



Revista Sociedad y Economía

ISSN: 1657-6357

revistasye@correounivalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Pedraza Beleño, José Adolfo; Duarte Herrera, Lisbeth Katherine
La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda
gubernamental de Medellín 1990-2005
Revista Sociedad y Economía, núm. 33, 2017, pp. 99-120
Universidad del Valle
Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99654715005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990-2005¹

The incorporation of the public policy of security and coexistence in the government agenda of Medellín 1990-2005

A incorporacão da política pública de segurança e a convivência com a agenda do governo da cidade de Medellín 1990-2005

José Adolfo Pedraza Beleño²

Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid

josepedraza@elpoli.edu.co

Lisbeth Katherine Duarte Herrera³

Universidad Esumer

lisbeth.duarte@esumer.edu.co

Recibido: 13/12/2016

Aprobado: 24/05/2017

Resumen

La situación de violencia que ha caracterizado a Medellín desde finales del siglo XX ha sido objeto de atención pública por parte de las autoridades locales y nacionales. El objetivo del artículo es analizar, desde el enfoque de política pública propuesto por Kingdon (1984; 2010), cómo se configuró la política pública de seguridad ciudadana y convivencia en la agenda pública y de gobierno con el fin de menguar la situación en la ciudad durante el periodo 1990-2005. La investigación es de tipo cualitativo y descriptivo, así como la metodología adoptada es fundamentalmente análisis documental de bibliografía especializada. Entre las principales conclusiones se reconoce la relevancia de la confluencia de todas las corrientes, a saber: actores, problemas, soluciones y ventana de oportunidades, para la incorporación o redefinición de una política pública.

Palabras claves: política pública; política gubernamental; seguridad urbana, gobierno municipal.

¹ Este artículo hace parte del proyecto de investigación sobre Violencia, actores y conflicto armado urbano de Medellín-Colombia, Periodo 2001-2008, el cual fue posible gracias al apoyo del Conacyt de México.

² Magister en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal.

³ Magister en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo municipal.

Abstract

The situation of violence that has characterized Medellín since the end of the 20th century has been the subject of public attention by local and national authorities. The objective of the article is to analyze, from the public policy approach proposed by Kingdon (1984, 2010), how the public policy of citizen security and coexistence was configured in the public and government agenda to reduce the above-mentioned situation in the city during the period 1990-2005. The research is qualitative and descriptive, the methodology adopted is mainly documentary analysis of specialized bibliography. Among the main conclusions there is the relevance of the confluence of all currents, namely: actors, problems, solutions and window of opportunity, for the incorporation or redefinition of a public policy.

Keywords: public policy; government policy; urban security, municipal government.

Resumo

A violência que caracterizou Medellín desde o final do século XX e o início do XXI tem sido motivo de atenção das autoridades locais e nacionais. O objetivo deste artigo é analisar, desde a abordagem proposta por Kingdon (1994) (2010), a configuração da política pública de convivência e segurança cidadã na agenda do governo, com o intuito de diminuir a situação de violência na cidade. A pesquisa é qualitativa e descritiva, e a metodologia baseia-se num estudo da documentação especializada. Entre as principais conclusões é possível destacar a importância da confluência de todas as correntes, ou seja, atores, problemas, soluções e oportunidades para a inclusão ou redefinição das políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas; política governamental; segurança urbana, governo municipal.

Introducción

El propósito de este artículo es dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Cómo se logró incorporar en la agenda de gobierno local del municipio de Medellín (Colombia) la política pública de seguridad y convivencia ciudadana? Antes de entrar en materia frente a la pregunta de investigación, es preciso establecer algunas consideraciones con el fin de delimitar los alcances de la misma. Primero, el objetivo de esta investigación no es evaluar ni mucho menos examinar los impactos de la política pública señalada, pues este esfuerzo implicaría en términos de Lasswell H.D. (1971), un conocimiento “en” el proceso (*knowledge in*), es decir, un análisis de la implementación, instrumentación, operatividad y evaluación de la política por medio de sus resultados. El interés de este artículo es el conocimiento “del” proceso (*knowledge of*); esto implica indagar acerca de cómo se definió el problema, cómo se logró establecer e incorporar en la agenda gubernamental, cómo se formuló la política pública y, finalmente, qué factores o detonantes y actores intervinieron en la toma de decisiones para que efectivamente se implementara la política pública de estudio.

El conocimiento del proceso de las políticas es un enfoque más positivo que busca describir y explicar mediante preposiciones causales, empíricas y sistemáticas la manera como el gobierno adopta e implementa políticas públicas, permitiendo explicar tal como sucede el proceso. Por el contrario, aunque no es excluyente y está fundamentado en la misma rigurosidad científica, el conocimiento en el proceso de las políticas busca la articulación de diversos saberes: ciencias sociales, ciencias de la decisión y gestión y ciencias naturales; las cuales, desde sus específicos acervos teóricos y metodológicos, pueden abonar para incrementar la racionalidad de la construcción, el examen, la selección, la orientación o el desarrollo de alternativas políticas (Valencia y Álvarez, 2008, p. 102).

