

**El problema público sobre convivencia en la política pública de seguridad y convivencia
de Medellín (2015-2025)**

Sara Présiga Romero

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en Gobierno
y Políticas Públicas**

Asesor: Santiago Silva Jaramillo

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Escuela de Humanidades

Universidad EAFIT

2020-2

El problema público sobre convivencia en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín (2015-2025)

Resumen

El problema público en los análisis del diseño de las políticas públicas es una fase importante en la construcción de esta, por ende, su definición tiende a ser relevante para los hacedores de políticas públicas. Este trabajo tiene el interés de abrir la discusión sobre las dimensiones del problema público, su relevancia en la definición y sus posibles implicaciones en la efectividad o no de la ejecución de la política pública que pretende abordar. Partiendo del análisis sobre la convivencia, en la política de seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín a la luz de la mirada de la Salud Pública, en especial la salud mental.

Palabras Claves:

Problema público, Convivencia, Salud mental, Salud Pública.

Abstract

The public problem in the analysis of public policy design is an important phase in its construction, therefore, its definition tends to be relevant for public policy makers. This paper aims to open a discussion on the dimensions of the public problem, its relevance in the definition and its possible implications for the effectiveness or otherwise of the execution of the public policy it seeks to address. Starting from the analysis on coexistence, in the security and coexistence policy of the city of Medellín in the light of the viewpoint of Public Health, especially mental health.

Key Words: Public Problem, Coexistence, Mental Health, Public Health.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	4
Metodología	8
Marco teórico	8
El problema Público.....	8
Sobre la convivencia en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín y los discursos de convivencia y salud mental.	11
Perspectiva de la convivencia y la salud mental	13
Hallazgos.....	17
Relevancia de la salud mental, al hablar de convivencia.....	18
Sobre el problema público	21
La no decisión, en el análisis del problema público	23
Coordinación institucional	24
Conclusiones.....	26
REFERENCIAS.....	27

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Problemas en la Definición del problema público.....	10
Tabla 2. Elementos relevantes sobre los conceptos de convivencia.....	16

Introducción

La convivencia y la seguridad en la ciudad de Medellín ha sido objeto de análisis en la medida que busca, desde un ejercicio de construcción de paz y articulación institucional dar respuesta los diversos problemas estructurales que de allí devienen, y que como ciudad se convierten en prioridad. Esta carga histórica de violencia que ha permeado las relaciones sociales de los habitantes de la ciudad se ha caracterizado por un qué hacer institucional que traza un horizonte sobre la mejor forma de encontrar solución a una serie de demandas sociales y políticas que buscan no solo, la restitución de unos derechos individuales y colectivos sino la intervención de la misma acción estatal.

Dentro de este proceso es posible ver como desde la política pública, surgen diferentes etapas que conllevan a su creación. Entre estas existe el problema público que constituye no solo una puerta de entrada a la comprensión de la situación compleja, sino que, como elemento analítico, presenta la visión estructural mediante la cual se articula las soluciones.

Es así como dentro de la elaboración de este pueden surgir diferentes visiones, dado que la mirada de los tomadores de decisión se encuentra inmiscuidos en el análisis de una cantidad de situaciones que pueden dar cuenta de lo complejo del problema. Según Subirats, (1992) “los problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada «construye» el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa” (p.49).

Para Eslava (2011), El problema público se da cuando hay una construcción subjetiva de la realidad, que se da a raíz de la influencia de los actores, el impacto que la genera y la incidencia en la agenda.

Thoenig (1997, p. 85) plantea que: “(...) para que un problema social se convierta en el problema político, se necesita plantear los términos que estén en juego para el ámbito político oficial, puesto

que siempre habrá intereses que se estén arriesgando con cada discusión, gracias a la dinámica de la marcha misma del proceso”.

La relevancia de tener como categoría de análisis el problema público, radica en que, para la comprensión de la situación socialmente compleja, es determinante su buena definición para un abordaje real de las soluciones que se pretenden dar con una política pública. Como menciona Dunn (1989) citado por Subirats (1994) “se producen muchos más errores como consecuencia de la errónea definición de un problema que al ofrecer malas soluciones a problemas bien planteados” (p.2).

Para el presente caso, la definición del problema público cobra relevancia en la Política Pública de Seguridad y Convivencia (2015-2025) en tanto que esta como política pretende dar solución a situaciones complejas que son estructurales en el manejo de una ciudad como Medellín. Si bien, desde la misma se aborda diferentes dimensiones de la seguridad, para este análisis se abordará el concepto de convivencia en contraste con la visión de la salud mental.

Pretender abordar desde la convivencia este análisis, es tener la posibilidad de generar una discusión acerca de su definición, especialmente cuando esta es asociada a la seguridad y la salud pública, concretamente la mental. La convivencia, según (Calád, 2001, p.75), es entendida como esa capacidad que existe en las relaciones humanas de tejer vínculos valiosos con sí mismo y el entorno, que posibilita la existencia en comunidad y esta se refiere “a la calidad de la vida resultante de las relaciones en las que nos involucramos”

Es por lo que, el presente ejercicio investigativo busca dar respuesta a la pregunta ¿Cuál es la interpretación del problema público sobre la convivencia en la Política Pública de Seguridad y convivencia en Medellín 2015-2025, a la luz de lo planteado por el componente de convivencia que articula la salud mental en el plan decenal de Salud Pública nacional 2012-2021? Esta Política

Pública se encuentra en el acuerdo municipal N° 021 de 2015 “Por medio del cual se aprueba la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín”.

