciones vividas que requieren de intervención por parte de las autoridades respectivas. Además su incidencia depende del liderazgo, visión y capacidad de movilización de las fuerzas vivas del territorio al que representan. Y frente a los actores locales, en relación a la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana, se considera que su incidencia depende, en gran medida, de la conformación de organizaciones

sociales, comunitarias, cívicas con interés de participar de los asuntos colectivos.

La JAL de la Comuna 14 de Medellín, ha estado presente en los escenarios de gobernanza local. Desde su papel político ha llevado a cabo acciones tendientes a acercar a la administración pública y a la comunidad, y ha incentivado la rendición de cuentas de las autoridades. Sin embargo, frente a sus funciones como representante de la comunidad, y su trascendencia por ser una Corporación Pública elegida mediante votación popular, se considera, su papel debe ser más movilizador y trascendente en los escenarios de construcción de políticas públicas.

Conclusiones

Dentro de las transformaciones generadas por la Constitución Política de 1991, se encuentra una fuerte apuesta por la generación de libertades y derechos fundamentales tendientes al desarrollo de la participación ciudadana en los asuntos de interés común. Para lo cual se crearon mecanismos de participación ciudadana que hacen más real la apuesta constitucional. Entre estos el voto, por medio del cual se eligen los representantes políticos de la comunidad.

La JAL elegida popularmente, como representante de la comunidad, tiene como labor principal, vincular a los ciudadanos a los procesos de participación de las decisiones de interés general. Puesto que ningún órgano consigue identificar mejor los problemas y las necesidades de la colectividad que sus integrantes, quienes directamente perciben y conviven con la problemática local. En este sentido, las JAL revisten una enorme importancia dentro del concepto de participación ciudadana y gobernanza.

La incidencia en el territorio de actores como las JAL, se mide de acuerdo a la comunicación activa con la comunidad, porque son quienes alimentan a la Corporación de las situaciones vividas que requieren de intervención por parte de las autoridades respectivas, además su incidencia depende del liderazgo, visión y capacidad de movilización de las fuerzas vivas del territorio al que representan. Y frente a los actores locales, en relación a la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana, se considera que su incidencia depende, en gran medida, de la conformación de organizaciones sociales, comunitarias, cívicas con interés de participar de los asuntos colectivos.

La JAL de la Comuna 14 de Medellín incide en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana, toda vez que, mediante sus funciones y

participación activa en los diversos escenarios de la Comuna, permite acercar a la administración municipal y a la comunidad para deliberar, proponer e impartir acciones y soluciones, sobre las problemáticas específicas de seguridad ciudadana. Mediante herramientas como: el Comité Local de Gobierno, las Audiencias Públicas, los Consejos de Seguridad y Convivencia, los Pactos de Convivencia y los operativos focalizados, la JAL se convierte en el puente entre las necesidades y requerimientos de la comunidad, y el accionar de la administración pública.

La JAL de la Comuna 14 de Medellín, ha estado presente en los escenarios de gobernanza local. Desde su papel político ha llevado a cabo acciones tendientes a acercar a la administración pública y a la comunidad, y ha incentivado la rendición de cuentas de las autoridades. Sin embargo, frente a sus funciones como representante de la comunidad, y su importancia por ser una Corporación Pública elegida mediante votación popular, se considera, su papel debe ser más movilizador y trascendente en los escenarios de construcción de políticas públicas.

En las condiciones de hoy de la Comuna 14, por su dinámica diferenciadora de la conformación del territorio. En primer lugar, por el nivel y calidad de vida de sus habitantes. Segundo, por la configuración del espacio en el territorio, como la construcción en altura y en unidades residenciales cerradas, con vigilancia privada. Tercero, por el alto nivel educativo de la población. Y cuarto, por la actividad económica predominante de servicios y comercio. La resolución de conflictos y las estrategias de convivencia cobran mayor relevancia. Temas como espacio público, ruido, y basuras, se pueden solucionar con estrategias como los pactos de convivencia, y allí la JAL cobra un papel fundamental como mediador e interlocutor entre los diversos intereses de la misma comunidad.

Finalmente, los actores civiles, comunitarios y de representación local, son esenciales en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas,

toda vez que, por ser los dolientes del territorio, son quienes mejor conocen sus dinámicas, y pueden expresar sus necesidades con mayor claridad. Pero cobra mayor relevancia cuando los actores locales, representantes de la ciudadanía, y la administración pública logran articularse en pro del bienestar común.