Segundo, la política pública de seguridad y convivencia ciudadana (PPSCC), que opera en Medellín, no es una política nueva en la arena local; por el contrario, esta política se comenzó a implementar de manera formal en la década de 1990 y a partir de esta década se ha seguido ejecutando sistemáticamente, claro está, con los ajustes y directrices que cada administración municipal le ha imprimido⁴.

Recapitulando las dos consideraciones señaladas, hay que insistir en que el objetivo de este artículo es examinar la política pública de seguridad y convivencia ciudadana a la luz del “conocimiento del proceso” que le dio vida y posibilitó la incorporación de esta demanda en la agenda de gobierno local a mediados de los noventa.

Ahora bien, para desentrañar todos los elementos que intervienen en la formación de una agenda de gobierno, este trabajo se apoyó en el marco de referencia conocido como el modelo “bote de basura” (*garbage can model*) propuesto por Cohen, March y Olson (1972) y desarrollado más adelante por John Kingdon en 1984, siendo reeditado por tercera vez en 2010 como el modelo de corrientes múltiples (*multiple streams model*). Dicho modelo precisa que las decisiones son el resultado de la confluencia e intersección aleatoria de cuatro corrientes a saber: actores, problemas, soluciones y oportunidades de elección. El comportamiento de estas cuatro corrientes es incierto, variable y difuso de allí que la formación de la agenda sea considerada un proceso complejo, estructurado y de anarquías organizadas. Cabe agregar que también se retomaron algunos conceptos trabajados por Luis Fernando Aguilar Villanueva (1992) que fueron de interés para el tema objeto de estudio.

⁴ No obstante, se reconoce que la preocupación por el tema de seguridad se empieza a gestar años atrás como consecuencia del accionar del cartel de Medellín y del incremento exponencial de la violencia a partir de los años de 1980.

Este artículo se estructura así: en una primera parte se presenta de manera sucinta el marco conceptual, a partir del modelo bote de basura, propuesto para analizar la incorporación de la política pública de estudio en la agenda de gobierno del municipio de Medellín; además un conciso apartado que define la metodología que orientó la investigación. En una segunda parte se introducen algunos elementos importantes a modo de antecedentes acontecidos en las décadas de 1980 y 1990 en Medellín con el ánimo de examinar, brevemente, el contexto que impulsó la asunción de esta política en la agenda de gobierno de la capital del departamento de Antioquia. Finalmente, se analizó, a modo de hallazgos, cómo confluyeron y convergieron las cuatro corrientes que intervienen de acuerdo con el modelo bote de basura para que se terminara implementando la política pública referida en la agenda gubernamental de la ciudad, de suerte que aún hoy sigue operando con sus diversos matices de acuerdo con cada gobierno.

Metodología

Para este artículo de reflexión se desarrolló una investigación cualitativa de tipo descriptivo; tipología que implica la exposición y análisis de las características y eventos que se manifiestan en relación con el objeto de estudio. En este sentido se partió de la política pública de seguridad y convivencia como variable a explicar, cuyas dimensiones empíricas se observaron tomando como referencia el enfoque de las corrientes múltiples o bote de basura actualizado por Kingdon (2010).

En este orden de ideas y con el fin de llevar a feliz término la investigación, la principal técnica de recolección de información utilizada fue la observación y el análisis documental de bibliografía especializada; así como técnicas operativas que consistieron en la confección de fichas, resúmenes, traducciones y reseñas sobre las fuentes abordadas. Para la aplicación de estas técnicas se identificaron las palabras clave, o variables que permeaban la investigación, así como las ecuaciones de búsqueda. Seguidamente se clasificó y jerarquizó la información recuperada para su posterior tratamiento e interpretación. La clasificación consistió en catalogar y ordenar la bibliografía recolectada en dos categorías; 1) la de corte teórico y 2) la información de tipo contextual, esto es, sobre el caso de estudio. Por su parte la jerarquización, paso posterior, consistió en ordenar y priorizar la bibliografía previamente clasificada teniendo en cuenta su relevancia para la investigación. Lo anterior permitió la adopción de la bibliografía base.

El análisis e inferencia científica que se deriva de estas técnicas permitió, a partir del método analítico, establecer relaciones y conclusiones de orden descriptivo, flexible y lógico, e igualmente extraer razonamientos y conclusiones que se expresan a lo largo del presente artículo.

Para el análisis de este estudio se consideró particularmente el periodo de tiempo comprendido entre 1990 y 2005; cuando el accionar del cártel de Medellín, el

aumento del número de homicidios y las primeras negociaciones entre el Estado y los carteles de la droga, algunas milicias urbanas y desmovilización de grupos paramilitares marcaron puntos de inflexión para la emergencia de la política pública de seguridad y convivencia.