También a manera de brindar un contraste en búsqueda de que “Cada nueva cara o faceta del problema, cada nuevo factor que descubrimos nos hace más compleja su estructuración, pero al mismo tiempo puede considerarse una nueva oportunidad, aún no contemplada, para su mejor solución” (Subirats, 1992, p. 48). Este trabajo busca analizar cómo es abordada la convivencia en otro escenario, como lo es la salud mental y la convivencia dentro del Plan Decenal Nacional de Salud Pública (2012-2022) y cómo es observada en la presente política pública de Seguridad y Convivencia de Medellín.

De igual forma, tiene el interés de brindar un aporte desde el ejercicio analítico que introduce una mirada sobre la salud mental, a fin de, abrir la discusión sobre las dimensiones del problema público, su relevancia en la definición y sus posibles implicaciones en la efectividad o no de la ejecución de la política pública que pretende abordar, dentro del análisis sobre la convivencia y la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, se plantea como hipótesis que: la interpretación del problema público sobre convivencia, en la Política Pública de seguridad y convivencia de Medellín 2015-2025, no articula la lectura sobre la convivencia del plan decenal de Salud Pública nacional (2012-2021), dado que, al no considerar el elemento de salud mental, en la manera como se define el concepto de convivencia dentro del plan, se limitó el alcance de las consideraciones para el abordaje del problema público en la política pública.

Metodología

El presente trabajo se desarrolló mediante un enfoque cualitativo, cuyo método de análisis fue el estudio de caso, donde se emplearon como métodos de recolección y análisis de datos la entrevista semiestructurada (con muestreo intencionado), documentos oficiales, análisis en revistas indexadas. También se realizó, la revisión de documentos teóricos, sobre las definiciones del problema público como categoría de análisis.

Las Entrevistas se realizaron con Sebastián Londoño Sierra (excoordinador de la construcción de la Política Pública de seguridad y convivencia de Medellín). Diana Paola Rojas (consultora de la Universidad EAFIT, para el análisis de implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de la ciudad de Medellín). Carlos Martínez (habitante de la comuna 13, quien ha participado de diferentes mesas sobre salud comunitaria).

Marco teórico

El problema Público

En esta sección se pretende abordar una delimitación de las categorías conceptuales como lo son dentro del diseño de la política pública, la importancia de la definición del problema público como unidad de análisis, buscando además enlazar abordajes teóricos sobre la convivencia dentro de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín, y la perspectiva de la salud pública y salud mental.

Resulta relevante para este trabajo retomar la distinción del problema público según dos elementos, el primero centrado en el proceso de construcción del problema como problema social y el segundo, respecto a su inscripción en la Agenda (Roth, 2002).

Para el primer elemento es importante resaltar que ese tránsito para que una situación problema sea considerado problema social, debe tener en consideración las representaciones sociales, que son una construcción que resulta del conjunto de luchas entre diferentes actores sociales y políticos que pugnan para imponer una lectura de un problema en concreto (Roth, 2002). El problema público es la representación de una construcción no objetiva de una realidad concreta, y por ende puede condicionar la visión que se tiene de un problema en específico.

Reconocer esa pugna de actores dentro de la construcción del problema permite una mirada sobre las relaciones de poder que se entretienen. De allí, que el segundo elemento de este análisis sobre relevancia, ya que es en la agenda donde se puede evidenciar estas relaciones que buscan problematizar e inscribir el problema como algo que socialmente requiere atención.

También lo menciona Becker (1995) citado por Olavarria (2007) al establecer diferentes etapas para considerar un problema, como un problema público. Este menciona que primero, hay una concreta escasez en los problemas de la sociedad y segundo, cuando hay una concepción de que ese problema público lo es por parte de diferentes actores con poder. Esta característica de la intervención de diferentes actores que construyen la visión de un problema puede implicar en principio a que el problema, poseen un constante cambio dado la multiplicidad de miradas que pueden surgir del problema. Por lo que se requiere de una construcción activa, que describa la realidad y como lo menciona Subirats (1994) el mundo de los problemas tiene directa relación con el mundo de las soluciones.

Dado ese panorama, Montecinos (2007) refiere que “definir una situación como problema de política pública también supone la formulación de su hipotética solución” (p.329) es por ello, que es importante su definición, dado que se encuentra estrechamente relacionado con las soluciones. Este proceso supone la adopción de unas soluciones esperables asociadas a esa

definición del problema que propicien que los ciudadanos aprendan qué deberían querer, de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo (Aguilar, 2000).

Por otro lado, Bardach (1993) establece diferentes problemas que pueden presentarse en la definición del problema público, resaltando en principio que los problemas no son ajenos ni deben tener alguna carga innecesaria que mistifique el proceso de construcción de un problema público, al contrario, se considera una tarea ardua propia del proceso del diseño de políticas.

Tabla 1. Problemas en la Definición del problema público.

