



Vigilada Mineducación

**DISCONTINUIDAD DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS Y GOBERNANZA CRIMINAL EN  
MEDELLÍN**

Discontinuity of public instruments and criminal governance in Medellín

**JUAN FELIPE MARTINEZ ÁLVAREZ  
ANDRÉS FELIPE SALDARRIAGA PAERES**

**Trabajo de Grado**

**Asesor**

**Juan Sebastián Aristizábal**

**Universidad EAFIT**

**Escuela de Humanidades**

**Maestría en Gobierno y Políticas Públicas**

**Medellín**

**2021**

## Tabla de contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>2</b>
<b>Palabras claves .....</b>	<b>2</b>
<b>Problema de investigación.....</b>	<b>2</b>
<b>Pregunta de investigación.....</b>	<b>3</b>
<b>Justificación .....</b>	<b>3</b>
<b>Revisión de literatura.....</b>	<b>4</b>
<b>Hipótesis.....</b>	<b>11</b>
<b>Propuesta metodológica .....</b>	<b>11</b>
<b>Desarrollo metodológico .....</b>	<b>14</b>
<b>Discusión.....</b>	<b>27</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>31</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>32</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>33</b>

## **Resumen**

El presente se constituye como un trabajo de investigación dentro del marco de las políticas públicas en Colombia. Se espera poder hacer un aporte teórico sobre temas de crimen organizado que permitan a las autoridades competentes ajustar las diferentes estrategias en la lucha contra el crimen.

El estudio busca poder identificar los efectos que pueden presentarse cuando se realizan intervenciones públicas en seguridad de manera discontinua, y dar cuenta si de esta falla en los instrumentos de política pública en efecto hay una relación de dependencia con la consolidación de los grupos criminales en sus territorios.

Para tal fin realizaremos un estudio de caso, y aplicaremos un estudio comparado de los instrumentos públicos de seguridad utilizados a lo largo de tres administraciones municipales de Medellín comprendidas entre los años 2008 y 2019. Información que reposa en los diferentes Planes de Desarrollo de cada administración, entendidos estos según el DNP (s.f) como un instrumento en el cual se define la planeación de acciones y estrategias a desarrollar durante un periodo de gobierno, con el fin de resolver o mejorar las diferentes problemáticas a nivel municipal, regional o nacional (p. 4).

## **Palabras claves**

Instrumentos, políticas públicas, gobernanza criminal, Planes de Desarrollo.

## **Problema de investigación**

A pesar de existir una política criminal, varias Políticas Públicas de Seguridad y Planes de Desarrollo con inversiones económicas importantes para fortalecer la seguridad a través de la implementación de diversos instrumentos de intervención pública, es habitual que cuando hay cambios de gobierno en los municipios, por diferentes razones no técnicas precisamente, se interrumpen de manera temporal o definitiva la implementación de estos instrumentos impidiendo su continuidad.

Por lo tanto, la falta de continuidad de los instrumentos de intervención utilizados para combatir las actividades criminales abre una ventana de oportunidad para que los

delincuentes operen con libertad, situación que en el tiempo permite la consolidación de estas estructuras y la instauración de sistemas de gobierno criminal en los territorios.

### **Pregunta de investigación**

¿Cómo afecta la discontinuidad de los instrumentos de intervención la gobernanza criminal en los barrios de Medellín?

### **Justificación**

Durante años gran parte de los habitantes de muchas ciudades del mundo, han tenido que convivir con los grupos criminales y estar sometidos a su modelo de control, en el cual los miembros de estas estructuras fungen como un gobierno paralelo; según Blattman et al. (2021. p.1) “La gobernanza criminal es especialmente común en América Latina, particularmente en Brasil, América Central, Jamaica, México y Colombia”; a este fenómeno se le conoce como gobernanza criminal, así lo define Azula (2018):

El conjunto de instituciones establecidas por una organización delincuencia para manejar las relaciones con los civiles que viven en el territorio que controlan y que toman la forma de un sistema de tributación y unas reglas formales o informales para gobernar la vida civil. (p.5)

Abello & Guarneros (2014) describen algunas de las manifestaciones de este fenómeno al indicar que, “desde pequeñas peleas hasta delitos graves, muchos residentes recurren a las pandillas locales. Los actores criminales desempeñan un papel importante en la "resolución" de conflictos que surgen en hogares, vecindarios, lugares de trabajo y escuelas (p.3279).

Esto ocurre regularmente donde el Estado tiene dificultades para llegar, su presencia es escasa o nula, su debilidad posibilita que los grupos criminales ejerzan autoridad como lo sugiere Lessing (2020, p. 2) al igual que Duque (2020), al decir que “la debilidad estatal que se expresaba en la incapacidad para imponer su soberanía interna y sus aparatos de poder y la fragilidad de sus instituciones de control y de justicia, en muchos casos cooptadas por las propias organizaciones criminales” (p. 351).

Debido a esta situación es necesario identificar las posibles causas que generan este problema, por lo tanto la investigación se enfocará en el análisis detallado para encontrar

casos de implementación discontinua en los instrumentos de gobierno para combatir el crimen, con el fin de determinar de qué forma los efectos que genera la interrupción de las diferentes acciones, impide resolver el problema del control territorial de los grupos criminales en las ciudades.

### **Revisión de literatura**

Los instrumentos de gobierno son aquellos mecanismos o herramientas mediante los cuales, se operativizan las políticas públicas para conseguir un objetivo específico, según McDonnell & Elmore (1987). Cada uno de estos instrumentos tiene un propósito y una forma de uso, es por esto que el éxito de las políticas públicas se basa de una selección de instrumentos teniendo claridad el problema a resolver, como lo sugieren Leyva & Tabares (2015), “[...] depende de la lectura que el Estado haga del contexto y de la interpretación de los problemas”, además de una buena coordinación entre los actores quienes los ejecutan” (p. 274), y ratifican Lascoumes & Le Galés (2009, p. 287) al mencionar que “la eficiencia de los instrumentos radica en tener claro su problema”.

De igual manera es bien importante tener claridad con qué instrumentos se cuenta y el uso que se le puede dar a cada uno, de esta manera se aprovechará al máximo los instrumentos y darán mejor respuesta a los problemas (Franco & Roldán, 2019, p. 101).

La revisión de literatura permitió notar que existen muchos autores que a través de la historia han planteado diversas tipologías de instrumentos de gobierno, entre ellos Schneider & Ingram (1990, p.p 514-127); Hood define el esquema de instrumentos denominado NATO (como citó Thoenig, 1984. p. 153); Bemelmans, Rist & Vedung (2011), quienes proponen la versión minimalista de las tipologías comprendidos por los instrumentos zanahoria, garrote y sermón, y Salamon (2002), quien expone un listado de tipología con trece instrumentos.

Franco & Roldán, (2019) hacen un análisis detallado de los tipos de instrumentos con base en un número mayor de autores, este análisis fue tenido en cuenta para la selección tipología con la cual se espera adelantar el estudio.

**Tabla 1. Análisis de tipologías de instrumentos públicos por autor**

Proponente(es)	Tipos de instrumentos	Observaciones	Proponente(es)	Tipos de instrumentos	Observaciones
<b>Hood (1983)</b>	Nodalidad o información Autoridad Tesorería Organización	Conocido como el Modelo de la OTAN se refiere a los recursos disponibles para el Estado.	<b>Salomón (2002)</b>	Gobierno directo Regulación social Regulación económica Contratación Concesión Garantía de préstamo Directo Seguro público Gastos fiscales Comisiones, cargos Obligaciones legales Empresas gubernamentales Bonos o vouchers Información pública	Más que una clasificación, estos son los tipos de instrumentos más utilizados por los gobiernos según el autor, quien a lo largo del libro que publica los clasifica en base a los criterios de evaluación que propone, como la automaticidad, la visibilidad, la coercitividad, entre otros.
<b>Mcdonnell y Elmore (1987)</b>	Reglas Incentivos Capacitación Delegación	Propone estrategias válidas para cualquier entidad en organización, no sólo para el Estado.	<b>Lascoumes y Le Gales (2007)</b>	Legislativo o reglamentario Económicos y fiscales Acuerdos e incentivos Información y comunicación Mejores prácticas de hecho	A través de los recursos movilizadas por el Estado, esta tipología pretende revelar los efectos en términos de las relaciones políticas y la legitimidad que hacen posible.
<b>Schnieder y Ingram (1990)</b>	Autoridad Incentivos de Capacitación Simbólico o exhortativo Aprendizaje	Propone estrategias válidas para cualquier entidad u organización, no solo para el Estado, y toma en cuenta los impulsores de los actores para la acción a favor de la política.	<b>Pal (2014)</b>	No hacer nada Actuar indirectamente (información, gastos, reglamento) Actuar directamente (Organización)	"Deliberadamente ecléctica" esta tipología pone de relieve no sólo los recursos de que dispone exclusivamente el Estado, sino también su capacidad para responder a los problemas, incluida la opción de no hacer nada.
<b>Weimer y Vining [1992] (2017)</b>	Intervenir en los mercados. Estimular Regular el comportamiento Producir bienes o servicio (directamente o por terceros). Proporcionar seguro público	Su tipología se refiere unas las diversas medidas de las que dispone exclusivamente el gobierno para resolver problemas económicos y sociales.	<b>Velasco (2007)</b>	Organizacional Programática Normativa Financiera Mejora del conocimiento Comunicación	Tiene en cuenta los recursos de que disponen los responsables de la toma de decisiones para poner en marcha sus iniciativas.
<b>Doern y Phidd (1992)</b>	Autorregulación Exhortación Gasto Regulación Propiedad pública	Enfatiza el grado de intrusión del gobierno en la economía y postula que solo existen estos cinco tipos de instrumentos.	<b>Alfama y Cruells (2011)</b>	Regulativo Informativo Participativo Estructural Seguimiento y evaluación Económico Formativo	Esta clasificación responde más a la función de los instrumentos que a sus propias características.
<b>Vedung (1998)</b>	Regulación (palo) Medios económicos (zanahoria) Información (sermón)	Una tipología minimalista que pone el énfasis en el carácter obligatorio del Estado en sus estrategias de solución. Aunque es una tipología que recuerda al modelo de la OTAN de Hood, deja deliberadamente fuera el recurso de la "organización" al considerar que esto es "un requisito previo para la implementación de un instrumento de política y no un instrumento de política en sí mismo" (p.15).	<b>Howlett et al. (2006)</b>	Información o nodalidad Autoridad Tesorería Organización Finalidad general de la utilización del instrumento (sustantiva o procesal).	Se basan en la tipología de Hood, pero agregan dos dimensiones a los instrumentos: una sustantiva, que se refiere al impacto del gobierno a través de la política en la producción y entrega de bienes y servicios a la sociedad; y una dimensión procedimental que está relacionada con el impacto de gobierno en las relaciones entre las partes interesadas estatales y no estatales.