El modelo bote de basura

De acuerdo con Lasswell (1971) las ciencias políticas tienen dos marcos de referencia para el análisis de la política pública, interdependientes, complementarios e interdisciplinarios entre sí; estos son: el conocimiento “del” proceso de la política y el conocimiento “en el” proceso de la política. Ciertamente el primer enfoque es, a juicio de Lasswell, el que despierta más interés en los politólogos debido a que conduce al análisis y descripción del proceso de toma de decisiones en la acción pública. Como ya se mencionó previamente, este artículo se inscribe en el primer marco de referencia, en tanto el interés es conocer cómo llegó esta demanda a incorporarse en la agenda y qué elementos confluyeron y jugaron a favor de esta apuesta. En términos de Aguilar Villanueva (1992) el conocimiento del proceso se concibe de la siguiente manera:

Knowledge of alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, así como de hecho sucede. Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado –y en especial, el gobierno– elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas. Concretamente busca saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas, o se decide cancelarlas y darlas por terminado (Aguilar, 1992, p. 52).

Ahora bien, ahondar en el conocimiento del proceso implica entender y asumir la toma de decisiones como un proceso variable, azaroso, difuso y aleatorio que depende altamente de su contexto; es decir, de elementos como tiempo, recursos, tecnología y preferencias que limitan el margen de acción de los tomadores de decisiones públicas.

Cohen, March y Olsen (1972) propusieron, desde el pensamiento organizacional, un modelo de decisión o elección. Para los autores, tomar decisiones es un proceso de anarquías organizadas en tanto confluye una colección de situaciones problemáticas y complicadas. Precisamente, el modelo “bote de basura” surge como una alternativa para entender la dinámica difusa y compleja del proceso de toma de decisiones o de formación de la agenda.

To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene (Cohen et al., 1972, p. 02).

En este orden de ideas, el modelo sostiene que las decisiones deben ser vistas como el resultado de la confluencia de varios elementos o corrientes: actores, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Por consiguiente, para que de el conjunto de problemas que están presentes en la agenda pública sea seleccionado un solo problema e insertado exitosamente en la agenda de gobierno, se requiere entonces del acoplamiento y convergencia de las cuatro corrientes señaladas, así lo destacan Cohen, March y Olsen (1972) “*in the garbage can model, on the other hand, a decision is an outcome or interpretation of several relatively independent streams within an organization*” (pp. 02-03).

Kingdon reformuló en las décadas de 1980 y 1990 el modelo *garbage can* en el enfoque que se conoce como corrientes múltiples; en este más allá de concebir cuatro corrientes secuenciales, en sentido estricto, menciona tres: problemas, actores y soluciones, y donde la confluencia de las tres propicia la apertura de la ventana de oportunidad política. Así lo señala Ramírez (2007):

El proceso de las políticas no se divide nítidamente en fases secuenciales (como sugiere el tradicional *policy cycle*), más bien se explica a partir de tres corrientes independientes que fluyen en el sistema, capaces de acoplarse al producirse una serie de circunstancias particulares, es decir, cuando se abre una ventana de oportunidad. Se trata de una visión fluida sobre la formulación de políticas, en la cual los problemas, las políticas y la política convergen y divergen, dando lugar en el momento y lugar propicio a ventanas de oportunidad, que hacen posible el surgimiento de una política concreta como respuesta a un problema (p. 250).

Antes de explicar el papel que cumple cada una de las corrientes señaladas, es necesario precisar dos conceptos que constantemente son utilizados indistintamente, a saber, agenda pública y agenda de gobierno. Dicha precisión es

relevante, dado que el artículo busca reconocer el momento en que la política pública de seguridad y convivencia se incorporó en la agenda *gubernamental* de Medellín. Por consiguiente, el que un tema esté en la agenda, e igualmente en la palestra del debate público, no necesariamente implica que el tema esté en la agenda de gobierno, como se podrá observar en el desarrollo de este artículo. Asimismo, en palabras de Aguilar (1993) “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones públicas que deben ser objeto de acción gubernamental” (Aguilar, citado en Casar y Maldonado, 2008, p. 3), por lo tanto, es un “asunto esencialmente político” (Casar y Maldonado, 2008, p. 3).

La agenda pública está definida por “el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionarse para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes” (Casar y Maldonado, 2008, p. 10). Mientras que la agenda de gobierno, o también concebida como agenda gubernamental, de acuerdo con Casar y Maldonado (2008), es el subconjunto de asuntos o cuestiones efectivamente susceptibles de atención por parte del Ejecutivo mediante políticas públicas. No obstante, como lo señalan las autoras citadas, cada agenda tiene actores, temporalidades, reglas y objetivos distintos, pese a que la interacción está presente.

Ahora bien, en términos de Elder y Cobb (1993) la formación de la agenda es “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (p. 77). Por consiguiente, es un proceso político formal que, además, requiere de paciencia, espera, persistencia y compromiso. La premura y el afán lo único que pueden traer son serios errores y fracasos reiterativos. En este sentido, es mejor obtener parciales logros que equivocaciones irremediables. Se debe tener en cuenta que las oportunidades de elegir un problema factible y de interés para las autoridades son limitadas, por consiguiente, cuando estas aparezcan se debe estar preparado para evitar perderlas de vista.