III. CONSIDERACIONES FINALES

Luego del trabajo de investigación realizado, se concluye que la JAL de la Comuna 14 de Medellín incide en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana. Mediante la participación activa en los diversos escenarios de la Comuna, permite acercar a la administración municipal y a la comunidad para deliberar, proponer e impartir acciones y soluciones, sobre las problemáticas específicas de seguridad ciudadana. A través de herramientas como: el Comité Local de Gobierno, las Audiencias Públicas, los Consejos de Seguridad y Convivencia, los Pactos de Convivencia y los operativos focalizados, la JAL se convierte en el puente entre las necesidades y requerimientos de la comunidad y el accionar de la administración pública. Sin embargo, frente a sus funciones como representante de la comunidad y su importancia por ser una Corporación Pública elegida mediante votación popular, se considera, su papel debe ser más movilizador y trascendente en los escenarios de construcción de políticas públicas.

En un comienzo el tema de seguridad ciudadana fue exclusivo del gobierno nacional, en los últimos años ha tenido incidencia el gobierno local, y falta muchísimo para que llegue al nivel micro-social. Es preocupante que la política pública de seguridad ciudadana siga dependiendo de la agenda nacional y se aleje de las comunidades para su creación en conjunto. Aun se requiere que el Estado ceda su papel protagónico y reconozca los roles de todos los actores que convergen en el territorio, tanto comunitarios, públicos y privados, en la construcción de los asuntos que comprometen los intereses generales.

La seguridad ciudadana no debe ser tratada desde lo policial y coercitivo de manera exclusiva, hay otras herramientas integrales donde el fundamento principal se enmarca en el respeto de los derechos fundamentales y en la

convivencia pacífica. Frente a esto, la JAL tiene un papel fundamental como mediador e interlocutor entre los diversos actores e intereses de la misma comunidad.

El papel de la JAL cobra relevancia en la medida que construya una red de ciudadanos, organizaciones comunitarias y sociales y el sector privado, que comuniquen sus problemas y necesidades con respecto a la seguridad ciudadana, para transmitirlos a la administración pública. Cuyos insumos deben construir las estrategias de intervención en el territorio. La JAL por sí sola no tiene la capacidad de funcionar, por tanto requiere motivar a los ciudadanos para que participen de la construcción de las decisiones de interés colectivo como lo es la seguridad ciudadana.

Y para finalizar se enuncian algunas inquietudes que surgieron de la investigación, y que se proponen ser resueltas en otro espacio:

- Se hace necesaria la generación de mayores canales de comunicación entre los Ediles y sus electores. Toda vez que son ellos quienes alimentan de información a la Corporación, para luego ser transmitida a la administración pública. Por otro lado, se debe fortalecer el proceso de socialización a la comunidad sobre la existencia y funciones de la JAL. La ciudadanía en general no tiene este conocimiento o la confunden con otras organizaciones como las Juntas de Acción Comunal (JAC).
- Se debe evaluar el tema de estímulos y el derecho de percibir honorarios a favor de los Ediles en razón de sus funciones. Su trabajo es informal debido a la falta de recursos para su dedicación exclusiva. Hoy en día los Ediles trabajan y/o estudian, y a la vez cumplen con su labor de ser servidores públicos, esto lleva a preguntar ¿Las funciones asignadas a los Ediles corresponden a la capacidad en tiempo y recursos para desarrollarlas?

- En las condiciones de hoy de la Comuna 14, por su dinámica diferenciadora de la conformación del territorio, la resolución de conflictos y las estrategias de sana convivencia cobran mayor relevancia frente a la seguridad ciudadana.
- En la Comuna 14 es esencial el acercamiento a las empresas de vigilancia privada, que prestan el servicio de seguridad en buena parte del territorio. Su compromiso frente a la seguridad ciudadana debe volcarse hacia un enfoque integral. Para esto se propone la creación de estrategias de resolución de conflictos de convivencia dentro de las unidades residenciales y comerciales.
- Se debe evaluar el vínculo de la JAL con la policía. La generación de procesos de sinergia y trabajo conjunto es esencial.
- Se requiere mayor apoyo institucional frente a la labor de las JAL en el despliegue de sus funciones, como mediadores e interlocutores en el territorio.
- Otros escenarios cobran relevancia en la seguridad ciudadana como lo es el espacio público. Hoy en la Comuna 14 el espacio público es poco transitado y ocupado, dado que genera percepción de inseguridad. Se deben generar estrategias para convertirlos en escenarios de encuentro comunitario y de buena convivencia.
- El compromiso social de los ciudadanos es fundamental en la construcción de la gobernanza. Es preocupante la poca participación del ciudadano de a pie, en los escenarios de discusión de la seguridad ciudadana. El tema de corresponsabilidad es fundamental en contextos de denuncia y autocuidado.