Fuente: Franco & Roldán, (2019, pp. 108-109)

Con base en lo anterior se decide utilizar las tipologías propuestas por Salamon (2002), debido a que según los autores revisados es quien propone mayor cantidad instrumentos, lo que permite contar con una diversidad más amplia de los mismos a la hora de analizar y clasificar los instrumentos de intervención implementados por la Alcaldía de Medellín en el periodo de tiempo propuesto para el estudio; además este mismo autor plantea unas dimensiones de análisis y unos criterios de evaluación con los cuales es posible estimar la eficacia, eficiencia entre otras variables, para luego entender los resultados obtenidos del uso de los instrumentos. (pp. 21-37).

Estas dimensiones de análisis y criterios de evaluación son relevantes a la hora entender el comportamiento de los instrumentos, se hace necesario medir y evaluar su implementación preferiblemente con regularidad, lo que permitirá comprender si efectivamente es adecuada o no su implementación, sí está teniendo un efecto positivo o negativo en el problema planteado según Linder & Perters (1993, p. 28).

**Tabla 2. Clasificación de instrumentos públicos**

<b>Instrumento</b>	<b>Producto</b>	<b>Vehículo</b>	<b>Modo de entrega</b>
Gobierno directo	Bienes y servicios	Provisión directa	Gobierno
Regulación económica	Precio	Control de tasas	Banco de la república
Ley de responsabilidades	Protección social	Ley	Sistema judicial
Impuestos	Dinero	Impuestos	Sistema de impuestos
Regulación social	Prohibición	Norma	Gobierno
Contratos con terceros	Bienes y servicios	Provisión directa, préstamo	gobierno, entes descentralizados
Bienes y servicios	Bienes y servicios	Contratos o dinero	Negocios, ONG
Seguros	Protección	Pólizas	Gobierno
Préstamos y garantías	Dinero	Préstamos	Bancos
Vouches	Bienes y servicios	subsidio	Gobierno/consumidor
Becas, subvenciones y subsidios	Bienes y servicios	Dinero	Gobierno, ONG
Gasto tributario	Sanción financiera	Impuestos	Sistema de impuestos
Préstamo directo	Dinero	Préstamo	Gobierno

Fuente: elaboración propia con base en Salamon (2002).

**Tabla 3. Criterios de evaluación en la dimensión de análisis coerción**

Instrumento	Criterios de evaluación				
	Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimidad
Gobierno directo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Empresas estatales	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Regulación económica	Alto	Alto/bajo	Alto	Bajo	Alto /bajo
Información pública	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Impuestos	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Responsabilidad civil	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Contratos con terceros	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Regulación social	Alto	Alto/bajo	Alto	Bajo	Alto/bajo
Seguros	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Préstamos y garantías	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Vouches y bonos	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Becas, subvenciones y subsidios	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto
Gasto tributario	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Alto

Fuente: elaboración propia con base en Salamon (2002).

La evaluación de los instrumentos de gobierno pretende encontrar fallos de manera oportuna para tomar correctivos que garanticen el cumplimiento de los objetivos trazados por las políticas públicas que buscan mitigar un problema público.

El fracaso de una política pública es algo que nadie quiere asumir por los diferentes costos que puede representar, McConnell (2010) manifiesta “que las políticas pueden fracasar porque no se implementan adecuadamente, o no logran su propósito previsto” (p. 348).

Los fracasos en la implementación de instrumentos públicos en una política pública son multicausales, de ahí la importancia de identificar a tiempo las fallas que puedan conducir a la debacle de esta. Jessop (como citó Offe, 1975 y Wolf, 1979) reconocen como causas de fracaso que “los estados tienen un horizonte temporal cortoplacista [...] y están sometidos a

una racionalidad limitada” (p.278), de igual manera Londoño & Bolaños (2018) considera causal de fracaso de los instrumentos “las disputas políticas dadas en los cambios de periodo gubernamental que generan mayor tensión y conflicto entre las acciones presentes y futuras, dada las preferencias por determinados programas o proyectos de quién gobierna” (p. 36), en consecuencia se pueden presentar interrupciones en la implementación de los instrumentos.

Si hablamos de instrumentos utilizados en materia de seguridad para combatir el crimen, para evitar fallos en ningún momento se podrá pasar por alto los antecedentes históricos en términos de acciones realizadas y resultados alcanzados en función de brindar seguridad y mantener el control social, tal como lo sugiere Madeira & Rodríguez (2015, p.18).

Además la Universidad Externado de Colombia (2019) plantea otros tres factores relevantes que debe tener en cuenta para evitar que fracasen los instrumentos de una política pública, la coherencia, la coordinación y la continuidad; entendiendo continuidad como la permanencia de las estrategias, modelos ejecución y actores de una implementación, de esta depende en cierta parte el éxito de los instrumentos y el no cumplimiento de este factor no solo genera una interrupción en los procesos o discontinuidad sino que también altera sustancialmente el producto esperado (pp. 211-214).

Se hace énfasis en el factor continuidad porque se observará durante este estudio, considerando que la falta de continuidad puede generar unos efectos negativos en las implementación de instrumentos públicos, así como se evidencio en el caso de México al momento de evaluar un programa asociado a políticas públicas de seguridad el “programa de subsidio para la seguridad pública de los municipios y demarcaciones territoriales del distrito federal” en el cual se encontraron cuatro causales de fracaso de la misma, una de las causas era precisamente que no había regularidad en la información y los tiempos no eran estables (Soria & Lopez,2015, p. 165).

Entre la diversidad de causales existentes que conducen al fracaso de los instrumentos públicos de una política, hay autores que han agrupado estas causales en categorías y proponen diferentes dimensiones. Howlett (2012, p.543) dice que “las fallas en las políticas pueden atribuirse a tres grupos de errores 1) predecibles y evitables; 2) no predecibles e inevitables; 3) comportamientos intencionales o autodestructivos, tales como corrupción” (como citó Campos, 2019, p. 193) y a su vez Howlett (2012, p. 544) define 6 dimensiones la duración, visibilidad o publicidad, evitabilidad, intensidad, intencionalidad y la comunidad (como citó Campos, 2019, p. 193), que permiten la medición de los fallos.

**Tabla 4. Falla de políticas evitables**

Prominencia (visibilidad e intensidad)	Magnitud (extensión y duración)	
	Alto	Bajo
<b>Alto</b>	Fallas en la formulación de la agenda política. Donde el gobierno toma demasiados temas para ser atendidos al mismo tiempo.	Fallas en la implementación de la política.
<b>Bajo</b>	Fallas en el diseño o la formulación de la política, al no comprender la naturaleza del problema, sus causas o soluciones.	Fallas en la evaluación de la política, al no ser capaces de retroalimentarse con los resultados de la evaluación.

Fuente: elaboración propia basado en información de Howlett (2012, p. 546) y Campos (2019, p. 193)

Cuando se menciona gobernanza criminal se piensa en un conjunto de conductas ilegales como el homicidio, la extorsión, el desplazamiento, el hurto y otra variedad de delitos con los que lo relacionan, parece no haber suficiente claridad sobre lo qué quiere decir este término y quizás por ello hay desaciertos a la hora elegir instrumentos de intervención para mitigar este fenómeno, de ahí la importancia de entender que gobernanza criminal “es un concepto que permite explicar los controles que el crimen organizado tiene en ciertos lugares”. (Flores, 2021, p.8).

Arjona (2021) la describe como un fenómeno que tiene efectos sobre el goce de derechos y la independencia, la conducta social, las economías locales, la formación del estado, la corrupción y la democracia local. Los grupos criminales definen normas que limitan derechos y libertades esenciales, como por ejemplo la libre circulación y la libertad de expresión; imponen castigos a la desobediencia que van a partir del escarnio público hasta golpizas, tortura, destierro y homicidio. Regularmente suele manifestarse en comunidades frágiles donde las capacidades económicas y oportunidades son bajas y donde la presencia estatal es muy escasa.

Según Arjona, (2021)

Gobernar las comunidades donde operan permite a estos grupos aumentar su control sobre la población y el territorio, ganar legitimidad, obtener mayores rentas, reclutar miembros con mayor facilidad, tener más cooperación por parte de las comunidades donde operan, crear barreras de entrada para otras organizaciones ilegales, tener más influencia política y deslegitimar al estado. (p.6)

Azula (2018) manifiesta que la gobernanza criminal dejó de ser un problema doméstico y trasciende a dimensiones globales (p. 6), es una realidad con la cual conviven personas de muchos países que se han resignado a estos modelos. Además Lessing & Willis (2019) señalan que “la sabiduría convencional describe la gobernanza criminal como altamente coercitiva, personalista y arbitraria” (p. 4). Bonilla (2020) señala que el fortalecimiento de estos grupos criminales no siempre está asociado con el desorden y la violencia, por el contrario pueden generar orden en sus comunidades y volverse benefactores de los mismos con el fin de ganar su lealtad (p. 262).