De acuerdo con el enfoque de las corrientes múltiples, los problemas (*problem stream*) son uno de los elementos que intervienen en la estructuración de la agenda. Desde la perspectiva de Aguilar Villanueva (1993), son todas aquellas construcciones sociales y humanas que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad en relación con los esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los experimentan. “Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas” (Elder y Cobb, 1993, p. 91). Para que un problema ingrese en la agenda se requiere que sea creíble, aceptable y consensuado, sobre todo si se trata de la definición de un problema nuevo. En este punto es importante el tratamiento que le den los empresarios de asuntos, quienes gozan de tiempo, medios y recursos para la promoción de dichas cuestiones. En palabras de Alejo Vargas (1999), es de vital importancia inscribir un problema social

en la categoría de “situación socialmente problemática”, ya que solo así pasa a ser percibido por la comunidad y el Estado como una situación relevante, para lo cual el Estado debe brindar respuesta a través de políticas públicas.

Parsons (2007), referenciando a Kingdon (1995), señala que existen tres elementos útiles que motivan a los tomadores de decisión a que presten atención o se enfoquen en problemas particulares, estos son: los indicadores, conformados por datos, cifras e informes que permiten a los tomadores de decisión cambiar de opinión o reafirmar el grado de importancia frente a un problema para incidir en las decisiones finales. En segundo lugar, están los eventos (naturales, catástrofes, experiencias articulares) que impactan en la opinión pública y hacen que los tomadores de decisión dirijan su atención al problema en particular. Y, finalmente, la retroalimentación, que básicamente es la evaluación sobre el desarrollo de algún programa o decisión anterior, que pueda servir para abordar mejor una situación.

De acuerdo con Giraldo (2015) a principios de los años de 1990, cuando la preocupación por la violencia en Medellín comenzaba a inquietar, no existía una estructura de política pública muy consolidada, sino que había algunas acciones, que se podrían leer como antecedentes para la posterior formulación de lo que sería la política pública de seguridad y convivencia. No obstante, el Estado central estaba desentendido de la guerra en los centros urbanos y paralelamente,

el Estado local de Medellín había renunciado a cumplir con la salvaguarda exclusiva del bien público de la seguridad. Este desentendimiento y este retiro se pueden enmarcar en el contexto de una Medellín cuyo Estado local tenía poca centralidad; un Estado con reducidas capacidades de administración pública y con poca eficacia para articular, regular y orientar los demás actores de la ciudad (Giraldo, 2015, p. 150).

Por ejemplo, para 1991, la Secretaría Municipal de Medellín reconocía que no había una política definida de seguridad y dejaba de manifiesto la inexistencia de criterios mínimos, orientaciones y una guía ilustrada para tomar acciones concretas frente a las circunstancias generadoras de violencia en la ciudad (Restrepo, Pérez y Vélez, 2012, p. 201).

Algunas de las acciones ejecutadas fueron: proyectos de prevención desarrollados por el gobierno local y vinculación con los programas de paz del gobierno nacional. Podría decirse que todas esas acciones fueron de corte reactivo y de poca eficacia para articular y atender todas las demandas locales emergentes.

Por otra parte, los actores (*politics stream*) son otro de los elementos que confluyen en el proceso de formación de la agenda. Es importante señalar que los actores no son necesariamente personas, también lo son las organizaciones que cumplen un

rol dentro de la estructura social⁵. Mientras más actores participen en el proceso de formación de la agenda, mayor representatividad y contrapeso se podrá realizar a los grupos de presión.

Se distinguen diversos tipos de actores, desde funcionarios públicos, medios de comunicación, grupos de interés organizados, hasta profesionales especializados que integran la “red de asuntos públicos”⁶ o “red de expertos”. Lamentablemente, en la práctica, el tratamiento de las cuestiones públicas tiende a estructurarse alrededor de un número reducido de actores que configuran un subsistema de gobierno. Es claro que puede haber diferentes subsistemas que abordan determinada problemática, la cuestión es que se desarrolle un subsistema lo suficientemente integrador, representativo y bien definido para que se pueda dar una política pública exitosa.

Un rol relevante para la inserción de los problemas en la agenda pública lo cumplen los medios de comunicación y en el caso de Medellín, esta no ha sido la excepción, de forma que fue escalando local, nacional e internacionalmente. Los medios han tenido y tienen la capacidad de instalar temas en la agenda pública y de gobierno, así como captar de manera instantánea las reacciones de los actores de la sociedad (Santibáñez, Barra y Ortiz, 2009, p. 19). Temas como el cártel de Medellín, la comuna 13, el narcotráfico, han sido hechos muy difundidos a través de los medios, cayendo incluso en una especie de estigma sobre la ciudad que aún se mantiene.

Las soluciones (*policies stream*) son otra corriente del modelo referenciado y trabajado por Kingdon (2010). Definir un problema supone al mismo tiempo plantear una solución o salida, la cual debe ser viable y factible desde el punto de vista de los recursos financieros y humanos, tiempo, tecnología, sociedad e infraestructura; para de esta manera suscitar la atención de las autoridades. Se prefieren las soluciones familiares, y que sean socialmente respaldadas, frente a las soluciones innovadoras; en tanto la implementación de estas últimas demanda un tiempo prudencial de maduración, y requiere confrontaciones preliminares antes de ser aplicadas.