- Se propone finalmente la transición hacia un modelo de gobierno horizontal, donde el nivel micro-social cobra mayor relevancia en los ejercicios de participación de la comunidad, que deben tener como finalidad la inclusión y el autogobierno. El Estado debe pasar a cumplir el papel de actor principal al de de coordinador, profundizando el esquema de democracia participativa.

IV. BIBLIOGRAFÍA CITADA Y CONSULTADA

- Alcaldía de Medellín. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín, un Hogar para la Vida*. Alcaldía de Medellín, Medellín.
- Alcaldía de medellín. (s.f.). *Jornada de Vida y Equidad*. Recuperado el 01 de octubre de 2014, de <http://jornadasdevida.com/micrositio/que-es-una-jornada.html>
- Barros Muñoz, C., Tamayo Carlucci, C., Restrepo Isaza, D., Granados Cortés, H., Tobón Lotero, J., Morales García, L., y otros. (2010). *Plan de Desarrollo Comuna 14 - El Poblado*. Medellín.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, Citado por la Corte Constitucional en Sentencia C-180 de 1994.
- Casas Casas, A. (6 de octubre de 2014). Sobre la monografía de grado Incidencia de la Junta Administradora Local (JAL) de la Comuna 14, en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana, Medellín: Una mirada jurídico-política. (D. T. Rojas, Entrevistador) Medellín, Antioquia, Colombia.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA. (31 de diciembre de 2009). <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>. Recuperado el 20 de septiembre de 2014, de <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadii.sp.htm>
- Dammert, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. *Desafíos* (No.13).
- DANE. (2005). *Proyecciones de Población por Comuna 2006-2015*. DANE, Medellín.
- Dávila, L.F. (2013). Conflicto y gobernabilidad local: análisis para el corregimiento de Altavista, Medellín. *Lasallista de Investigación*, 10 (1), 128 - 138.
- Departamento Administrativo de Planeación. (2012). *Encuesta de Calidad de Vida*. Municipio de Medellín, Antioquia, Medellín.

- Gabilanes, R. V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos* , 149- 187.
- Giraldo Ramírez, J. (6 de octubre de 2014). (D. T. Rojas, Entrevistador) Medellín, Antioquia, Colombia.
- Giraldo Ramírez, J. (s.f.). Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades.
- Herrera Vergara, H. (1994). Sentencia C-180 de 1994.
- Kooiman, J. (. (1993). *Modern Governance: Government-Society Interactions*. London.
- Launay-Gama, C. (2 de octubre de 2008). *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. Recuperado el 26 de septiembre de 2014, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-357.html#iref:14>
- Launay-Gama, C. (7 de julio de 2006). *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. Recuperado el 1 de octubre de 2014, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Leyva, S. (2014). ¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. *Estudios Políticos* , 44, 115-138.
- Lopez, A. (12 de octubre de 2014). Sobre la monografía de grado Incidencia de la Junta Administradora Local (JAL) de la Comuna 14, en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana, Medellín: Una mirada jurídico-política. (D. Trejo Rojas, Entrevistador) Medellín, Antioquia, Colombia.
- Medellín Cómo Vamos. (2014). Recuperado el 1 de octubre de 2014, de <http://www.medellincomovamos.org/la-ciudad>
- Municipio de Medellín. (2012). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia*. Oficial, Medellín.
- Náder Orfale, R. (2010). Las Juntas Administradoras Locales en Colombia Observaciones Generales sobre el Régimen Jurídico en Colombia. *Advocatus* (14), 75-81.
- ONU HABITAT & Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*.

- ONU HABITAT & Universidad EAFIT. (2011). *Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de Medellín*. Medellín.
- República de Colombia. (1991). *Constitución Política*.
- Rojas Aravena, F. (2008). Violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo humano. *Pensamiento Iberoamericano* (2), 5-36.
- Serbin, A. (2008). La sociedad civil ante la violencia y los conflictos en América Latina y el Caribe. *Pensamiento Iberoamericano* (2), 141-162.
- Serna Giraldo, A. (11 de octubre de 2014). Sobre la monografía de grado Incidencia de la Junta Administradora Local (JAL) de la Comuna 14, en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana, Medellín: Una mirada jurídico-política. . (D. T. Rojas, Entrevistador) Medellín, Antioquia, Colombia.
- Vargas Velásquez, A., & García Pinzón, V. (2008). Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007. *Pensamiento Iberoamericano* (2), 251-270.
- Vásquez, J. C. (2005). La seguridad ciudadana y las dinámicas sociales. *Papel político* (18), 155-187.
- Velásquez, E. (2007). La governance de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional. *Red URBAL 14 & Regione Toscana* , 60-87.
- Velásquez, E., & Giraldo, F. (Edits.). (febrero de 2009). Hábitat y seguridad urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad.
- Velásquez, H. A. (s.f.). Los Gobiernos Locales y la Seguridad Ciudadana. *Fundación Seguridad & Democracia*, 169-233.