Una característica relevante de la gobernanza criminal es la escasa presencia del Estado en los territorios, este tiene unas limitaciones importantes para lograr la cobertura esperada en los diferentes barrios, limitaciones que son superadas por los grupos criminales como identificó Blattman et al. (2021) que manifiestan que “los policías callejeros se enfrentan a una posición imposible: al menos una docena de miembros combo relativamente bien pagados por cada patrullero mal pagado.” (p. 11). Lo anterior demuestra la insuficiencia estatal en materia no solo de seguridad sino en muchas áreas. Además esta superioridad de los grupos criminales en estos sectores les facilita capturar esa poca intervención del Estado y convivir en un estado de connivencia situación en la que se benefician mayormente estas estructuras. En ocasiones la ausencia de Estado puede estar dada por falta de capacidad o por decisiones deliberadas los gobiernos de retirar la presencia del Estado de un lugar específico del país como lo indica Giraldo (2008) “Medellín presentó un fenómeno de apaciguamiento y retiro del Estado” (p.100).

Uno de los errores o fallos de políticas públicas que menciona Howlett (2012) se presenta por los “comportamientos intencionales o autodestructivos” (como citó Campos, 2019, p. 193), una manifestación de este fallo es la corrupción que se da a todo nivel del Estado, encontramos algunos casos que apuntan a la existencia de acuerdos entre bandas criminales y autoridades legítimas en los territorios, según Córdoba (2016) y Angarita & otros (como citó Dávila, 2016, p. 11).

Por su parte Desmond (2017), incursiona en el relacionamiento intrínseco a la hora de tratar la gobernanza y aclara que las relaciones entre actores estatales (autoridades) y no estatales (criminales) son complejas y hasta contradictorias, pero siempre repercuten en la realidad del gobierno y de la comunidad (p. 263).

Es posible que este modelo de cogobierno ejercido por los grupos criminales sea generado por la falta de implementación continua de instrumentos públicos ya sea de manera parcial o

total en los territorios, toda vez que estos grupos logran cooptar los vacíos dejados por el Estado.

### **Hipótesis**

Los grupos criminales fortalecen su gobernanza criminal cuando el gobierno local implementa instrumentos de intervención de seguridad de forma discontinua.

### **Propuesta metodológica**

La propuesta metodológica elegida para el desarrollo de este estudio será mediante análisis cualitativo en modalidad de estudio de caso. Nos enfocaremos en la ciudad de Medellín en un marco temporal de 12 años desde el 2008 al 2019, periodo equivalente a las tres últimas administraciones municipales.

Se realizará un análisis comparado sobre la información contenida en los Planes de Desarrollo de cada una de estas administraciones, en sus ejes de seguridad y convivencia; en los cuales esperamos identificar los diferentes instrumentos utilizados para implementar acciones de seguridad y posteriormente definir aquellos que sus propósitos vayan más orientados a mitigar la gobernanza criminal.

Identificados los instrumentos se agruparán por periodos de las administraciones municipales basados en la misionalidad o propósito de cada uno de los instrumentos con el fin de encontrar continuidad en el tiempo.

Finalmente se categorizaron los instrumentos ya agrupados a la luz de Salamon (2002) según su tipología, luego de definir las categorías, se observa qué tan consistentes fueron en el tiempo y qué repercusiones pudieron producir en materia de gobernanza criminal.

### **Contexto**

Medellín, es la segunda ciudad más poblada de Colombia y capital del departamento de Antioquia; se encuentra ubicada en el Valle de Aburrá. Es el municipio núcleo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá de dicho territorio al cual pertenecen actualmente 9 municipios colindantes territorialmente y ostenta la calidad de segunda aglomeración urbana

de Colombia. Según la Universidad Nacional de Colombia es una de las 6 áreas metropolitanas del país (2016. Pp. 8-9).

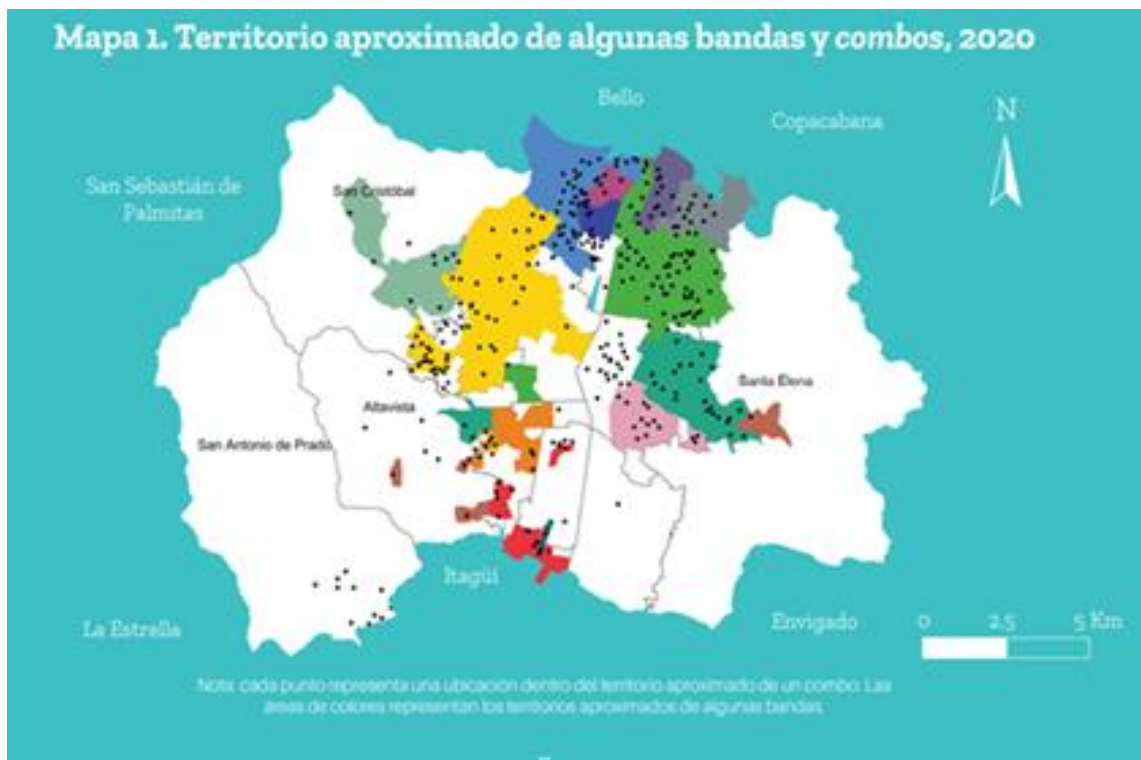
De acuerdo con el DANE (2018), Medellín, es una ciudad con alrededor de 2.372.330 habitantes 48.8% hombres y 51.2% mujeres, su distribución poblacional tiene una alta concentración entre el rango etario de 15 a 34 años. Está conformada por 6 zonas, 16 comunas y 5 corregimientos.

“Gracias a las diferentes soluciones tecnológicas, culturales y educativas, que reflejan una cultura emprendedora y pujante de su población” según el medio digital Urna de cristal (2018), Medellín se da el lujo de ostentar, hoy en día, el título de la capital mundial de la innovación. Evidentemente son varios los avances en materia de cultura, innovación, desarrollo económico e incluso en materia de seguridad que se han forjado a lo largo de los años en la capital antioqueña.

No obstante, no se puede desconocer que en su momento, Medellín fue catalogada como la ciudad más peligrosa del mundo. No solo se remonta a la época en auge de los carteles de narcotráfico y de Pablo Escobar; sino también al constante conflicto interno del que ha sido víctima la población colombiana. Desde los años 70 en la ciudad de Medellín se viene desarrollando una diversidad de organizaciones combos, bandas, milicias, grupos paramilitares y organizaciones criminales dedicadas a diferentes actividades ilegales como indican Tobón et al. (2016, p. 13), y que en la actualidad permanecen en gran parte del territorio de la ciudad.

Estas organizaciones en la actualidad se encuentran más fortalecida ya que han tenido la capacidad en el tiempo de conformarse de forma orgánica; como lo sugiere Blattman et al. (2020) al manifestar que en la ciudad subsiste una organización jerarquizada de manera piramidal compuesta por tres niveles, en la base aproximadamente 350 combos subordinados a un segundo nivel que lo integran de 15 a 20 grupos conocidos como bandas y un nivel superior donde se toman decisiones de esta organización, responsable de los mayores problemas de seguridad de la ciudad, entre ellos el de ejercer el gobierno criminal en sus territorios ya sea por motivaciones económicas o no (pp. 4-11).

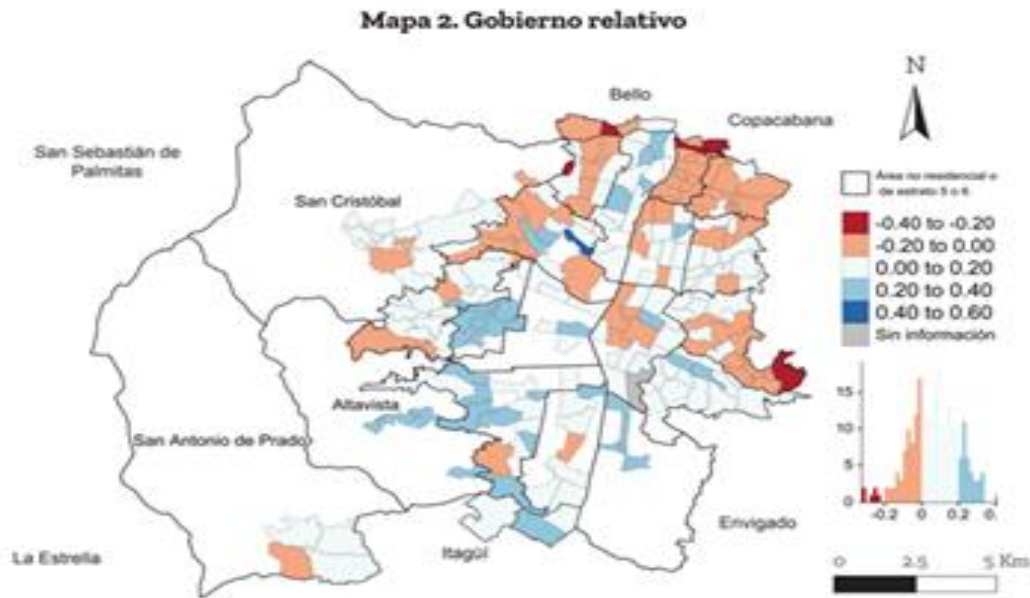
## Mapa 1. Presencia de combos en Medellín 2020



Fuente: Blattman et al (2020).