El modelo de las corrientes múltiples señala que la confluencia o convergencia de las tres anteriores abre lo que Kingdon (1995) denomina una *policy window* o ventana de oportunidad. Kingdon relaciona metafóricamente las oportunidades de elección con las ventanas que dirigen los lanzamientos al espacio llamándolas

⁵ En términos de Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez (1998), la estructura social significa la configuración de instituciones, reglas y recursos que atribuye condiciones de vida desiguales a las personas en un momento y en un lugar determinado.

⁶ Integradas por expertos y profesionales en temas específicos que actúan en la sociedad como en el gobierno. Estas redes son el opuesto de los conocidos “triángulos de hierro” integrados por gobierno, organizaciones del capital y organizaciones laborales (Aguilar, 1993).

“ventanas de políticas”. Para el autor se debe tener como premisa elemental que las oportunidades son escasas, fugaces, coyunturales, por lo tanto, se deben aprovechar en el momento en que aparezcan. Dejar pasar una oportunidad implica tener que esperar un tiempo prudencial para que esta regrese.

La apertura de la ventana de oportunidad genera un ambiente favorable para presentar los problemas y promover soluciones, pero la apertura de la ventana de oportunidad no dura mucho tiempo. Esta coyuntura la tienen que aprovechar los defensores de las propuestas para utilizar sus capacidades, destrezas, recursos y sus redes de influencia para aprovechar la oportunidad que se ha abierto para que las políticas que sean elegidas reflejen sus puntos de vista (Conejero, 2012, p. 07).

La agenda de gobierno tiende a estar ocupada por compromisos previamente adquiridos y por las obligaciones permanentes del Estado. Lo anterior, sumado a los problemas que permanentemente están haciendo fila para ingresar en la agenda genera que las oportunidades sean verdaderamente limitadas. No obstante, hay coyunturas especiales en las que se abre la ventana de oportunidades, estas son: la temporada de elecciones, la aprobación del ciclo anual del presupuesto, las evaluaciones a las políticas en curso y el periodo de empalme del nuevo gobierno.

En este sentido, los empresarios de políticas deben estar atentos para capitalizar estas oportunidades y si es el caso redefinir los problemas que no han logrado la atención de los anteriores gobiernos bajo nuevos esquemas y planteamientos que, por supuesto, estén muy ligados a las ideas de los gobernantes de turno. La manipulación de los eventos bajo el carácter de urgencia y la creación ficticia de crisis son herramientas que estos empresarios tienen a su alcance para lograr que el problema entre definitivamente a la agenda de gobierno y no tenga que esperar bajo la incertidumbre del tiempo, una nueva oportunidad de elección.

Por lo tanto, la formación de la agenda es un proceso complejo que requiere la confluencia perfecta de las corrientes señaladas y de intuición para capitalizar la oportunidad que aparezca, en síntesis, las ventanas de oportunidad “cuando se abren, cargan el sistema de problemas y propuestas y obligan a movilizar recursos para mantener la presión” (Ramírez, 2007, p. 252).

Algunos elementos contextuales del caso de estudio

Medellín, capital del departamento de Antioquia, se asienta sobre un valle topográficamente montañoso de la cordillera central de los Andes colombianos en el área centro-sur del departamento. Cuenta con vías de acceso y llegada bien definidas que facilitan el ingreso a los puertos y a los ríos Magdalena, Atrato y Cauca. Esta característica aunada a las asociadas al clima y suelo constituyen importantes atractivos estratégicos para los actores armados y la organización del

narcotráfico. Al respecto, Ruiz & Vélez (2004) señalan: “la ubicación de Medellín sería una trinchera estratégica para la circulación de armas y narcóticos” (p. 14).

Durante las décadas de 1980 y 1990, violencia y narcotráfico fueron elementos que estuvieron íntimamente relacionados, en tanto el uno no se explicaba sin el otro; lo que produjo principalmente una oleada sistemática de violencia que se expandió de la mano de Pablo Escobar quien, en el marco del programa “Medellín sin tugurios”, llegó a los sectores más pobres de la ciudad regalando casas, mercados, fiestas para los niños, construyendo canchas de fútbol y demás acciones que cautivaron a mucha población y sedujo a otras, especialmente a los jóvenes, que vieron en el narcotráfico y en el trabajo con los “duros” una ventana de oportunidades para llevar ingresos a sus hogares. Por esta razón, el narcotráfico en Medellín llegó a incidir y tocar las fibras más sensibles de la vida económica, política y social, logrando un control de la ciudad en todos los circuitos y niveles sociales.