Problemas en la definición del problema público según Bardach	
Suboptimización	“Siempre es posible encontrar el óptimo local y perder de vista el óptimo global, con la consecuencia de que cada paso que se dé para alcanzar el primer óptimo nos alejará -perversa aunque inintencionadamente- de alcanzar el óptimo global”(p.120) Bardach considera que sin embargo, esto no es algo sencillo, ya que generalmente esto no se da por limitada capacidad del analistas, sino de la misma complejidad del mundo, por eso resalta en la importancia de definir los límites del problema.
Evaluación de los sentimientos ciudadanos	Lo que se presenta en este problema es la falacia que puede surgir por parte del analista de hacerse propietario del problema y en ocasiones ignorar que muchos de los problemas en política, surgen precisamente de las aflicciones, sentimientos de descontento de un parte de la población y que es allí donde pertenece ese problema, indiferente de las inferencias que pueda realizar el analista. “articular la definición de problemas con lo que la ciudadanía define como problema parece ser un requisito irremplazable de las democracia” (p.222) y que para llegar a esto en importante para el policy maker buscar el equilibrio de dos tendencias entre “la tendencia a restar importancia a los problemas que la ciudadanía experimenta como severos, pero no los analistas (como el "crimen en las calles" de la década de los años sesenta); y la tendencia a exagerar los problemas importantes para los analistas pero que son menos relevantes para el ciudadano común (como ciertos tipos de protección ambiental)”(p.223)
Desempaque de los asuntos	Este problema implica el “desempacar” un problema dentre asuntos que ya llevan una contrucción retórica, y “evaluar críticamente los componentes factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema” (p.225) Bardach recomienda que “la definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible” (1993, s. p.),

Legitimación de los problemas	Hace referencia a “deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público” (p.232)
-------------------------------	--

Elaboración propia, basado en texto de Bardach.

Dentro de estas consideraciones es relevante para el presente trabajo tener en cuenta que dentro del problema público y en su definición existen diferentes variables multicausales, con influencia del comportamiento y del sentir de la población, que todo el tiempo se encuentra orbitando en un proceso de construcción de política pública. Como lo menciona Moore (1993) al señalar que si se omiten variables importantes que afectan el problema, puede pasarse por alto consideraciones de políticas más adecuadas o imposibilidades de la elección de las políticas, ocasionando que las recomendaciones de política puedan ser inapropiadas.

Por tal razón, es importante una estructuración del problema que no propenda por buscar dar respuestas correctas a problemas que no lo son y que terminen padeciendo de una “indeterminación sobre su teoría causal, sus fines y componentes de la situación que se desea analizar” (Aguilar, 1993, p.67).

Sobre la convivencia en la política pública de seguridad y convivencia de Medellín y los discursos de convivencia y salud mental.

Dentro del análisis del problema público, en este caso sobre el concepto de convivencia de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín, es importante analizar esas concepciones que se han dado en el marco de diseño de la política pública. Para esto, en el presente apartado se pretende dar a conocer las diferentes concepciones sobre convivencia que se encuentran dentro de la Política Pública como también en el Plan Decenal de Salud Pública.

En relación con el análisis concerniente al componente de convivencia de la Política Pública, se evidencia una diferenciación implícita que atribuye algunas de las problemáticas de violencia, a la convivencia y otras hacia la seguridad, como establece “al identificar las víctimas de ciertos delitos asociados con la convivencia ciudadana, se observa una tendencia opuesta a la de los homicidios, en donde los hombres son los afectados principales. Por el contrario, las mujeres son las principales víctimas de las contravenciones, la violencia intrafamiliar, y la violencia sexual. Al mismo tiempo, los principales victimarios son los hombres” (CAP-EAFIT, 2014).

La Política Pública establece en su definición como convivencia que esta “constituye el mecanismo micro social que expresa el funcionamiento del pacto social en el nivel cotidiano y local que funda a una sociedad democrática” (CAP-EAFIT, 2014) es decir que vincula, las diferentes esferas que permean las relaciones ciudadanas de los habitantes de la ciudad de Medellín.

Por otro lado, también se menciona en el documento de Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus desafíos y atributos que, se ha identificado que hay una definición tradicional, de unir la convivencia y la seguridad, sin que esta primera contemple una descripción suficiente. Esto puede deberse a que asuman la convivencia como un problema cotidiano y generalmente se constituye, casi de manera explícita con una connotación positiva, de un ideal generalizado de la sociedad (Mesa, 2015).

Según el anterior documento, Mesa (2015) menciona sobre las miradas apartadas, que se establecen al abordar los conceptos de seguridad y convivencia. Esto debido a que, la convivencia se relaciona comúnmente con la educación, la construcción de paz, y reconciliación, identificando además las falencias en el desarrollo del concepto dentro del país, frente a la categoría de

seguridad. Además, se ha evidenciado en ocasiones la convivencia como concepto pasa a ser un apellido a la seguridad, dado que, al parecer permite ablandar la mirada de seguridad, que comúnmente está relacionada con la coerción. Es por esto, que el mismo documento trata de concluir con la pregunta ¿cuál es la utilidad de traer al escenario de la seguridad, las preocupaciones propias de la convivencia? (Mesa, 2015)

Dentro de ese orden de ideas, el documento también analiza que esta postura de convivencia y seguridad se encuentra sustentada, desde el PNUD (2008) donde señala que en Latinoamérica el concepto de convivencia tiene la función de hacer referencia a un contenido preventivo en las políticas de lucha contra la violencia y en la actualidad sigue siendo incluso, una justificación de esa relación con la seguridad que han dado comúnmente sin un trasfondo o ejercicio explicativo-teórico. (Mesa, 2015)

Perspectiva de la convivencia y la salud mental

En este apartado, es importante introducir las miradas sobre la convivencia que se encuentran dentro del discurso de la salud pública y salud mental, para brindar el contraste de abordajes que se dan entre la convivencia y el sector salud.