El gobierno criminal es un fenómeno que sigue enquistado en la mayoría de los barrios de Medellín de una manera casi imperceptible, debido a que hace parte del día a día de las comunidades quienes aprendieron a convivir en medio de las reglas de grupos criminales, se ha generado lo que la Alcaldía de Medellín & EAFIT (2019) define como un “contexto comunitario tolerante con los grupos armados ilegales [...], expresado cómo la violencia en una zona va construyendo relaciones de cooperación control y tolerancia entre los actores criminales y el entorno comunitario” (p. 156), situación que parece coger cada vez más fuerza toda vez que dichos grupos ganan legitimidad en los espacio que el Estado es débil al punto que la “comunidad parece verlos como complemento de Estado” según Blattman et al. (2020, p. 3)

## Mapa 2. Gobierno criminal Medellín 2020



Fuente: Blattman et al (2020).

### Desarrollo metodológico

Para dar respuesta a la pregunta de investigación de este estudio se hará un estudio de caso sobre la ciudad de Medellín. Para esto se desarrollará una revisión de los Planes de Desarrollo de 3 periodos de alcaldías municipales partiendo desde el año 2008 hasta el 2019, concentrando la atención en las líneas o dimensiones asociadas con la seguridad y posteriormente identificar aquellos programas o proyectos entendidos como herramientas de gobiernos orientados a impactar la gobernanza criminal de manera más específica.

### Planes de Desarrollo

Los Planes de Desarrollo estudiados fueron: Medellín es solidaria y competitiva (2008-2011), Medellín un hogar para la vida (2012-2015) y Medellín cuenta con vos (2016-2019), estos Planes de Desarrollo se llevaron a cabo durante los periodos de alcaldía en cabeza de los exalcaldes Alonso Salazar Jaramillo, Aníbal Gaviria Correa y Federico Andrés Gutiérrez respectivamente.

Hemos optado por revisar a profundidad los componentes, programas y proyectos de los Planes de Desarrollo de la ciudad de Medellín en los tres cuatrienios comprendidos entre el 2008-2019 y que a su vez están relacionados con nuestro tema a investigar: Gobernanza Criminal. De allí, que hayamos encontrado para el periodo 2008-2011 dos líneas relacionadas

al tema investigado: “Medellín ciudad solidaria y equitativa” y “Desarrollo y Bienestar para toda la Población” ambas serán revisadas a profundidad en el presente texto. Por su parte, la administración 2012-2015 desarrolló una línea conocida como: “Ciudad que respeta, valora y protege la vida” la cual será escudriñada y comparada con las dos administraciones encabezadas por el antecesor y sucesor en dicho periodo. Finalmente, se indagaron las siete dimensiones estratégicas del Plan de Desarrollo 2016-2019 y se amplió la información encontrada en la línea de la segunda dimensión estratégica conocida como: “Entre todos recuperamos la seguridad y la convivencia ciudadana”.

En estos 3 Planes de Desarrollo se logra percibir que cada uno de sus mandatarios y sus equipos de trabajo hicieron un vasto diagnóstico en materia de seguridad de la ciudad y a su vez priorizaron en por lo menos una o dos líneas estratégicas instrumentos de gobiernos orientados a garantizar la seguridad ciudadana, esto coincide con los hallazgos de (Dávila, 2015, pp. 185-186), hay una relación a pesar de que estos últimos compararon el periodo de (2004-2007) período no tenido en cuenta en esta investigación, ni compararon el periodo que en esta investigación se tuvo en cuenta (2016-2019).

**Tabla 5. Líneas o dimensiones estratégicas sobre seguridad dentro de los Planes de Desarrollo**

Periodo	Línea estratégica	Nombre
2008-2011	1	Medellín ciudad solidaria y equitativa.
2008-2011	2	Desarrollo y bienestar para toda la población.
2012-2015	1	Ciudad que respeta, valora y protege la vida.
2016-2019	2	Entre todos recuperamos la seguridad y la convivencia ciudadana.

Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo (2008-2019).

### **Identificación de instrumentos de seguridad en los Planes de Desarrollo**

Se hizo un barrido por cada una de las líneas estratégicas antes mencionadas identificando uno a uno sus elementos (componentes, programas y proyectos); se enfatizó en los temas relacionados con la seguridad y convivencia pero con mayor énfasis en aquellos que en su ejecución pudieran tener un impacto sobre la gobernanza criminal que hasta hoy se presenta en algunos barrios de la ciudad. Al final los elementos encontrados se fueron a 63.

**Tabla 6. Elementos de las líneas estratégicas periodo 2008 - 2011**

<b>Línea estratégica</b>	<b>Tipo</b>	<b>Nombre</b>
<b>1. Medellín, solidaria y competitiva</b>	Componente	Reconciliación, restablecimiento de derechos y reintegración social y económica
	Programa	Población en situación de desplazamiento
	Proyecto	Población en situación de desplazamiento
	Programa	Paz y reconciliación
	Proyecto	Estrategia de reintegración social y económica de población desmovilizada
	Proyecto	Atención a jóvenes en alto riesgo
	Proyecto	Guías ciudadanos para la convivencia
	Programa	Atención a Víctimas del Conflicto Armado
	Proyecto	Atención a víctimas del conflicto armado
	Programa	Atención integral, con enfoque de género, a la población carcelaria, excarcelaria y post penada y su entorno socio familiar
	Proyecto	Intervención social en cárceles
	Proyecto	Apoyo logístico para la atención de la población carcelaria
	<b>2.Desarrollo y bienestar para toda la población</b>	Componente
Programa		Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano
Proyecto		Construcción y adecuación de casas de Gobierno y Justicia
Proyecto		Plan maestro de mejoramiento para la atención integral en Casas de Gobierno y Justicia y UPJ
Proyecto		Promoción de la convivencia familiar y aplicación de la ley de infancia y adolescencia
Proyecto		Apoyo institucional al presupuesto y la planeación participativa en la Secretaría de Gobierno
Programa		Política municipal de gestión y administración del espacio público
Proyecto		Vigilancia, regulación, control y administración del espacio público
Proyecto		Fortalecimiento institucional
Proyecto		Organización y regulación de comerciantes informales

	Programa	Pedagogía, promoción y seguimiento a los Derechos Humanos
	Proyecto	Fortalecimiento y asistencia a los derechos humanos
	Programa	Política municipal de seguridad y convivencia ciudadana
	Proyecto	Construcción y mejoramiento de la infraestructura de seguridad y corresponsabilidad ciudadana
	Proyecto	Sistema de Información para la seguridad y la convivencia
	Proyecto	Fortalecimiento de la seguridad ciudadana
	Proyecto	Comités locales de gobierno

Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo (2008-2011).

**Tabla 7. Elementos de las líneas estratégicas periodo 2012 - 2015**

Línea estratégica	Tipo	Nombre
<b>1. Ciudad que respeta, valora y protege la vida</b>	Componente	Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad
	Programa	Medellín: más seguridad y más vida
	Programa	Medellín protege los derechos humanos
	Programa	Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano
	Programa	Familia vínculo de vida
	Programa	Ciudad viva, espacio público para la vida y la convivencia
	Programa	Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia
	Programa	Medellín vive en paz
	Programa	Seguridad pública para las mujeres

Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo (2011-2015).

**Tabla 8. Elementos de las líneas estratégicas periodo 2016 - 2019**

Línea estratégica	Tipo	Nombre
<b>2. Entre todos recuperamos la seguridad y la convivencia ciudadana</b>	Componente	Medellín Segura
	Programa	Planeación para la seguridad integral
	Proyecto	Transversalización de la Política Pública de seguridad y convivencia
	Proyecto	Formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia – PISC

	Proyecto	Fortalecimiento y posicionamiento del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia - SISC
	Proyecto	Diseño e implementación de instrumentos de territorialización - Planes especiales y Plan del Centro
	Proyecto	Articulación y cooperación metropolitana, regional, nacional e internacional en materia de seguridad integral
	Programa	Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia
	Proyecto	Formulación e implementación de un Plan Maestro de infraestructura física y tecnología para la seguridad y la convivencia
	Proyecto	Fortalecimiento del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad de Medellín - SIES-M
	Programa	Justicia y política criminal
	Proyecto	Direccionamiento de la política criminal
	Proyecto	Fortalecimiento y/o creación de grupos especiales por delito
	Proyecto	Descentralización de los mecanismos de acceso a la justicia
	Proyecto	Incentivos para los organismos de seguridad y justicia
	Proyecto	Fortalecimiento del Sistema Penal de Responsabilidad para adolescentes
	Proyecto	Atención integral a las problemáticas de la población carcelaria
	Programa	Medellín segura para las mujeres y las niñas
	Proyecto	Territorios seguros para las mujeres y las niñas
	Proyecto	Prevención y atención de las violencias basadas en género
	Proyecto	Comunicación pública para el empoderamiento favorable a los derechos de las mujeres
	Componente	En Medellín convivimos todos
	Programa	Justicia cercana al ciudadano
	Proyecto	Fortalecimiento y ajustes del sistema de justicia cercana a la ciudadanía
	Proyecto	Implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el sistema de justicia cercana a la ciudadanía

Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo (2016-2019).