Pablo Angarita (2004) señala que el narcotráfico “trajo consigo una serie de fenómenos ilegales en la ciudad como, por ejemplo, se desarrolló con mucha fuerza el ajuste de cuentas y, con ello, la figura del sicariato y toda una gama de roles ligados a éste” (p. 121). Lamentablemente, esta serie de fenómenos ilegales, roles y redes asociados al narcotráfico llegaron para quedarse en la estructura sociocultural medellinense. Se estima que durante las décadas de 1980 y 1990 las tasas de violencia aumentaron a un nivel desmesurado. Según Angarita (2004), la ciudad tuvo “más de seis mil muertos por año, en un ciclo que parecía irreversible y que enlutaba a una cantidad importante de hogares” (p. 120).

Conforme fue prosperando el negocio de las drogas ilícitas en Medellín se iban multiplicando las bandas sicariales del crimen organizado en muchos barrios de la ciudad. Por otra parte, también durante la década de 1980 empezaron a surgir los llamados grupos de milicias urbanas en los barrios altos de las comunas nororientales de la ciudad, que tomaron gran auge debido a la situación de inseguridad y a la afinidad con el discurso político emancipador de transformación social⁷.

Tanto la guerrilla del ELN como la de las FARC-EP en su afán de incrementar su influencia e incidencia en el escenario urbano, adoptaron la estrategia de conformar grupos de milicias urbanas. La pretensión de la guerrilla fue dar un paso más en su estrategia político-militar, ganar terreno y trastornar la gobernabilidad local. Las milicias al ser una derivación de los movimientos

⁷ Las milicias urbanas son agrupaciones generalmente asociadas a la guerrilla, ya sea de afinidad con el ELN o con las FARC. Las milicias entraron a operar principalmente en el escenario urbano medellinense aproximadamente en la década de 1980.

guerrilleros que operan en las diferentes regiones del país tienen una estructura, formación estrategia, y propuesta político-militar, enlazada al programa del grupo guerrillero de los cuales son una especie de filiales en las zonas urbanas (Duarte, 2011, pp. 44-45).

Ahora bien, los grupos paramilitares entraron en el territorio urbano medellinense a finales de la década de 1980 y a principios de 1990. Buscaban reforzar y mantener el dominio del narcotráfico. A juicio de Rozema (2007) “durante la década de los noventa los paramilitares estaban presentes en casi todos los barrios marginales de Medellín” (Rozema, 2007, p. 541).

Surgieron para combatir a los grupos armados ilegales; especialmente la guerrilla y sus expresiones urbanas: las milicias. De hecho, el grupo conocido como MAS (muerte a secuestradores) fue la primera agrupación de autodefensas que se conformó en la ciudad al servicio de los capos de la mafia y de los terratenientes, para contrarrestar las acciones de la guerrilla. Este nefasto antecedente fue la punta del *iceberg* para la consolidación de una serie de agrupaciones violentas asociadas al narcotráfico tales como: los Pepes, el Bloque Metro, el Bloque Héroes de Granada, el Bloque Cacique Nutibara y Magdalena Medio; así como también para la irrupción de un número importante de cooperativas de vigilancia privada⁸ que cobraban cuotas, y ejercían “control social” en las comunas de Medellín con procedimientos y acciones no muy claras ante la ley (Moreno, 2003).

Todos los elementos enunciados anteriormente permiten inferir que el panorama de Medellín, durante los años de 1990, no era el más alentador, llegando la ciudad a ser catalogada como la más violenta del mundo. Dos razones acentuaron este panorama gris; primero, la ciudad aún no se recuperaba del trance económico sufrido como consecuencia de los bajos ingresos, desempleo y crisis procedente de la economía legal (sector textilero). Asimismo, y como segunda razón, la economía nacional se abría paso de manera acelerada al modelo de apertura neoliberal e inserción en la dinámica del mercado global, para el cual ninguna esquina del país estaba en condiciones de competir internacionalmente en términos de infraestructura y maquinaria.

El negocio ilegal de las drogas trajo divisas considerables que subsanaron, de alguna manera, los ingresos que dejó de percibir Medellín y el país por el descenso de las exportaciones en las actividades económicas legales. Aunque los ingresos

⁸ A mediados de los años de 1990, durante el periodo de gobernación de Álvaro Uribe Vélez entonces Gobernador del departamento de Antioquia (1995-1997), empezaron a cobrar fuerza las cooperativas de vigilancia y seguridad privada, es el caso de las muy conocidas Convivir, creadas mediante Decreto Ley 356 de 1994.

por narcotráfico son muy difíciles de calcular, las investigaciones y cálculos adelantados por el economista Roberto Steiner sugieren que entre “1980 y 1995 ingresaron al país por concepto de estas operaciones US\$36000 millones, equivalentes a 5,3 por ciento del PIB en el periodo. Porcentaje superior al que representaron el café, 4,5 por ciento, y el petróleo, 1,9 por ciento” (Steiner, citado en Palacios y Safford, 2002, pp. 576-577).

Como se puede observar, la situación de Medellín era bastante dramática y tensa, de allí que durante las décadas de 1980 y 1990, violencia y narcotráfico fueron elementos que estuvieron íntimamente relacionados, en tanto el uno no se explicaba sin el otro; lo que produjo principalmente una oleada sistemática de violencia en la ciudad desatada por las bandas sicariales, milicias guerrilleras y los grupos paramilitares; actores ilegales que han emergido y se han consolidado hegemonícamente en el perímetro de la ciudad.