V. ANEXOS

1. Tabulación de Entrevistas

Entrevistado	Jorge Giraldo Ramírez
Cargo	Decano de la Escuela de Ciencias y Humanidades de la Universidad EAFIT
Fecha	6 de octubre de 2014
Pregunta	Respuesta
Para usted, ¿Qué es gobernanza?	La gobernanza pretende recoger la necesidad de una coordinación entre las instituciones de gobierno de distintos niveles y las instituciones o los espacios en los que tiene representación la ciudadanía, independiente de los niveles de organización que tenga la misma.
¿Cómo ha sido la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, durante la Administración actual?	<p>Durante los 3 años de la Administración actual no ha habido gobernanza.</p> <p>De hecho EAFIT acaba de terminar la última o la penúltima presentación de un trabajo sobre acompañamiento de la política pública en seguridad, y digamos que todavía no hemos llegado a ese nivel.</p> <p>Medellín es una ciudad que tiene en este momento 11 años desarrollando una política pública de seguridad. Eso antes no existía, el avance que tienen ciudades como Bogotá y Medellín, es que empezaron a diseñar e implementar políticas públicas de seguridad en el nivel local; “antes la concepción que había entre los administradores y políticos era que la seguridad era un problema del orden nacional, no del orden local”</p> <p>Ahora lo que se está tratando de plantear es que es un paso importante, pero hay que dar un paso más, y es que “la seguridad no es un asunto exclusivo de la administración, no puede ser, y menos todavía un asunto estrictamente policial”. Y en virtud de eso, venimos hablando de “la importancia de tener un enfoque más amplio que el enfoque policial, y de territorializar las políticas”, porque hacia donde hemos avanzado en los últimos años, incluso uno que no hemos publicado, es hacia mostrar que una ciudad como “Medellín</p>

	<p>tiene una heterogeneidad muy grande, en los fenómenos de seguridad”</p> <p>“A pesar de que fui el coordinador del Libro Blanco, me parece que es de los poquitos espacios y los últimos, en el terreno de gobernanza”</p>
<p>¿En Medellín actualmente hay políticas públicas de seguridad ciudadana?</p>	<p>En ciencia política hacemos una distinción fuerte entre la política pública, la formulación y las prácticas.</p> <p>En la formulación algo que está claro y encuentras en los documentos es que “ésta administración desarrolló los planes locales de seguridad y convivencia, “creo que es un avance en la línea correcta, porque empieza a tender el fenómeno de diferenciación y concreción de la política”</p> <p>“En la práctica sigue dependiendo mucho de la agenda nacional, es una política muy policial”, y “en ese orden de ideas es una política que sigue estando muy dominada por la agenda nacional”.</p> <p>Por ejemplo el principal problema proviene de las directrices nacionales de policía y gobierno, cuya prioridad es el tema del micro tráfico, el 90% de detenciones en Medellín es por micro tráfico, posesión o consumo de droga, nosotros hemos criticado mucho eso; ahí si me interesa el enfoque de derechos, “eso constituye una distracción respecto al mandado constitucional, el cual dice que las prioridades son la protección de la vida y de los bienes de los ciudadanos”, y hay que hacer muchas maromas para demostrar que la posesión o consumo de drogas atentan contra la vida o bienes de los ciudadanos, entonces tenemos ese problema en el trabajo que acabamos de presentar.</p> <p>“Un enfoque muy securitario muy policial, y un enfoque que se aparta mucho de los problemas principales de la ciudad.”</p>
<p>¿Cómo ha sido la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana con actores locales como las JAL?</p>	<p>En la situación de Medellín el análisis hay que ponerlo en la dirección de abajo a arriba, llevamos muchos años, después del 95, el énfasis esta de arriba abajo, para buscar el equilibrio son muy importantes las iniciativas locales y comunitarias, y de ahí para arriba, eso es lo que nos puede ayudar a volcar la seguridad ciudadana.</p>
<p>¿Sabe usted si la JAL de la Comuna 14, ha incidido en la</p>	<p>He visto expresiones de medios en El Colombiano, en Vivir en el Poblado y en Gente de alguna vocería. Hubiera esperado mas intervención de la JAL como por ejemplo con temas de seguridad que han pasado en la presidenta, se que ha habido</p>