La convivencia ha sido asumida en una relación estrecha con la salud mental, esto debido a que es considerada como el resultado de las interacciones individuales, que condicionan la manera en que se percibe el entorno y el mismo individuo (Bayón, 2017). Esto es debido, a que el concepto de convivencia tiene una relación estrecha con el diario vivir de los individuos, por ende, la salud pública y en especial la salud mental¹, ha abordado su concepto como parte

¹ Entendida según la Organización Mundial de la Salud (OMS) a “un estado de bienestar en el que la persona realiza sus capacidades y es capaz de hacer frente al estrés normal de la vida, de trabajar de forma productiva y de contribuir a su comunidad”.

sustancial y explicativa de los fenómenos sociales concernientes a la violencia y los conflictos sociales (Martín, 2009).

Hay asuntos de las relaciones individuales y la violencia que son introducidos en la bolsa de la convivencia y esto resulta precisamente desde el plano individual dado que "reproducimos un programa familiar, social o cultural a partir de experiencias y mensajes" que se dan en el transcurso de la vida permiten un comportamiento asociado a las figuras representativas (Sanz, 1995). Desde la perspectiva de la violencia, la carga histórica violenta del país ha buscado a raíz de determinantes sociales, encarar desde un enfoque de salud, esfuerzos en implementación de estrategias de convivencia y la salud mental (Franco, 2018).

Frente a este último aspecto, cobra relevancia dado a que no es ajeno, que en los conflictos armados se generen secuelas y problemas psicosociales, según Rodríguez (2002, p.23), ante esa situación, la sociedad desarrolla mecanismos individuales de defensa, como:

Desorden social, violencia y consumo de sustancias adictivas; incluye actos vandálicos y delincuenciales, rebeliones, demandas exageradas, abuso sexual, violencia intrafamiliar, etc.; el miedo y la aflicción como consecuencia de los daños y pérdidas o por el temor a la recurrencia del problema, y trastornos psicopatológicos o enfermedades psiquiátricas evidentes.

Esto no es más que todas las violencias, implican el rompimiento de contratos y supuestos implícitos respecto al Estado, a las instituciones y a la convivencia con nuestros semejantes, donde se hace una transformación de un espacio fuente de protección (Estado, familia, instituciones) a un espacio fuente de terror (Sluzki, 1995), así que la convivencia en este sentido, también hace parte importante en la construcción de tejido, que se establece a raíz de la configuración de los espacios de interacción y como ellos al ser permeados con violencias y

conflictos, establecen un interés desde la salud pública en especial la salud mental, dada su estrecha relación.

Dentro de esa configuración de convivencia y salud mental, es que se establece una dimensión relevante en la Política Nacional de Salud Mental (2018) que establece que esta se da porque:

Agrupar todas aquellas acciones intersectoriales orientadas al desarrollo de capacidades individuales, colectivas y poblacionales que reconozcan a los sujetos ejercer y gozar de los derechos, y por esta vía, abordar la salud mental para afrontar los desafíos de la vida, trabajar y establecer relaciones significativas y contribuir a un tejido comunitario basado en relaciones de poder equitativas, dignas y justas para todas y todos. (p.26)

Esta visión es contrastada con una mirada de la salud mental que propende un reconocimiento de esta como un proceso histórico, dinámico y contextualizado que pone a manos de los individuos esa capacidad de decisión libre y consiente de relacionarse con otros, que se refleja en la construcción de un tejido social, dado a las capacidades y potencialidades individuales humanas. (Política Nacional de Salud Mental, 2018)

También se puede evidenciar en el plan decenal de Salud Pública (2012-2021) en la dimensión de convivencia social y salud mental, donde establece como definición de convivencia que:

La convivencia es entendida como el desarrollo y sostenimiento de relaciones interpersonales basadas en el respeto, la equidad, la solidaridad, el sentido de pertenencia, el reconocimiento de la diferencia, la participación para la construcción de acuerdos y el ejercicio de los derechos humanos para el logro del bien común, el desarrollo humano y social. Este componente contempla el desarrollo de estrategias para la promoción de la

salud mental, sus factores protectores y la generación de entornos familiares, educativos, comunitarios y laborales favorables para la convivencia social.

La relevancia de la relación del componente de convivencia y salud mental, se encuentra contenida en la Ley 1616 de 2013 (Citado en el Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021), cuando define:

La salud mental es un estado dinámico que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción, de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana, trabajar, establecer relaciones significativas y contribuir a la comunidad.

Hasta aquí lo expresado, permite mostrar algunos avances sobre la perspectiva de convivencia desde la mirada en conjunto con la seguridad y con la salud mental, siendo prevaleciente en que son en esas relaciones humanas, donde se entretienen la relación con sí mismo y con el mundo. Por tal razón, el ejercicio institucional deberá ser un garante para que esas relaciones mantengan un espacio favorecedor que permita que haya un desarrollo individual que propenda por la paz y la salud.

A continuación, se tratará de esbozar, estas dos perspectivas de la convivencia, anteriormente descritos:

Tabla 2. Elementos relevantes sobre los conceptos de convivencia.