## **Identificación de instrumentos de seguridad con mayor impacto en temas de gobernanza criminal**

Posteriormente estos 63 elementos fueron evaluados uno a uno con base en la definición de sus propósitos, buscando comprender si su implementación en el tiempo y espacio afecta directa o indirectamente la gobernanza criminal, a partir de estos 3 factores:

- **Justicia cercana al ciudadano:** acciones que incrementen la presencia Estatal en los territorios y que ofrezcan alternativas de resolución de conflictos.
- **Desmonte de estructuras criminales:** toda actividad operativa que esté orientada a debilitar estas estructuras en los territorios.
- **Prevenir la vinculación y reincidencia a grupos criminales:** pretende evitar que las estructuras criminales continúen creciendo y fortaleciéndose.

Los instrumentos que tengan como finalidad alguno de estos 3 factores se puede acercar las instituciones a los territorios, establecer vínculos con la comunidad para recuperar la legitimidad del Estado y de forma paralela mitigar la proliferación de actores ilegales, interferir en las dinámicas ilegales de los territorios, recuperar el orden, esto último sería una forma importante de golpear a los combos y bandas de la ciudad, teniendo en cuenta la premisa de Ramírez et al (2014), quienes manifiestan que es:

Una forma de legitimarse con las personas del barrio, para ampliar su control territorial o como forma de sustento logístico. El territorio es de los activos más importantes que los grupos poseen, por lo que una forma útil de ampliar este control y mantenerlo” (como se citó en Vargas & Arbeláez, 2020, p.10)

Como resultado de esta observación se depuró en un 41.3% los elementos iniciales de las líneas estratégicas de los Planes de Desarrollo, dejando así un poco más del 50% de los elementos que equivalen a 37 de estos en los tres periodos que su propósito afecta de algún modo la gobernanza criminal.

Estos elementos se distribuyen en 5 componentes, 11 programas y 20 proyectos. Los componentes son: Reconciliación, restablecimiento de derechos y reintegración social y económica; Seguridad y convivencia; Seguridad, convivencia, derechos humanos y gobernabilidad; Medellín segura; En Medellín convivimos todos, los cuales están compuestos por programas y proyectos.

**Gráfico 1. Elementos con mayor injerencia en el problema de gobernanza criminal por programas.**

Prevenir la vinculación y reincidencia a GC	Justicia cercana al ciudadano	Desmante de estructuras criminales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paz y reconciliación</li> <li>• Atención integral, con enfoque de género, a la población carcelaria, excarcelaria y post penada y su entorno socio familiar</li> <li>• Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema municipal de justicia cercana al ciudadano</li> <li>• Política municipal de seguridad y convivencia ciudadana</li> <li>• Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano</li> <li>• Justicia cercana al ciudadano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medellín: más seguridad y más vida</li> <li>• Planeación para la seguridad integral</li> <li>• Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia</li> <li>• Justicia y política criminal</li> </ul>

Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo (2008-2019).

**Gráfico 2. Elementos con mayor injerencia en el problema de gobernanza criminal por proyectos.**

Prevenir la vinculación y reincidencia a GC	Justicia cercana al ciudadano	Desmante de estructuras criminales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia de reintegración social y económica de población desmovilizada</li> <li>• Atención a jóvenes en alto riesgo</li> <li>• Intervención social en cárceles</li> <li>• Apoyo logístico para la atención de la población carcelaria</li> <li>• Atención integral a las problemáticas de la población carcelaria</li> <li>• Fortalecimiento del Sistema Penal de Responsabilidad para adolescentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Maestro de mejoramiento para la atención integral en Casas de Gobierno y Justicia y UPJ</li> <li>• Apoyo institucional al presupuesto y la planeación participativa en la Secretaría de Gobierno</li> <li>• Descentralización de los mecanismos de acceso a la justicia</li> <li>• Implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el sistema de justicia cercana a la ciudadanía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y mejoramiento de la infraestructura de seguridad y corresponsabilidad ciudadana</li> <li>• Sistema de Información para la seguridad y la convivencia</li> <li>• Fortalecimiento de la seguridad ciudadana</li> <li>• Transversalización de la Política Pública de seguridad y convivencia</li> <li>• Formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y convivencia – PISC</li> <li>• Articulación y cooperación metropolitana, regional, nacional e internacional en materia de seguridad integral</li> <li>• Formulación e implementación de un Plan Maestro de infraestructura física y tecnología para la seguridad y la convivencia</li> <li>• Direccionamiento de la política criminal</li> <li>• Fortalecimiento y/o creación de grupos especiales por delito</li> <li>• Incentivos para los organismos de seguridad y justicia</li> </ul>

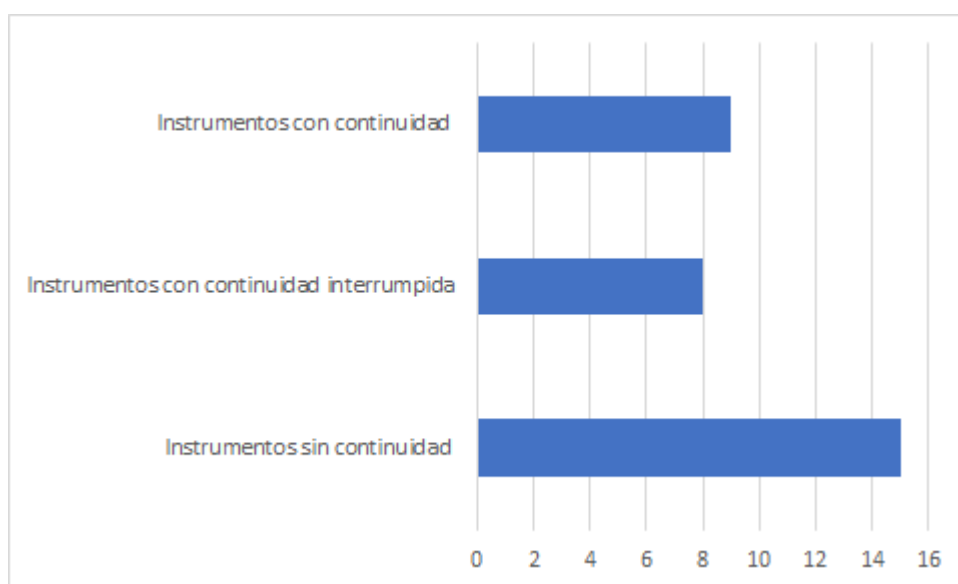
Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo (2008-2019).

### Identificación de instrumentos similares con continuidad durante los periodos de alcaldías evaluadas.

Paso seguido se procedió a hacer un proceso de comparación entre estos elementos de las líneas estratégicas y sus componentes teniendo en cuenta los programas y proyectos, entendidos estos como instrumentos de gobierno que permiten materializar las diferentes políticas públicas planteadas en seguridad, el nivel de programas y proyectos son los más cercanos a la implementación de instrumentos que van dirigidos directamente a la ciudadanía.

Dicha comparación se realizó al analizar objetivos o propósitos de cada uno de estos instrumentos de gobierno (programas y proyectos) con el fin de encontrar similitudes asociadas entre los instrumentos implementados durante estas tres administraciones locales, y así determinar cuáles y cuántos de estos instrumentos han tenido continuidad en el tiempo comprendido en el marco temporal de la investigación y cuáles de estos no tuvieron continuidad.

**Gráfico 3. Instrumentos con continuidad**



Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo (2008-2019).

Como resultado de este proceso, después de comparar 32 instrumentos de seguridad con una alta probabilidad de afectar la gobernanza criminal, 9 de ellos tienen continuidad a lo largo de los tres periodos, otros 8 tienen continuidad interrumpida y los últimos 15 no tienen continuidad.

En el caso donde se identificó instrumentos con continuidad interrumpida, se logra percibir lo siguiente:

1. Entre los instrumentos denominados “Atención a jóvenes en alto riesgo” (pyt)<sup>1</sup> (2008-2011) y “Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia” (pgm)<sup>2</sup> (2012-2015), si bien ambos tienen un objetivo en común la población objetivo es completamente diferente, lo cual no deja claro si el instrumento es realmente continuo o no.
2. Los instrumentos “Construcción y mejoramiento de la infraestructura de seguridad y corresponsabilidad ciudadana” (pyt) (2008-2011) e “Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia” (pgm) (2016-2019), se implementaron de manera interrumpida, en el periodo intermedio que equivale al de la alcaldía Aníbal Gaviria Correa 2012-2015 no se identifica implementación de manera clara. Lo que implica evaluar que tan continuo fue o si finalmente no ha sido continuo.
3. Hay coincidencia en la población objeto de los instrumentos “Atención Integral, con Enfoque de Género, a la Población Carcelaria, Excarcelaría y Pospenada y su Entorno Socio Familiar” (pgm), “Intervención social en cárceles” (pyt), “Apoyo logístico para la atención de la población carcelaria” (pyt) (2008-2011) y “Atención integral a las problemáticas de la población carcelaria” (pyt). Sin embargo no hay información en el periodo (2012-2015) en los instrumentos analizados.

Los 15 instrumentos restantes si bien han sido implementados a su modo por cada uno de los alcaldes de turno no tienen continuidad en el tiempo o por lo menos es esto lo que se identifica en el contenido de los Planes de Desarrollo; el 72% de instrumentos los instrumentos observados son discontinuos y solo 28% son continuos en los tres periodos, casi una tercera parte del total.