<p>construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín?</p>	<p>intervenciones, por ejemplo con parque lleras, en las discusiones sobre ruido.</p> <p>Con las JAL todavía uno espera más protagonismo y movilización. Porque tienen una gran potencialidad, la manera como se conforma la JAL, le da una legitimidad muy grande, como vocero de la comunidad, como representante ante la administración municipal y ante los propios ciudadanos, uno entiende las limitaciones, no es un trabajo profesional, los miembros de las JAL trabajan, estudian.. pero si creo que podrían jugar todavía un papel más protagónico.</p>
---	--

Entrevistado	Andrés Casas Casas
Cargo	Director del Centro de Análisis Político Universidad EAFIT
Fecha	6 de octubre de 2014
Pregunta	Respuesta
<p>Para usted, ¿Qué es gobernanza?</p>	<p>Gobernanza desde el punto de vista de las políticas públicas es un concepto reciente, ha sido una especie de mutación de las miradas que después de los años 80 se heredaron de Canadá y Chile, donde el problema territorial entró a ser discutido en el marco de las políticas públicas, que tenía una mirada totalizante del fenómeno del gobierno y de las decisiones políticas, empezó a presionar por el papel que juegan las comunidades, y juegan actores específicos en la coordinación, gestión, monitoreo y control de las decisiones a través del paso del tiempo.</p> <p>Hay múltiples definiciones de gobernanza, yo asumiría una muy sencilla: la gobernanza tiene que ver con una mirada amplia de la democracia desde un punto de vista territorial y que involucra actores, que incluso son no estatales, que inciden sobre todo, en el monitoreo, exigencia e incentivo de la rendición de cuentas por parte de los gobernantes.</p> <p>Tiene un componente adicional, humanizar y poner dolientes al fenómeno de la política pública en el ámbito territorial y con un elemento adicional, se habla de multidimensionalidad del ejercicio de la política pública, es un concepto reciente, complejo, de territorialización, es decir introduce en el contexto la geografía, la coyuntura que viva una unidad administrativa en un territorio dado, que está en el marco de un juego más amplio de decisiones político administrativas.</p> <p>Con un componente clave, es el componente democrático, uno</p>

	<p>de los posibles límites de la relación entre gobernantes y gobernados. Involucra actores civiles que por ejemplo se vinculan temporalmente a la toma de decisiones o a la administración pública en el nivel de cargos de representación más local.</p> <p>La gobernanza es un articulador en el nivel micro-administrativo de la representación en el territorio. Hay que tener en cuenta que hasta ahora se esta construyendo, que es muy reciente y que estamos aprendiendo qué es, y por eso me preocupa que de gobernanza se habla mucho, pero muy pocas veces desde un punto empírico sabemos qué es, normativamente asumimos que gobernanza tiene una serie de atributos de democracia local, de transparencia ciudadana, eficiencia institucional en términos de rendición de cuentas, pero no necesariamente sabemos qué es en el sentido estricto.</p>
<p>¿Cómo ha sido la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, durante la Administración actual?</p>	<p>Aun falta ser un proceso de planeación estratégica de la ciudad, que involucre en el nivel más local, las JAL, actores no estatales legales, dentro del proceso. el PISC es un primer buen intento, sin embargo, la meta gobernanza es el producto de no instalar un concepto en la ciudad, sino una serie de prácticas ciudadanas.</p>
<p>¿En Medellín actualmente hay políticas públicas de seguridad ciudadana?</p>	<p>La ciudad en este momento no tiene política pública de seguridad y convivencia.</p> <p>El plan integral PISC es la carta de navegación, pero no es la política pública.</p> <p>De hecho la política pública se debe construir a partir de la línea base que nosotros entregamos hace un mes, y que venimos presentando estas ultimas semanas, y por el otro lado que naciones unidas ha venido haciendo con una auditoria desde hace 2 años, corporación región, y el observatorio de seguridad humana de la universidad de Antioquia.</p> <p>Hay varios frentes de trabajo que darán campo a una gran cantidad de información para el diseño participativo de la política pública.</p> <p>Hay múltiples políticas públicas en el territorio, no se sabe si se aplica la del Valle de Aburrá, la de Medellín, o cómo se coordinan con la de otros municipios, es una sopa administrativa complicada.</p>
<p>¿Cómo ha sido</p>	<p>Lo que he notado de los gestores y técnicos en el territorio, es</p>