Convivencia desde la política pública de seguridad y convivencia de Medellín 2015.	Convivencia desde el plan nacional decenal de salud pública 2012-2021.
<ul style="list-style-type: none"> - Convivencia como problema gemelo del orden social, con respecto a la seguridad. - La Convivencia constituye el mecanismo macrosocial que expresa el 	<ul style="list-style-type: none"> - Se entiende el concepto inmerso en las relaciones interpersonales, como resultado de un proceso individual y colectivo que busca el desarrollo humano y social.

<p>funcionamiento del pacto social en el nivel cotidiano y local que funda a una sociedad democrática</p> <ul style="list-style-type: none"> - Responde a una mirada tradicional de unir la convivencia y la seguridad, sin que esta primera agote una definición suficiente que la relacione directamente con la seguridad. - Se asume que es tradicional en tanto entiende la convivencia como problemática cotidiana. - No contempla asuntos sobre la salud mental, las acciones encaminadas a reparar el daño psicosocial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una relación con la salud mental, dado que la convivencia es el resultado de las interacciones, condicionados por las percepciones del entorno. - Las secuelas de la violencia, en las maneras como se establece la convivencia, introduce esa necesidad de articular una mirada de salud mental, a la hora de abordar problemáticas sobre la convivencia. - El Plan Decenal brinda esa relevancia con la salud mental, al contemplar la visión desde la ley 1615 de 2013, sobre salud mental. - Aborda una mirada restaurativa de reparar daño psicosocial. De asumir los problemas de convivencia, con una mirada desde la salud.
---	---

Hallazgos

En esta sección se pretende dar a conocer los hallazgos obtenidos de las entrevistas realizadas con diferentes actores que han tenido un acercamiento con la construcción de la política pública y también con aquellos que en sus labores cotidianas se enfrentan con asuntos desde la convivencia, la salud pública y salud mental. Se buscará además evidenciar la importancia de un enfoque de salud mental al abordar temas de convivencia y dar relevancia a este concepto tan comúnmente presentado a la par con la seguridad.

Relevancia de la salud mental, al hablar de convivencia

Para este apartado es importante retomar, lo que menciona Subirats (1992), cuando establece que una nueva cara del problema que se va analizando, puede presentarse compleja para su estructuración, sin embargo, puede verse como una nueva oportunidad para una mejor solución. Es por lo que, en el desarrollo del presente trabajo, se ha buscado visibilizar la cara de la salud mental cuando nos referimos a la convivencia, como un elemento clave e indispensable cuando se quieren abordar asuntos que tocan con las maneras como los habitantes de una ciudad como Medellín se relacionan con los otros.

En principio, al hablar de las relaciones humanas, se debe partir desde una mirada que implica las intersubjetividades, los aprendizajes adquiridos, las maneras como habitamos el territorio, la comunicación que se tejen y construyen comunidades, y esto son campos donde la psicología social, ha buscado maximizar su trabajo. Entendiendo cómo el orden social afecta la psique humana y cómo esta responde, se activa y se enferma a raíz de los contextos sociales en donde se encuentra.

Como lo refiere G. W. Allport F (1935), citado en Morales et.al (2000), la psicología social es el “Intento de comprender y explicar como el pensamiento, el sentimiento y la conducta de las personas individuales resultan influidos por la presencia real, imaginada o implícita de otras personas” (p.6).

Por eso no es ajeno decir, que la historia violenta de Colombia y en especial de la ciudad de Medellín, ha dejado secuelas psicosociales en las comunidades y ha establecido unas maneras particulares de relacionarnos con los otros que van contrario a la convivencia, dado que afecta el tejido social de las comunidades (Baños, 2017). Este escenario tampoco ha permitido identificar

qué tan saludables mentalmente se encuentran las comunidades, por ende, se presenta siempre esa disyuntiva de intervención en atender en materia de salud, comunidades enfermas mentalmente o, por otro lado, de la acción gubernamental de abordar a estos sujetos inmersos en relaciones micropolíticas del poder (López, 2013).

Cuando se aborda las políticas públicas y las maneras de intervenir los problemas de seguridad, no se puede desconocer que estas políticas tienen inmersas otras variables que subyacen cuando estos fenómenos sociales ocurren, como lo son las víctimas, trastornos mentales, el sufrimiento social, las secuelas colectivas. como lo plantea López (2013), parafraseando a Baró (1984) “el deterioro de la convivencia social es ya, en sí mismo, un grave trastorno social, un empeoramiento en nuestra capacidad colectiva de trabajar y amar, de afirmar nuestra peculiar identidad, de decir nuestra palabra personal y comunitaria en la historia de los pueblos”. (p. 279)

Por ende cuando se abordan temas sobre las esferas relacionales de los seres humanos, como son las secuelas de las violencias, la no convivencia, no es deseable una intervención individual a un fenómeno colectivo, sin embargo, sí es relevante para el ejercicio planteado, brindar una legitimidad en lo público, en discutir cómo esos problemas se encuentran inmersos, en las maneras subjetivas que los individuos afrontan diariamente sus relaciones con sus vecinos, su ciudad y sus entornos institucionales (López, 2013).