Los grupos armados junto con los grupos políticos y económicos, aparte de ser actores estratégicos, tienen objetivos claros, por lo que el municipio, para hablar de uno de los intereses de los grupos armados ilegales (GAI) y de otros actores, se convirtió en el escenario de enfrentamientos y asociaciones entre ellos (Pedraza, 2012, p. 142).

No obstante, así como hubo un escalamiento de la violencia y del conflicto en el territorio, también se empezaron a dar hechos que marcarían el desescalamiento de la violencia sistémica; Vargas y García (2008) destacan tres, “los acuerdos de paz de 1990, la desarticulación del cártel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar en diciembre de 1993” (p. 255).

Grupos de milicias como las Milicias Populares del Valle de Aburrá y las Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo, así como, ciertas bandas sicariales, empezaron a sostener negociaciones con el gobierno nacional y local⁹ en el marco del relativo entusiasmo producido por la recién emergente Constitución Política de 1991, de tal manera que en 1994 se empezaron a producir resultados con las primeras desmovilizaciones, bajo el “Acuerdo para la convivencia ciudadana”. La ciudad entonces se enfrentaba a un gran desafío de inclusión y reconciliación de estos actores a la vida civil; desafío que enfrentó con la adopción en la agenda de

⁹ Tanto el gobierno nacional como el gobierno local adelantaron esfuerzos para disminuir la violencia. El gobierno nacional por un lado creó el programa presidencial para Medellín y escenarios de participación denominado “Alternativas de futuro para Medellín”. El gobierno local por su parte puso en marcha la Oficina de Paz y Convivencia (1993), como instancia facilitadora de diálogos y negociaciones con algunas bandas de barrio y milicias populares. Esta oficina se creó en el marco de la promulgación del Plan Estratégico de Seguridad para la ciudad, a principios de los años de 1990.

gobierno y posterior puesta en marcha de políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana.

Convergencia de las corrientes para la implementación de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana en la agenda gubernamental de Medellín

Las corrientes que necesariamente deben confluir para insertar un problema en la agenda de gobierno se desarrollaron previamente en el apartado teórico de este artículo, tomando como marco referencial el modelo de Kingdon (1995). A continuación, se dilucidará el papel que cumplió cada corriente en la promulgación, a partir de los años 1980, de la política pública objeto de estudio.

Respecto a los actores (*politics stream*) que participaron en la formulación de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana se podría señalar que estos fueron, en términos generales, altamente representativos. El *garbage can model* señala que mientras más actores participen en el proceso de formación de la agenda, mayor contrapeso a los grupos que ejercen presión.

A continuación se enumeran los actores visibilizados a partir de la revisión bibliográfica y hemerográfica de la literatura de estudio que participaron y contribuyeron a ubicar la problemática de seguridad en la agenda de gobierno, a saber: funcionarios públicos del gobierno nacional, así como de la Oficina de Paz y Convivencia y la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín, organizaciones comunitarias, diferentes ONG, la Iglesia, actores desmovilizados de las milicias guerrilleras y bandas criminales y unos años después se destaca el apoyo corporativo de organismos de financiamiento internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la comunidad internacional.

Actores (*politics stream*) que contribuyeron a ubicar la problemática de seguridad en la agenda de gobierno:

Gobierno nacional

Ministerio del Interior y de Justicia
Ministerio de Defensa
Policía Nacional
Consejería Presidencial para Medellín
Consejo Nacional de Seguridad
Consejo Metropolitano de Seguridad
Entes de control y justicia

Gobierno Local

Gobernación de Antioquia
Secretaría de Gobierno Departamental

Comisión Asesora de Paz del Departamento
Alcaldía de Medellín
Secretaría de Gobierno
Oficina de Paz y Convivencia
Fondo Metropolitano de Seguridad (Empresa para la Seguridad Urbana -ESU-)
Policía Metropolitana de Medellín
Concejo municipal

Sociedad civil

Organizaciones sociales
Organizaciones comunitarias
Juntas administradoras locales
Juntas de acción comunal
Líderes comunales
ONG
Capital empresarial
Investigadores académicos y sociales
Iglesia

Actores internacionales

BID
Agencias cooperantes internacionales

En palabras de Josefina Bruni y Manuela Plaza (2010), hubo una estrecha colaboración entre los dos ámbitos de gobierno:

En primer lugar, distintas instancias de gobierno compartieron experiencias a través de espacios de diálogo, análisis y discusión, lo cual resultó en una comprensión más profunda del problema, y en consecuencia, en una mejor formulación de políticas públicas. En segundo lugar, hubo una alineación entre las políticas nacionales y locales de seguridad que favoreció la ejecución de operativos conjuntos y la potenciación de recursos financieros y no financieros en materia de seguridad ciudadana (Bruni y Plaza, 2010, p. 18).