<p>la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana con actores locales como las JAL?</p>	<p>que desde la administración hay musculo financiero, que desarrolla actividades costosas y riesgosas. Las comunidades notan que hay un interés. Pero pienso que “hay otros actores que pueden servir más de mediadores como las JAC y las JAL”, no sabemos los concejales que tan territorializados están. Por ahora del lado de la administración se está construyendo el puente, pero qué tan alejado está de la comunidad.</p> <p>Todavía se habla a la comunidad en términos de intercambios, estamos muy precarios, por ej. refrigerios.</p> <p>Procesos de organización de base, pero hay un problema grande es que los actores ilegales controlan los territorios, y si no los controlan, sí regulan muchos aspectos de la vida privada de las comunidades, y uno de los aspectos que más se lesiona, es que “afectan la posibilidad de organización libre y autónoma por parte de las comunidades”</p> <p>La gente tiene miedo o sabe quien es el que ordena, pero no le revela al estado sus preocupaciones porque hay un orden paralelo funcionando.</p>
<p>¿Sabe usted si la JAL de la Comuna 14, ha incidido en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín?</p>	<p>N/A</p>

Entrevistado	Arnulfo Serna Giraldo
Cargo	Subsecretario de Seguridad del Municipio de Medellín
Fecha	11 de octubre de 2014
Pregunta	Respuesta
<p>Para usted, ¿Qué es gobernanza?</p>	<p>N/A</p>
<p>¿Cómo ha sido la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín,</p>	<p>La pregunta es muy subjetiva, por que se puede catalogar como buena, mala o regular o puede platear la respuesta desde otro punto de vista.</p> <p>Está claro que para la Administración Municipal de Medellín el</p>

<p>durante la Administración actual?</p>	<p>tema de seguridad es prioritario, tan prioritario es, que esta administración decidió crear una dependencia exclusiva para atacar y enfrentar el tema de la seguridad, en ninguna parte del país existe Secretaría de Seguridad.</p> <p>Esta administración dentro de la reestructuración administrativa que hizo, creó la Secretaría de Seguridad, porque antes el tema de seguridad lo manejaba la Secretaría de Gobierno. En la dependencia interna de un subsecretario de Gobierno era a quien le delegaban el tema de seguridad y era relegado a un segundo plano.</p> <p>Mientras que ahora, hay una dependencia, independiente, con planta de personal y con presupuesto propio, que se encarga de atender la problemática de seguridad.</p> <p>Entonces para esta administración el tema de seguridad es prioritario y por eso se han planteado esas estrategias. Además hay unos recursos para apoyar los organismos de seguridad y justicia con miras a mejorar las condiciones de seguridad de la ciudad.</p>
<p>¿En Medellín actualmente hay políticas públicas de seguridad ciudadana?</p>	<p>Eso viene desde una línea del nivel central, hay una política pública de seguridad a nivel nacional que está presidida por el ejecutivo central, el presente de la República. Entonces se traza un Plan Integral de Seguridad y Convivencia a nivel nacional y ya cada ente territorial, en este caso los municipios, tienen que desarrollar un Plan Integral de Seguridad y Convivencia para su ciudad.</p> <p>A partir del desarrollo de ese Plan, que se llama PISC (plan integral de seguridad y convivencia). Primero se identifican las problemáticas de seguridad que existen en la ciudad; y a partir de la identificación de las problemáticas se establecen unas estrategias y unas acciones para poder enfrentar esas problemáticas.</p> <p>En el caso concreto de Medellín, en el PISC, se identificaron 9 problemáticas y 5 acciones y estrategias para enfrentar y atacar esas problemáticas.</p> <p>La política pública de seguridad de la ciudad de Medellín está basada en los lineamientos de la Nación, y se adecuan a la ciudad.</p> <p>Se asume la línea del gobierno nacional; y está la construcción del Plan Integral del Seguridad y Convivencia Local. Pero además, en este momento se adelanta un convenio con la</p>