Dicho esto, y en concordancia con lo planteado por López (2013):

La aproximación a lo micropolítico se logra en la medida en que se redimensionan los alcances de la experiencia violenta sobre la vida cotidiana y las relaciones sociales, y se reconoce allí un terreno propicio para entender la salud mental como un ámbito

eminentemente relacional e histórico, antesala de la acción política y la responsabilidad social (p.280).

Es decir, que cuando se habla de relaciones sociales que se encuentran afectados por situaciones de violencia y no convivencia, que son asuntos además que compete al hablar de seguridad, es necesario un desarrollo que aborde un problema público que incluya, la salud mental entendida no como la respuesta medicalizada de los enfermos mentales, sino como una faceta de abordaje, cuando se intervienen problemas colectivos.

Esta faceta puede verse recogida con el enfoque psicosocial, que para el presente trabajo busca introducir una mirada nueva a la lectura del problema público de seguridad y convivencia que se contempla en la Política Pública, si se pretende que al hablar de convivencia se deba hablar de salud mental. Ya que el enfoque psicosocial según Gómez (2012), pretende una visión integral de la realidad en constante conflicto, abordando diversas alternativas de solución que incluyan mayor justicia, desarrollo a escala humana y sana convivencia. Para esto “incluye principios como la dignidad, el apoyo mutuo, la solidaridad, la calidad de vida, el enfoque de derechos y el desarrollo integral en salud mental” (p. 356).

Cuando se habla de conflicto y de acciones que van en contravía de la convivencia, necesariamente se debe introducir el concepto de víctimas, sin importar la magnitud de los hechos, ya que estas situaciones afectan la seguridad humana y generan consecuencias donde se configuran relaciones y estructuras que buscan reestablecer un orden donde “víctimas son victimarios” (C. Martínez, comunicación personal, 14 de septiembre de 2020).

Con lo anterior también se entreteje un “ciclo conflictivo de nunca acabar, donde cómo no sabemos como nos debemos relacionar con los otros porque solo sabemos hacerlo de manera violenta, porque así lo vemos día a día en nuestra comuna, pareciese que la comunidad estuviera

criando día a día jóvenes violentos y no al contrario (...) donde los criemos con capacidad de resolver problemas mínimos como, el que se pueda decirle al vecino tranquilamente que por favor le baje el volumen al equipo un lunes en la madrugada” (C. Martínez, comunicación personal, 14 de septiembre de 2020).

Articular desde este enfoque psicosocial, la política pública de seguridad y convivencia con la de salud mental, podría ser claramente un acierto donde se reconoce al sujeto como ser individual con características y necesidades propias. Como lo menciona. (D. Rojas, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020), “eso no puede ser un capricho del hacedor de políticas eso tendrá que pasar por el ejercicio de diagnóstico y ejercicio de priorización”.

Sobre el problema público

Con respecto, al análisis del problema público de la política pública de seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín, se mencionan desde los diversos actores que “técnicamente la política estaba bien planteada” (S. Londoño, comunicación personal, 08 de Septiembre de 2020), sin embargo, al contrastar la manera como fue planteado el problema público, se evidenció que esta se estructuró con base a un diagnóstico “debía tenerse unos diagnósticos que debía recoger unos datos cuantitativos y cualitativos”.(D.Rojas, comunicación personal, 11 de Septiembre de 2020), pero no daban cuenta, de un ejercicio propio de lectura del problema público como la teoría actual lo plantea.

Ahora con el desarrollo teórico frente a las políticas públicas, se ha reconocido que el problema público tiene una connotación relevante al momento de diseñar la política pública y que esta “debe estar en clave de una teoría causal” para poder ser medida en términos de evaluación

de impacto. (D. Rojas, comunicación personal, 11 de septiembre 2020) situación que al analizar la política pública en la lectura del problema público no se encuentra descrito de esta manera.

Esto puede ser posible, por dos escenarios: uno que es planteado desde las entrevistas, cuando mencionan que la política pública pretendía ser desde su naturaleza un horizonte estratégico a largo plazo, entonces “tampoco podría desarrollar en detalle cada elemento o cada variable que estuviera relacionada con cada problema” (D. Rojas, comunicación personal, 11 de septiembre de 2020).

Si bien al tener un decálogo de buenas intenciones de que el diagnóstico estuviera bien nutrido como lo menciona en entrevista (S. Londoño, comunicación personal, 08 de septiembre de 2020 “algunos aportes de la secretaria de salud podrían estar relacionado con alguna problemática de seguridad y convivencia, en su momento no fue uno de los grandísimos temas”, el abordar la perspectiva de la salud, no fue una de las prioridades en el momento del diseño.

El segundo escenario de los posibles problemas que se dieron en la estructuración del problema público puede explicarse, con lo que plantea Bardach (1993) dado que se evidenció una suboptimización del problema donde al buscar el óptimo local, de definir a qué se hacía referencia sobre la convivencia con respecto a la seguridad, se pudo llegar a perder de vista el óptimo global, al posiblemente no priorizar como relevante los abordajes en salud pública y salud mental sobre la convivencia. Si bien, esto no es un asunto del deber ser, es importante reconocer que no es algo sencillo, ya que no responde a las capacidades limitadas de los analistas, sino que deviene de la complejidad del mundo social.