En esta medida se da por entendido que cada una de las alcaldías le ha apostado frontalmente al tema de la seguridad con diversas alternativas de instrumentos ya sean de manera continuada o discontinua. Sin embargo, es evidente que cada uno de estos alcaldes lo ha hecho a su modo, no parece haber una completa coherencia en los procesos a largo plazo, en las transiciones de administración saliente a la administración entrante los instrumentos no son consistente o por lo menos los alcaldes de turno pareciera no tener en cuenta a plenitud qué instrumentos se viene desarrollando, posiblemente debido a temas políticos, la misma situación que ya han hecho saber Giraldo & Preciado (2015), en este caso hablando particularmente sobre la lucha contra el homicidio cuando manifiestan que “con respecto al tratamiento político, el problema de la seguridad, en particular el del homicidio

---

<sup>1</sup> Proyecto

<sup>2</sup> Programa

violento, ha estado en la agenda pública de Medellín desde la década de los noventa. Sin embargo, diferentes administraciones de alcaldes lo han abordado de diversas formas” (p.6).

**Tablas 9. Instrumentos con continuidad / continuidad interrumpida**

	<b>Periodo</b>	<b>Programas/proyectos</b>	<b>Propósito</b>
<b>1</b>	2008-2011	Atención a jóvenes en alto riesgo (pyt)	Prevenir la vinculación de jóvenes a grupos armados al margen de la ley.
	2012-2015	Jóvenes por la vida, una estrategia de convivencia (pgm)	
<b>2</b>	2008-2011	Construcción y mejoramiento de la infraestructura de seguridad y corresponsabilidad ciudadana	Aumentar la capacidad del de la Alcaldía, para tener incidencia sobre la infraestructura tanto física como tecnológica al servicio de la seguridad.
	2016-2019	Infraestructura y tecnología para la seguridad y la convivencia (pgm)	
<b>3</b>	2008-2011	Atención Integral, con Enfoque de Género, a la Población Carcelaria, Excarcelaría y Post penada y su Entorno Socio Familiar (pgm) Intervención social en cárceles (pyt) Apoyo logístico para la atención de la población carcelaria (pyt)	Generar un proceso de resocialización de internos e internas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de la ciudad, buscando además disminuir los índices de reincidencia de la población.
	2016-2019	Atención integral a las problemáticas de la población carcelaria (pyt)	
<b>4</b>	2008-2011	Política Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana (pgm)	Mejorar capacidad operativa y lograr mayor eficacia para el desmantelamiento de estructuras criminales
	2012-2015	Medellín: más seguridad y más vida (pgm)	
	2016-2019	Justicia y política criminal (pgm) Direccionamiento de la política criminal (pyt)	
<b>5</b>	2008-2011	Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano (pgm)	Fortalecer la gobernabilidad en los territorios y acercar la justicia al ciudadano
	2012-2015	Gobernabilidad y justicia cercana al ciudadano (pgm)	
	2016-2019	Justicia cercana al ciudadano (pgm) Fortalecimiento y ajustes del sistema de justicia cercana a la ciudadanía (pyt) Implementación de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos en el sistema de justicia cercana a la ciudadanía (pyt)	

Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo (2008-2019).

## Tipificación de los instrumentos

Para efectos de continuar con el análisis de la información se tomarán los dos grupos de instrumentos similares que tuvieron continuidad durante los tres periodos, cada uno de los grupos lo unificamos en un solo instrumento, basados en la descripción de su propósito u objetivo, y cada uno de estos dos instrumentos resultantes fueron clasificados en una tipología de instrumentos de gobierno con base en la tipología propuesta por Salamon (2002), así mismo se tipifican los instrumentos con continuidad interrumpida y si continuidad.

Con base en las definiciones de cada uno de los Instrumentos de gobierno descrito por Salamon (2002), se clasificaron los dos grupos de instrumentos similares a partir de comprender los propósitos de los grupos de instrumentos hallados en los Planes de Desarrollo, y en consecuencia se definieron: “gobierno directo” y “regulación social de conductas”.

**Tabla 10: Instrumentos de gobierno con continuidad**

<b>Propósito - instrumento- agrupados</b>	<b>Tipología</b>
Fortalecer la gobernabilidad en los territorios y acercar la justicia al ciudadano	Gobierno directo
Mejorar capacidad operativa y lograr mayor eficacia para el desmantelamiento de estructuras criminales	Regulación social de conductas

Elaboración propia.

**Tabla 11: Instrumentos de gobierno con continuos interrumpida**

<b>Propósito - instrumento- agrupados</b>	<b>Tipología</b>
Prevenir la vinculación de jóvenes a grupos armados al margen de la ley	Regulación social de conductas
Generar un proceso de resocialización de internos e internas en los establecimientos penitenciarios y carcelarios de la ciudad, buscando además disminuir los índices de reincidencia de la población	Gobierno directo
Aumentar la capacidad del de la Alcaldía, para tener incidencia sobre la infraestructura tanto física como tecnológica al servicio de la seguridad	Regulación social de conductas

Elaboración propia.

**Tabla 12: Instrumentos de gobierno sin continuidad**

<b>Propósito – instrumento</b>	<b>Tipología</b>
Paz y Reconciliación (pgm)	Gobierno directo
Estrategia de reintegración social y económica de población desmovilizada (pyt)	Gobierno directo
Plan Maestro de mejoramiento para la atención integral en Casas de Gobierno y Justicia y UPJ (pyt)	Gobierno directo
Apoyo institucional al presupuesto y la planeación participativa en la Secretaría de Gobierno (pyt)	Gobierno directo
Sistema de Información para la seguridad y la convivencia (pyt)	Información pública
Fortalecimiento de la seguridad ciudadana (pyt)	Regulación social de conductas
Planeación para la seguridad integral (pgm)	Regulación social de conductas
Transversalización de la política pública de seguridad y convivencia (pyt)	Regulación social de conductas
Formulación e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia – PISC (pyt)	Regulación social de conductas
Fortalecimiento y posicionamiento del Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia - SISC (pyt)	Información pública
Articulación y cooperación metropolitana, regional, nacional e internacional en materia de seguridad integral (pyt)	Gobierno directo
Formulación e implementación de un Plan Maestro de infraestructura física y tecnología para la seguridad y la convivencia (pyt)	Regulación social de conductas
Fortalecimiento y/o creación de grupos especiales por delito (pyt)	Regulación social de conductas
Descentralización de los mecanismos de acceso a la justicia (pyt)	Regulación social de conductas
Incentivos para los organismos de seguridad y justicia (pyt)	Regulación social de conductas

Elaboración propia.

### **Evaluación de instrumentos públicos.**

Los instrumentos públicos deben ser evaluados para entender si están cumpliendo su propósito o están teniendo algún tipo de falla que requiera de una toma de decisiones de manera oportuna. Hay que considerar que los instrumentos pueden ser evaluados desde varias dimensiones como señala Salamon (2020), por tal motivo plantea un grupo de 5 criterios (eficacia, eficiencia, equidad, manejabilidad y la legitimidad) y 4 dimensiones (coerción, inmediatez, automaticidad y visibilidad) para tener en cuenta al momento de

evaluar la implementación de un instrumento público y con base en estos define unas calificaciones según el tipo de instrumento a evaluar (pp. 22-37).

A partir de lo anterior se elaboraron dos las tablas basadas en el sistema de dimensión de análisis y criterios de evaluación a los instrumentos que tuvieron continuidad en los tres periodos Gobierno local y Regulación social de conductas, teniendo en cuenta el peso o valoración que Salamon (2002) le asigna a cada uno del instrumento de gobierno elegido. Las tablas servirán para analizar algunos criterios en diferentes dimensiones al momento de la discusión de hallazgos.

- **Gobierno directo:** Fortalecer la gobernabilidad en los territorios y acercar la justicia al ciudadano. Es un instrumento directo según nuestra interpretación basados Salamon (2002, p.39)

**Tabla 13. Dimensiones de análisis y criterios de evaluación gobierno directo**

Bajo/medio/alto	Efectividad	Eficiencia	Equidad	Manejabilidad	Legitimidad
<b>Coerción (N/A)</b>	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
<b>Inmediatez (alto)</b>	Alto	Medio	Alto	Alto	Bajo
<b>Automaticidad (bajo)</b>	Alto	Bajo	Alto	Medio/ bajo	Alto
<b>Visibilidad (Bajo)</b>	N/A	Alto	Alto	Bajo	Bajo

Elaboración propia con base en Salamon (2002).

- **Regulación social de conductas:** Mejorar capacidad operativa y lograr mayor eficacia para el desmantelamiento de estructuras criminales. Es un instrumento indirecto según nuestra interpretación basados en Salamon (2002, p.39).

**Tabla 14. Dimensiones de análisis y criterios de evaluación regulación social de conductas**

<b>Bajo/medio/alto</b>	<b>Efectividad</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Equidad</b>	<b>Manejabilidad</b>	<b>Legitimidad</b>
<b>Coerción (Alta)</b>	Alto	Alto/ bajo	Alto	Bajo	Alto/ bajo
<b>Inmediatez (medio)</b>	Bajo/ medio	Medio	Bajo	Bajo	Alto
<b>Automaticidad (bajo)</b>	Alto	Bajo	Alto	Medio/ bajo	Alto
<b>Visibilidad (Bajo)</b>	N/A	Bajo	Bajo	Bajo	Alto

Elaboración propia con base en Salamon (2002).

### **Discusión**

El esfuerzo que cada gobierno ha implementado para mejorar en diferentes aspectos sociales donde la seguridad no es la excepción es, sin duda alguna, relativamente alto. Las administraciones se han enfocado en combatir delitos como el homicidio, extorsión y hurto; a su vez, se han preocupado por la gobernabilidad en los territorios e inclusión. No obstante, lo encontrado en los diferentes Planes de Desarrollo de estos años permiten intuir que, intrínsecamente cada cuatrienio discrepa el uno con el otro a la hora de implementar los instrumentos de gobierno pensados para dar soluciones en términos de seguridad con mayor eficacia entre los que debe estar priorizado la gobernanza criminal.