	<p>universidad EAFIT y el apoyo de Naciones Unidas.</p> <p>Se está construyendo una política pública de seguridad, para dejar un marco general para que las futuras administraciones lo tengan en cuenta, identificando en cada territorio las problemáticas de seguridad, como serían las estrategias y las acciones que se deben implementar y tener un norte más amplio desde el punto de vista oficial.</p> <p>La construcción de una política criminal de la ciudad, es un proceso que se está llevando a cabo con la participación de la Universidad EAFIT y Naciones Unidas.</p>
<p>¿Cómo ha sido la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana con actores locales como las JAL?</p>	<p>El Plan Integral de Seguridad y Convivencia es la carta de navegación de seguridad en la ciudad.</p> <p>Y por supuesto, la seguridad no es un problema exclusivo de la Secretaría de Seguridad, la Administración Municipal y los funcionarios que trabajan en la Alcaldía. La seguridad es un tema de todos, y si es de todos, no sólo involucra a la ciudadanía en general sino a las demás dependencias de la administración.</p> <p>Entonces así como las JAL, existen también dentro de la Secretaría de Seguridad y en la Secretaría de Gobierno, otro grupo de personas que son gestores territoriales y gestores de gobernabilidad que trabajan en territorio.</p> <p>Trabajan en territorio para tener contacto con la comunidad, para identificar en cada comuna, en cada sector, en cada barrio, cuáles son las problemáticas y cuáles son las necesidades, y a partir de ahí se plantean estrategias y acciones para enfrentar esas problemáticas, por supuesto con la disposición de recursos para esos efectos.</p>
<p>¿Sabe usted si la JAL de la Comuna 14, ha incidido en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín?</p>	<p>Cada comuna por supuesto con las Juntas Administradoras Locales y todas las organizaciones han aportado.</p> <p>En la ciudad se vienen desarrollando unas jornadas de vida en cada comuna. En esas jornadas de vida participan todos los organismos que se mencionan, y ellos lo que hacen es también identificar cuáles son las necesidades en diversas áreas y por supuesto en el área de seguridad; y la administración entrega hasta 2.500 millones de pesos para intervenir diversos temas, entre estos el tema de seguridad exclusivamente.</p> <p>La comunidad en la jornada de vida presidida por el Alcalde, de manera pública y democrática, es la que determina</p>

	efectivamente si el tema de seguridad es importante atenderlo, y priorizar así, recursos para el mismo.
--	---

Entrevistado	Andrés López
Cargo	Ex Edil de la JAL de la Comuna 14 de Medellín
Fecha	12 de octubre de 2014
Pregunta	Respuesta
Para usted, ¿Qué es gobernanza?	N/A No tenía ni idea que es palabra existía
¿Cómo ha sido la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín, durante la Administración actual?	<p>Se puede abordar desde varios puntos.</p> <p>Como administrador pienso en el tema de los recursos. Tengo entendido que con recursos propios se han venido desarrollando Planes Integrales de Seguridad (PISC) donde han hecho participe a la ciudadanía, para que digan cuales son los principales problemas que se tienen en su comuna o barrios, y cuales cree usted que son las principales necesidades y probables soluciones para enfrentar esos problemas.</p> <p>A través de los PISC hicieron un sondeo con la gente, preguntaron y después realizaron una inversión.</p> <p>A través de Presupuesto Participativo, la gente prioriza recursos de acuerdo a sus propias necesidades, entonces ese es otro mecanismo que muestra articulación entre Alcaldía y ciudadanía.</p> <p>A parte de los PISC y PP. “El tema de seguridad siempre está contemplado en inversión de armas, carros, motos, cámaras, creo que el concepto de seguridad abarca muchas otras cosas”. No podemos pretender que la seguridad sea un policía en cada esquina para sentirnos seguros todos.</p>
¿En Medellín actualmente hay políticas públicas de seguridad ciudadana?.	<p>¿Hay una política publica de seguridad ciudadana? Creo que no hay una.</p> <p>La seguridad en el país se ha enfocado más en el tema del campo, la guerrilla, y el concepto de seguridad ciudadana se le ha dejado a la policía.</p> <p>Medellín ha avanzado mucho en el tema del CISC (Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia) y de cámaras, pero es un tema que como política pública no creo que se</p>