Con respecto a lo abordado en el documento técnico, que establece la convivencia y seguridad como “problemas gemelos del orden social”, se estableció de esta manera como una “declaración explícita de entender que la gestión integral de los problemas de seguridad y

convivencia no podría reducirse a los temas de seguridad y en consecuencia todos los planes de acción y oferta institucional relacionada con los problemas fundamentalmente delictivos, tenía que tener esa declaración, que la convivencia no era un apellido de la seguridad”. (S. Londoño, comunicación personal, 08 de septiembre de 2020), es decir, una consideración de dar relevancia al concepto que se encuentra explícito en la relación de convivencia y seguridad, pero no posee un abordaje teórico, de ¿cuál es la utilidad de traer al escenario de la seguridad, las preocupaciones propias de la convivencia? (Mesa, 2015).

La no decisión, en el análisis del problema público

Hasta aquí lo expuesto, se ha presentado la importancia del problema público, sobre la conceptualización de la convivencia y seguridad como problemas gemelos, y de la relevancia de un enfoque que articule esa mirada de salud mental que ha estado desde la orientación de la salud pública estrechamente relacionada con la convivencia.

Sin embargo, dentro del análisis que se fue dando durante la realización del presente trabajo, se generó la duda ¿por qué no hubo una articulación del componente de salud mental, cuando se habló de convivencia en la política pública de seguridad y convivencia de la ciudad de Medellín?, si bien no constituye una pregunta esencial del trabajo, sí es relevante para acercarnos a la hipótesis planteada.

Lo anterior, puede explicarse por un lado de manera teórica, al analizar que dentro de los procesos de diseño de políticas públicas, la no decisión es también motivo de análisis que permite comprender las intenciones, límites y objetivos de cuándo un gobierno aborda o no el problema público. Esto se da cuando:

Los valores dominantes, las reglas aceptadas del juego, las relaciones de poder entre grupos y los instrumentos de fuerza por sí solos o combinados evitan de manera efectiva que ciertas

discrepancias se conviertan en problemas bien desarrollados que pudieran invocar una decisión, entonces podemos decir que hay una situación de no toma de decisión (Barak, 2009 p. 91).

Lo que no quiere decir que se dé una mirada negativa de la no decisión, sino que permite introducir que, dentro de este campo existen diferentes elementos relacionales, de valores culturales y de poder, que se encuentran inmersos y pudiesen explicar el por qué de una decisión y no la otra. En este caso concerniente al abordaje del problema público de la política pública a la luz de lo que plantea la mirada de convivencia y salud mental, desde el discurso de la salud pública.

Coordinación institucional

Por último, uno de los hallazgos que permite comprender el porqué de la configuración de interpretación sobre la convivencia en la política de seguridad y convivencia, se evidencia en la manera cómo las diferentes dependencias pueden influenciar desde su conceptualización en la formación de un abordaje específico. En este caso, sobre el cómo se dio esa coordinación de discursos, por un lado, desde la salud pública y por el otro, de la seguridad ciudadana.

Según lo planteado por Garnier (2000) la coordinación permite “integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo” (p.15) que se da dentro de un proceso de planificación y priorización. Además, esta visión conjunta procura no solo que responda desde una perspectiva de la democracia como un asunto de la mayoría, sino que dialogue estratégicamente con las soluciones.

Además, la coordinación según Licha & Molina (2006), se refiere a un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra a diferentes actores y

sectores, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos (p. 3).

Esto es relevante dado que permite evidenciar que hay niveles donde es necesario un ejercicio de coordinación coherente.

Dicho esto, al analizar la relación con actores como la secretaría de salud, en la construcción de problema público se evidenció en las entrevistas, que a pesar de haber tenido unas mesas de participación que se nutrió con las diversas discusiones sobre la convivencia y la seguridad en la ciudad de Medellín, en el momento de la creación del documento y descripción del problema público, no fue evidente los resultados de esta discusión. Situación que fue manifestada en la entrevista de (D. Rojas, comunicación personal, 11 de septiembre 2020) sobre la necesidad de la “transversalización que debe realizarse de manera tal que responda a las prioridades y por ende sea explícito en el plan estratégico”.

Esta visión de falta de coordinación frente al ejercicio de la transversalización, también se evidencia incluso a nivel nacional como lo postula el trabajo de García et, al. (2016) en Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales, donde plantea las diferentes dificultades que ha tenido normativa y administrativamente los asuntos de seguridad en Colombia.

Para recapitular los hallazgos presentados, se analizó el problema público de la política de seguridad y convivencia, con respecto a la conceptualización de la convivencia, evidenciándose que esta no solo responde a una mirada centrada en el análisis del problema, sino de otras variables que también intervienen en la interpretación del problema público.

Por otro lado, se dilucidó cómo esa mirada desde la salud mental puede cobrar relevancia, dentro del abordaje de la convivencia, en la política pública de seguridad y convivencia al

introducirse este concepto en una perspectiva psicosocial. Permitiendo así, reconocer el trasfondo de las dinámicas que se mueve y que requieren una atención legitimada desde las instituciones.

Conclusiones

El problema público permite comprender cómo es la visión de la solución que aborda y ejecuta el tomador de decisiones. Para este caso, su relevancia consiste en que permite precisamente analizar la manera cómo se ejecuta un programa o política pública en relación con el concepto de convivencia dentro de la Política Pública de seguridad y Convivencia de la ciudad de Medellín, en contraste con la mirada desde la Salud Pública y salud mental a nivel nacional.