En consecuencia, es responsable afirmar que a pesar de que las tres administraciones hayan querido combatir el mismo problema, la discontinuidad de los instrumentos es evidente y genera una debilidad en el accionar de la alcaldía, lo cual se traduce en una posible oportunidad adicional para las organizaciones criminales puesto que se les amplía la cancha de acción generando mayor gobernanza criminal, como lo sugiere Isuani:

La discusión sobre las capacidades estatales conlleva una revalorización del rol del Estado en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social. En este sentido, dirige su atención hacia el análisis de las fortalezas y debilidades presentes en el Estado, poniendo particular atención en una serie de dimensiones claves: las actividades que realiza, las formas en que se desarrollan, la efectividad que alcanzan, su relación con la sociedad y el rol que en ella cumplen (2012, p. 54).

Si bien ya está claro que la discontinuidad de los instrumentos en materia de seguridad es inconsistente, es importante conocer cómo podría la administración local tomar ventaja de la situación y corregir por medio de una reformulación que le permita incidir en la disminución de la gobernanza criminal aumentando paralelamente la capacidad gubernamental. Según Lasswell existen dos objetivos que brindan las políticas públicas; ya sea para obtener conocimientos del proceso u obtener conocimientos útiles para el proceso (como se citó en DeLeon, 1997, p.6). En este sentido, la administración local habiendo ya conocido la situación que ha enfrentado de discontinuidad de instrumentos, debería buscar opciones que le permitan obtener conocimientos útiles para el proceso consecutivo en aras de crear políticas públicas e implementar instrumentos en programas, componentes y líneas estratégicas de forma contundente y prolongada de una administración a otra.

Por otro lado, es importante debatir acerca de lo propuesto por Parsons (1995) quien resuelve otras dos modalidades de análisis; la primera instancia de estudio abduce al “Análisis de políticas, en el que se incluirían: el análisis del proceso de las políticas (cómo, porqué, cuándo y quién), el análisis de los contenidos de las políticas (qué, contexto), y el seguimiento y evaluación de políticas” (como se citó en Velasco,2007, pp.2-3). Medellín deberá revisar, evaluar y optar por un seguimiento detallado a los instrumentos utilizados en los Planes de Desarrollo a lo largo del tiempo y así evitar cometer errores en la continuidad de los instrumentos a implementar por el mandatario de turno.

Los mandatarios de turno tienen que entender que no solo basta con realizar un Plan de Desarrollo que ilustre sus pensamientos y acciones propuestas; a su vez, por más bien formuladas que se encuentren deberán estar articuladas al contexto del territorio tanto el actual como el pasado y futuro. No solo basta con planear una agenda y una forma de implementar los instrumentos. De hecho, DeLeón argumenta conforme a lo señalado por Lasswell que este proceso debe tener al menos siete etapas, conocidas como el proceso de decisión; mínimamente se debe considerar la inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación (como se citó en DeLeon, 1997, p.6) esto ayudaría a que haya una continuidad entre las estrategias implementadas en cada administración.

Por su parte, continuando el lineamiento de Parsons (1995) la segunda instancia de estudio sería, en efecto, el análisis para las políticas, que abarcaría los estudios que defienden determinadas opciones políticas y los estudios cuyo objeto es mejorar la información que se utiliza en el proceso (como se citó en Velasco,2007, pp. 2-3). Lo anterior, denota la importancia de entender el por qué y para qué se formulan las políticas y sus respectivos instrumentos. Esto quiere decir que, una ciudad como Medellín, no solo deberá preocuparse

por una correcta implementación de instrumentos idóneos en el ámbito de estudio; sino que a su vez, deberá revisar detalladamente los pasos previos como la agenda y el diseño de las políticas pero paralelamente articularse con los programas propuestos por los antecesores y sucesores en la línea de gobierno.

Es importante mencionar algunos que surgen del desarrollo de esta investigación, que permiten en alguna medida avanzar en la comprensión de los temas tratados, entre los hallazgos se destacan:

Existe un número importante de elementos de intervención que equivale al 71.8%, lo que representa que la tendencia a que estos elementos sean discontinuos es alta y que dependa mucho de los gobernantes de turno.

Los diferentes elementos de intervención tratados, al momento de ser tipificados como instrumentos de públicos según sus características se repartieron entre Gobierno directo y Regulación social de conductas en su gran mayoría, unos pocos fueron clasificados como información pública.

En la sección de evaluación de instrumentos observamos con mayor detenimiento el criterio de legitimidad, toda vez que en el marco de la investigación es entendido como un atributo del cual carece el estado en los territorios donde hay gobernanza criminal, de ahí que los grupos criminales sean los que ejerzan el control y de algún modo funjan como Estado.

Acercándonos a cada uno de los instrumentos elegidos identificamos que el instrumento de Gobierno directo solamente aplica para tres de las cuatro dimensiones propuestas de las cuales en dos de ellas tiene una calificación baja y sólo la dimensión de automaticidad tiene una calificación alta. Una situación implica que hay que evaluar que tan automatizado o pragmático es el Estado para llegar a la gente de la comunidad, que está termina acudiendo a otros actores diferentes.

En el caso del instrumento del instrumento Regulación social de conducta en las cuatro dimensiones tiende a una calificación alta en el mismo criterio de legitimidad, todo lo contrario a lo que la realidad enseña dando pie a entender que algo se está haciendo mal.

De igual modo identificamos que los Planes de Desarrollo se plantean de forma muy general, no se enfatiza directamente en acciones particulares, si bien es una herramienta de planeación por excelencia no llega a detalles por ejemplo especificar ¿cómo combatir el homicidio, la extorsión, el hurto o para este caso la gobernanza criminal?; se describen generalidades sobre la seguridad por ello no es posible encontrar en estas acciones que sean

específicas frente al tema de investigación, es decir, los documentos oficiales revisados no se menciona el término de gobernanza criminal.

Según lo que describe en los textos Blattman et al. (2020) y Blattman et al. (2021), deben generar una alerta a las autoridades, porque si bien se concentran en temas de seguridad como bien se evidencia en los Planes de Desarrollo, hay que empezar a considerar la gobernanza criminal un fenómeno que puede afectar seriamente la seguridad de la ciudad, el crecimiento de grupos criminales, su jerarquización orgánica y el control en sus territorios con el pasar el tiempo va a ser más difícil de desmontar.

Esto sugiere que para poder identificar una continuidad o discontinuidad de los instrumentos en términos de gobernanza criminal, sería importante ahondar en la revisión de otras fuentes de información como por ejemplo los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia (PISC), informes del Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC), rendición de cuenta de la Secretaría de Seguridad y Convivencia, entre otros que aterrizan de manera más detalladas la ejecución de instrumentos de manera focalizada en temas específicos orientados a un fenómeno de inseguridad. Material al cual no se tuvo acceso en principio porque se priorizó los Planes de Desarrollo debido a que permite comparación y mayor accesibilidad, y no se revisaron otras fuentes como el PISC porque solo se iniciaron a partir del año 2012 por lo tanto no tendríamos información para años anteriores, no se haría análisis cuantitativo y existen unas fuentes que son complejas de adquirir en corto tiempo.

Esto implica que para efectos de esta investigación no haber contado con estas fuentes fue un limitante muy representativo para los resultados de este.

Por último entendiendo no es prudente determinar si la hipótesis “Los grupos criminales fortalecen su gobernanza territorial cuando el gobierno local implementa instrumentos de intervención de seguridad de forma discontinua”, debido a que las fuentes de información consultadas no poseen la suficiente información sustentarlo; si bien es notoria la continuidad de unos instrumentos y la discontinuidad no se podría asociar que esto afecte o no el destino de la gobernanza criminal que se presenta en Medellín.

## Conclusiones

Al analizar los diferentes Planes de Desarrollo y después de haber pasado detalladamente por cada una de las líneas de seguridad, sus componentes, programas y proyectos en ninguno de ellos se menciona de manera clara o precisa el concepto de gobernanza criminal.

Así pues, mientras las autoridades gubernamentales hagan caso omiso y no se reconozca el fenómeno del gobierno criminal, difícilmente se priorizarán acciones en los Planes de Desarrollo para fortalecer el Estado, recuperar legitimidad y debilitar las estructuras criminales. En consecuencia es natural que se carezca de una política pública cuyo objetivo central sea prevenir, mitigar o erradicar el fenómeno de la gobernanza criminal sus diferentes manifestaciones.

Con relación a los instrumentos de seguridad identificados en los Planes de Desarrollo se puede observar que las administraciones municipales a lo largo del tiempo han priorizado este tema y de hecho se han logrado inversiones importantes en infraestructura e intervenciones, sin embargo, también es evidente la falta de continuidad que tienen los instrumentos que se emplean para tales propósitos, tan solo en los elementos tratados en este estudio como se mencionó anteriormente el 71.8% tuvieron discontinuidad en el tiempo durante los 12 años comprendidos en el periodo 2008-2019, lo cual si pensamos en instrumentos que tienen continuidad el porcentaje hallado es muy bajo.

La gran mayoría de los instrumentos evaluados en los Planes de Desarrollo, entendidos a la luz de Salamon (2002) son de Gobierno directo y de Regulación social de conductas lo que indica según la teoría que debería haber mayor legitimidad y control estatal en los territorios, sin embargo la situación en los territorios que hay gobernanza criminal es opuesta a lo que la teoría nos insinúa; esto demuestra que se están pasando por alto realidades territoriales, por lo tanto no se están cubriendo.