	<p>halla enfocado en las ciudades. De pronto cada ciudad y alcalde, dentro del Plan de Desarrollo se tendrá un programa a desarrollar en seguridad. Pero como política pública no creo.</p>
<p>¿Cómo ha sido la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana con actores locales como las JAL?</p>	<p>Si vamos a evaluar de enero a junio 2014, no. El año pasado durante la construcción del PISC estuve en reuniones con la secretaria, reuniones en ciudad del rio para tocar el tema de las cámaras.</p> <p>Se supone que ya había algo definido, y la inversión lista. El año pasado en jornadas de vida y el proyecto que salió por ahí de cámaras, se comenzó a implementar.</p> <p>Las jornadas de vida son otro espacio.</p> <p>En temas de seguridad no fui convocado a nada mientras fui presidente de la JAL.</p>
<p>¿Sabe usted si la JAL de la Comuna 14, ha incidido en la construcción de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Medellín?</p>	<p>Claro que la JAL a incidió. Primero incentivando a la comunidad a que participen en esos temas, en jornada de vida. Ahí nos dividimos como JAL cada uno en un proyecto, y estuvimos pendientes que el proyectos de seguridad contemplara la resolución de esos problemas que por lo menos contemplábamos como los de el Poblado. Participando activamente en la jornada de Vida.</p> <p>Asistiendo y dando nuestra opinión en las reuniones con la secretaria de seguridad. En cierta proporción estuvimos pendientes de los proyectos anteriores de PP, que nos falto sí, pero estuvimos ahí pendientes de un tema de cámaras.</p> <p>La comunicación constante con el comandante de El Poblado para contarle los problemas que nos contaban a nosotros como Ediles, comunicándoselos por el Chat. Creo que incidimos.</p> <p>En el 2012, el tema de seguridad fue uno de los puntos que puse en campaña para trabajar. Enfocado no por el tema de cámaras, sino por el mejoramiento del espacio público, alumbrado público. Cuando existen sectores en el barrio oscuros generas focos de posible inseguridad. Es como la teoría del Gulliani en Nueva york. Si dejas un carro con los vidrios quebrados, se vuelve un ambiente propicio para el desorden. Entonces con el mejorando de los espacios públicos se aporta en el tema de seguridad. Espacio público y alumbrado público es esencial.</p> <p>La gente también debe hacer parte de eso, se quejan porque no tienen estación de policía al lado de la casa, pero ¿dónde</p>

	<p>esta el autocuidado? ¿la corresponsabilidad de la gente?. Hace falta corresponsabilidad en ese tema. A El Poblado, le falta.</p> <p>Como JAL divulgamos y estuvimos pendientes del tema de seguridad. Pero siempre participaba la misma gente. El punto de quiebre fue la participación de la jornada de vida, donde previamente se habían construido los proyectos y la gente llegaba a votar.</p> <p>A la gente le falta. La percepción de inseguridad en El Poblado es alta, dicen que roban mucho, pero ¿el ciudadano en que aporta?, si ni siquiera denuncian.</p> <p>Nos quejamos de muchas cosas pero, ¿que hacemos para cambiarlo? Es un tema de corresponsabilidad ciudadana.</p> <p>El Comité Local de Gobierno es muy importante. Hay uno en cada comuna, donde asiste el presidente de la JAL, están los representantes de la Secretaria de espacio público, en algunas reuniones, el comandante de la estación de policía, las gestoras de seguridad y de gobierno, a veces va la comisaria. Ahí se discuten los principales temas de seguridad y convivencia. Es un espacio importante porque a partir de ahí se logran gestionar una serie de actividades, como pactos de convivencia, operativos en espacio público, presencia de la policía en sectores específicos de acuerdo a las denuncias de la gente.</p> <p>La audiencia pública de seguridad, fue un mecanismo que utilizamos como JAL, donde citamos al Secretario de Seguridad, al Secretario de Gobierno, para que nos contaran que estaban haciendo en El Poblado. Segundo, para nosotros plantearles las inquietudes que teníamos. Y tercero, para que dieran respuesta. En ese escenario faltó mayor participación de la ciudadanía, fueron como 60 personas. El poblado se mueve cuando le tocan el bolsillo, la valorización, el predial. Pero hay otros temas que necesitan de la gente, y es la corresponsabilidad.</p> <p>Como presidente me reunía con las gestoras de gobierno periódicamente para transmitir inquietudes de personas de la comunidad, y para ver la Alcaldía que está haciendo, a partir de lo que se planifica en el Comité Local de Gobierno.</p> <p>Creo que como JAL incidimos, si no estuviéramos ahí diciéndoles a ellos, que necesidades hay. Ellos no se enteran</p>
--	--

	<p>de todos los problemas y nosotros como JAL tampoco, por la extensión del territorio, por eso se requiere esa articulación. Así se pueden tomar más acciones.</p> <p>La JAL si incide. Una cosa es que nosotros dijéramos pero la alcaldía o el comandante no hicieran nada. Pero sí vimos que cuando hablábamos se tomaban acciones. No en el tiempo que uno quisiera, o en la reacción, por la complejidad de lo público y por la falta de personal en la Alcaldía.</p> <p>Si fuera meramente participación no se hubieran impartido acciones concretas.</p> <p>Participé en la formulación del Plan Local, en el tema de seguridad. Tengo mis dudas sobre el tema del Plan Local, porque fui partícipe hasta cierta parte, y después se siguieron haciendo reuniones pero a la JAL no la tuvieron en cuenta. Se construyó muy entre ellos. Pero algo aportamos como JAL.</p>
--	---