Se destaca que la existencia de los problemas, en la formulación de los problemas públicos son asuntos que responden propiamente a la complejidad del mundo social. Así que, en el presente análisis se evidenció como el problema de suboptimización, pudo verse reflejado en la Política Pública de Seguridad y Convivencia de la ciudad de Medellín.

Por otro lado, dentro del abordaje sobre la relevancia de la salud mental en los asuntos de convivencia, es importante concluir que, al hablar de seguridad y convivencia, en miras de brindar otra faceta del problema público (Subirats, 1992), es relevante incluir una mirada desde la salud mental con un enfoque psicosocial. Esto debido a la relación que ha tenido históricamente las secuelas de violencia en las comunidades en relación con la convivencia, la seguridad y la salud mental.

Con relación a lo anterior, esta discusión también debe ser nutrida con otros elementos intervinientes en el proceso de construcción del problema público. Estos se presentaron en el análisis como aquellos escenarios en el que, el diseño de políticas públicas se enfrenta a diferentes circunstancias como son:

Las capacidades de coordinación que tengan las instituciones para articular sus esfuerzos y relacionar de manera coherente escenarios intersectoriales e intergubernamentales, fortaleciendo las capacidades y herramientas relacionadas con el conocimiento para trabajar con responsabilidad y objetivos claros (Licha & Molina,2006).

Y las situaciones propias de ejercicios de no decisión como son la presencia de valores dominantes y relaciones de poder que no concluyen efectivamente en una decisión, dado que no permite que las diferencias sobre un asunto común surtan en un desarrollo posterior (Barak, 2009).

Si bien lo contrastado en las entrevistas, pudo inferir, algunas de esas situaciones anteriormente descritas, también es importante establecer un panorama sobre la necesidad de seguir discutiendo, analizando y proponiendo miradas y perspectivas, que nutran las visiones sobre el problema público.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1992). El estudio de las políticas publicas. Antologías I. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (2000). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed., tercera edición), La hechura de las políticas (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed., primera edición), Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 15-72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Moore, M. (1993). Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas. *Antología de políticas públicas*, 189-218.
 - Bardach, E. (1993). Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. En L. Aguilar (Ed., primera edición). Problemas públicos y agenda de gobierno (pp. 219-233). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Baratz, P. B. M. S., Reséndiz, J. J. Z., & Segura, J. C. R. (2009). decisiones y no decisiones: un marco analítico. *Revista Gestión y estrategia*, (35), 81-95.

- Bayón, María Cristina, 2017, “Vidas paralelas. Desigualdad y convivencia social en sociedades fragmentadas”, en *Encuentros 2050*, núm. 2, pp. 30-33.
- Baños, L. (25 de agosto de 2017). *Observatorio de construcción de paz*. <https://www.utadeo.edu.co/es/link/observatorio-de-construccion-de-paz/117956/proposito-del-aparente-adios>
- Cálad, C. A. A. (2001). Hacia una psicología de la convivencia. *Revista Colombiana de Psicología*, (10), 79-89.
- Centro de análisis político- Universidad EAFIT (2014). Acompañamiento al diseño de la política pública de seguridad y convivencia de Medellín. Medellín.
- Concejo de Medellín. (2015). *Acuerdo 21 de 2015 "Por medio del cual se adopta la Política Pública de Seguridad y Convivencia del Municipio de Medellín"*. Medellín: Gaceta Oficial 4331.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Franco, G. U. (2018). Convivencia social y salud mental en Colombia. *Avances en Enfermería*, 36(1), 7-8.
- Gómez, J. D. V. (2012). La acción y el enfoque psicosocial de la intervención en contextos sociales: ¿podemos pasar de la moda a la precisión teórica, epistemológica y metodológica?. *El ágora usb*, 12(2), 349-365.
- López, B. E. A. (2013). Salud mental y violencia política. Atender al enfermo psiquiátrico o reconocer al sujeto de la micropolítica. *Revista colombiana de psiquiatría*, 42(3), 276-282.
- Licha, I., y Molina, C. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Washington, D.C: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Montecinos, E. E. M. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de administración*, 20(33), 323-335.
- Mesa, J.P. (2015). El concepto de convivencia y su lugar en los contextos de políticas públicas de seguridad. Seguridad y convivencia en Medellín, aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos. *Medellín: Universidad Eafit y Alcaldía de Medellín*, 128-146.
- Morales. F y Maya. M. (s, f). *Definición de psicología social. Capítulo 1*. México: McGraw Hill. Recuperadode http://novella.mhhe.com/sites/dl/free/8448156080/516223/Cap_Muest_84_48156080.pdf.
- Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción (pp. 1-54).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Colombia: PNUD
- Política Nacional de Salud Mental. Ministerio de Salud y Protección Social - Resolución 4886 de 2018
- Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021. Ministerio de Salud y Protección Social
- Rodríguez, J., De La Torre, A., & Miranda, C. T. (2002). La salud mental en situaciones de conflicto armado. *Biomédica*, 22(Su2), 337-346.
- Roth, A. (2002). Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. *Bogotá DC Ediciones Aurora*. págs, 57- 71.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sluzki C. Violencia familiar y violencia política. En: Schnitman F, editor. Nuevos paradigmas, cultura y subjetividad. Buenos Aires: Paidós; 1995.
- Thoenig, J. C. (1997). *El análisis de políticas públicas*. *Universitas*, 93, 61-107.