La gobernanza criminal se fortalece en la medida que las instituciones del Estado no tienen políticas públicas y capacidades para copar los territorios y dar solución a sus problemáticas internas. Por lo tanto, la velocidad con la que se ha generado y que se transforma la gobernanza criminal es mucho superior a la capacidad de respuesta que el Estado ha tenido para contener este fenómeno, lo cual implica tener esfuerzos adicionales para poder comenzar a desmontar este fenómeno.

## Recomendaciones

- Profundizar este estudio en otros documentos como informes dados por Sistema de Información para la Seguridad y Convivencia (SISC), rendición de cuenta de la Secretaría de Seguridad y Convivencia u otros.
- El Estado en todas sus formas debe entender que la gobernanza criminal es un fenómeno que se enquistó en los diferentes barrios de la ciudad y que su permanencia en estos fortalece su accionar, por lo tanto es indispensable reconocerlo y ponerlo en la agenda pública para tratarlo de manera estructural y no solo atacando algunas de sus manifestaciones por ejemplo la extorsión y el homicidio de manera independiente.
- Evaluar la eficacia de los diferentes instrumentos de intervención que se han implementado en términos de seguridad y determinar dos factores: 1. Si la implementación de estos es la adecuada y se cumple a cabalidad con los objetivos trazados y 2. Determinar si estos apuntan de manera directa a contrarrestar los efectos generados la gobernanza criminal en los barrios de la ciudad.
- Las administraciones municipales, departamentales y nacionales deben implementar estrategias que les permita levantar información en los territorios sobre las características y las diferentes manifestaciones de la gobernanza criminal en los territorios, entre esas estrategias se pueden pensar en realizar encuestas, entrevistas análisis de información existente de los organismos de justicia y control con el fin de generar un diagnóstico real que permita tomar acciones acertadas sobre que instrumentos públicos se deben utilizar.
- Definir políticas públicas de manera permanente y no circunstanciales, en la cuales la administración municipal descentralice la atención al ciudadano y se llegue a hacer presencia mayoritaria a los territorios con un alto volumen en oferta de servicios y eficiencia en el desarrollo y resolución de tramites, en aras de recuperar confianza y legitimidad con en la sociedad.
- Elegir instrumentos públicos y diseñar su implementación orientándolos a resolver la problemática de la gobernanza criminal en los barrios teniendo en que se garantice su continuidad en el tiempo y se realicen evaluaciones periódicas. Una buena maniobra seria incluir algunos de estos instrumentos públicos en la implementación de la Política Publica de Seguridad y Convivencia de Medellín incluso en la Política Publica Metropolitana de Seguridad y Convivencia, al momento de actualizarse y así poder garantizar por lo menos tres periodos administrativos para implementar estos instrumentos.

## Referencias

- Abello, A., & Guarneros, V. (2014). The role of criminal actors in local governance. *Urban Studies*, 51(15), 3268–3289.  
<https://doi.org/10.1177/0042098013519831>
- Alcaldía de Medellín. (2008). Plan de Desarrollo Medellín es solidaria y competitiva 2008-2011. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2012). Plan de Desarrollo Medellín un hogar para la vida 2012-2015. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo Medellín cuenta con vos 2016-2019. Medellín.
- Alcaldía de Medellín & EAFIT. (2019). Factores que inciden en el homicidio de jóvenes en Medellín. Propuesta de acción en clave de gobernanza colaborativa. Municipio de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (s.f). Historia y símbolos de Medellín.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://6488ef50a6787e1fdb4e42e62a46a67>
- Arjona, A.M. (2021,02,09). La Gobernanza Criminal, Rebelde y Miliciana en América Latina: Un problema social, político y económico que requiere mayor atención. Foco económico. <http://focoeconomico.org/2021/02/09/la-gobernanza-criminal-rebelde-y-miliciana-en-america-latina-un-problema-social-politico-y-economico-que-requiere-mayor-atencion/>
- Azula, S. (2018). ¿Cuándo gobiernan los criminales? Un análisis comparado del Clan del Golfo y el Cartel de los Zetas (Tesis doctoral, Universidad del Rosario). URI <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/14357>
- Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). (2011). Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation (Vol. 1). Transaction Publishers.
- Blattman, C., Tobón, S. Lessing, B., Duncan, G. (2021). Gang rule: Understanding and Countering Criminal Governance. National Bureau of Economic Research. DOI 10.3386/w28458

- Bonilla Alguera, Gerardo. (2020). Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 302 pp. *Gestión y política pública*, 29(1), 262-266. Epub 11 de septiembre de 2020. <https://doi.org/10.29265/gypp.v29i1.694>
- Campos, J. (2019). Aprendizaje de políticas públicas. El caso del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública en México. *OPERA*, 25, 187-212. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.10>
- Córdoba, E. (2016) Veracruz, entre seguridad ciudadana y derechos humanos. *Revista jurídica de los derechos sociales. lex Social*. Vol 6. Num 2.
- DANE. (2019, Agosto 30). Censo nacional de población y vivienda [en línea]. Recuperado de <https://sitios.dane.gov.co/cnpv/#/>
- Dávila, L., Mesa Mejía, J. & Preciado, A. (2015). Análisis de instrumentos públicos locales de la gestión de la seguridad y la convivencia en Medellín 2004-2015. En A. Casa. & J. Giraldo. (Eds.). *Seguridad y convivencia en Medellín, aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*. (pp.150-191). Medellín.
- Dávila, L. (2016). Violencia urbana, conflicto y crimen en Medellín: una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad*, 58 (2): 107-121
- DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, volumen VI, número 1, 1er semestre de 1997, pp 5-17.
- DNP. (s.f). Manual para la formulación de Planes de Desarrollo de las entidades territoriales. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KIT-OT/Unidad-0-Digital.pdf>
- Duque, J. (2020) Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Autónoma de México Nueva Época, Año lxxv, núm. 241. Pp. 347-380. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094>
- Desmond E. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017, 302.

Flores, P. B. (2021). Las Capacidades Administrativas y La Gobernanza Criminal En México. [Tesis doctoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)]. Repositorio digital CIDE.

<https://www.proquest.com/openview/0c21c5895d8ee6b05473c9383ce830a6/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>

Franco, M. y Roldán, D. (2019). The instruments of public policy. A transdisciplinary look. *Cuadernos de Administración*, 35(63), 101-113. DOI:

<https://doi.org/10.25100/cdea.v35i63.6893>

Giraldo, J. (2008). La Conflicto armado urbano y violencia homicida. El caso de Medellín (Investigación) = Urban armed conflict and homicidal violence. The Medellín case. En: *Urvio: revista latinoamericana de seguridad ciudadana*, Quito: FLACSO sede Ecuador. Programa de Estudios de la Ciudad, (n. 5, septiembre 2008): pp. 99-113. ISSN: 1390-3691. Recuperado de

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1518>

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

Howlett, M. (2012). The lessons of failure: Learning and blame avoidance in public policy making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555

Isuani, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 12(19), 51-74.

Jessop, R. (2002). Fallos del mercado y fallos del Estado. En: *El futuro del Estado capitalista*. Catarata Madrid

Lascoumes, P. y Le Galés P. (2009). *Diccionario de políticas públicas. Definición de Instrumento*. (págs. 284-291). Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Lessing, B., & Willis, G. D. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606.

Lessing, B. (2020) *Conceptualizing Criminal Governance. Perspectives on politics*, First View, pp. 1-20. DOI:<https://doi.org/10.1017/S15377592720001243>

- Leyva S. y Tabares J. (2015). Capítulo 10. Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una Política Pública. En: Análisis de Política Pública poblacional. Págs.: 271 – 283
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, volumen II, número 1, enero-junio de 1993, pp 5-34.
- Londoño, J. D. y Bolaños, X. (2018). Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 25-45.  
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/recp/article/view/344844/20804432>
- Madeira, L y Rodriguez, B. (2015). Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 49(1):3-21, jan./fev. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121702>
- McDonnell, L., & Elmore, R. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2), 133-152. doi:10.2307/1163726
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 30(3), 345-362
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government. A guide to the New Governance*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *The journal of politics*, 52(2), 510-529. doi:10.2307/2131904
- Soria Romo, Rigoberto, & López Portillo Tostado, Carlos. (2015). ¿Por qué puede fracasar una política pública? El caso del Programa de Subsidio para la Seguridad Pública de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. *Revista de El Colegio de San Luis*, 5(10), 38-69.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-899X2015000200038&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-899X2015000200038&lng=es&tlng=es).

- Thoenig, J. C. (1984). Christopher C. Hood, The Tools of Government, Macmillan, 1983, viii+ 178pp.£ 12.50 hbk, £ 6.50 pbk. Journal of Public Policy, 4(2), 153-154.
- Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., Tobón, S., & Mesa-Mejía, J. P. (2020). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo. Universidad EAFIT.
- Tobón, D., Valencia, D., Barrientos, J., & Gómez, G. (2016). Economía, rentas criminales y políticas públicas en Medellín. Universidad de Antioquia, Departamento de Economía.
- Universidad Nacional de Colombia (2016). Dinámicas de las Áreas Metropolitanas en Colombia. Debate Gobierno Urbano. Número 9. 3-27
- Universidad Externado de Colombia (2019). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia 2018 Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-seguimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-2018-235762272018.html>
- Urna de cristal (2018, Noviembre 10). ¿Por qué Medellín es la ciudad más innovadora del mundo? [www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/por-qu-medell-n-es-ciudad-m-s-innovadora-mundo](http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/por-qu-medell-n-es-ciudad-m-s-innovadora-mundo)
- Valencia Agudelo G. D., & Álvarez Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. Estudios Políticos, (33), 93-121. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1944>
- Vargas, S. & Arbeláez, M. (2020), Gobernanza criminal: efectos de la presencia criminal en el precio del huevo en barrios de Medellín. Universidad EAFIT, Medellín, Antioquia.
- Velasco, M. (2007) Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. Universidad Coputense. In VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, 18-20 septiembre 2007, Valencia, España.