La participación de estos actores constituyó un paso importante frente a los vacíos de iniciativas anteriores como: la política de tratamiento a los conflictos barriales y armados, la cual inscribía graves errores. No obstante, para la implementación de la política a escala local hizo falta la presencia de mayores actores, esto es, líderes de diversas procedencias, empresarios, mujeres y demás integrantes de la estructura social, en tanto lo que se persigue es la resocialización, reincorporación a la vida civil y la reconciliación.

Ahora bien, definir un problema implica construir un esquema cognitivo ajustado al criterio y percepción de las mayorías, “la preocupación por el tema de seguridad se deriva de una situación acumulada de inseguridad, tan compleja y variada como profundos y permanentes han sido los desequilibrios sociales, económicos y culturales de los habitantes de la ciudad” (Restrepo, Pérez y Vélez, 2012, p. 193).

En este orden de ideas, es importante destacar que a comienzos de los años de 1990 se dejó de percibir el “orden público” como el problema que enmarcaba perfectamente la realidad violenta de la ciudad, expresado en una alta tasa de homicidios que en 1992 tuvo su pico más alto, 355,4 homicidios por cada cien mil habitantes (Vargas y García, 2008, p. 264).

A partir de la década de los noventa, el tema de violencia en Medellín comienza a ser observado con preocupación tanto por la comunidad nacional como internacional. Por ello se crea la Consejería Presidencial para Medellín, programa de orden nacional, que tenía por objetivo el acercamiento del Estado a las comunidades (Vargas y García, 2008, p. 264).

Por ende, se pasó a caracterizar y trabajar el problema en la agenda del gobierno nacional y local bajo los conceptos de “seguridad ciudadana” y “convivencia ciudadana”. En consonancia con lo anterior, la seguridad ciudadana se concibió como:

La posibilidad del ejercicio de las libertades y derechos, el cumplimiento de los deberes con la sociedad, la protección de la vida, honra y bienes y, en la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias para su desarrollo, en procura del bienestar común. Es el fundamento del Estado social de derecho y condición de su legitimidad, el cual, en cumplimiento de aquella responsabilidad, actúa en la creación de un orden, como forma de regulación social, mediante mecanismos legales de control social, que no interfieran el pleno ejercicio de los derechos y libertades, y garantizan la no invasión de ciertos atributos humanos y la profundización de la democracia en tanto régimen social (CISH, 2001, p. 10).

Por su parte, la convivencia ciudadana se concibió como:

Una condición de tipo político-social, donde se construye un consenso en el fortalecimiento del Estado Social y Democrático de Derecho, con asiento en la legitimidad, la gobernabilidad y la democracia, que se materializa en el ejercicio de los derechos humanos, la ciudadanía y el tratamiento no violento de los conflictos para alcanzar mejores condiciones de vida, sustentadas en relaciones sociales construidas en el diálogo, la concertación y el acuerdo de nuevas sociabilidades (CISH, 2001, p. 10).


Este cambio de perspectiva en las definiciones del problema fue interesante, en tanto facilitó y labró un camino expedito para la formulación de la política pública que comprendió, según Restrepo, Pérez y Vélez (2012), diversas etapas propias del círculo de la política como: la irrupción de circunstancias de orden público, la elaboración de un diagnóstico situacional sobre los problemas de la ciudad, la identificación de factores generadores de violencia, la conceptualización de seguridad ciudadana y la definición de líneas de acción y de mecanismos para su aplicación.

De acuerdo con la definición del problema, las soluciones planteadas por la política pública de seguridad y convivencia ciudadana de mediados de los años de 1990 iban orientadas a reducir la impunidad y establecer pactos y concertaciones de paz con los actores del conflicto. Dicha orientación tuvo una correlación y sincronía fuerte en relación con las medidas adoptadas en el ámbito nacional y local, de allí que proliferarán instrumentos (leyes y decretos) advirtiendo la necesidad de contener la problemática de seguridad ciudadana a partir de la formulación de una política pública de seguridad ciudadana y convivencia (tabla 1).

Esto quiere decir que no había una estructura de política pública, que implica la conjunción de diagnósticos serios con propuestas de largo aliento, con características propias de la ciudad. Además, se observa la fuerte ascendencia del centralismo sobre las problemáticas sociales y su particular atención en relación con Medellín. Era una especie de minoría de edad, en lo racional y capacidad de asumir sus propias situaciones.

El modelo de las corrientes múltiples plantea que las oportunidades para elegir un problema son escasas, de allí que se recomienda aprovechar las ventanas de elección que aparezcan. Ciertamente, para la política pública de estudio, se abrió una ventana de oportunidad importante con la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991. Dicha ventana permitió cambiar las reglas de reconocimiento en su totalidad. Paralelamente, se abrieron otras ventanas coyunturales como: la descentralización político-administrativa y las elecciones populares de autoridades locales, que propició la implementación en la agenda gubernamental de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana (tabla 1).

Tabla 1. Soluciones (*policies stream*) brindadas entre 1991-1995 en el marco de una política pública de seguridad y convivencia ciudadana

| Ventana de oportunidad <i>(policy window)</i>  | Acuerdos de Paz de 1990 |
|--|---------------------------------------|
| | Constitución política de 1991 |
| | Elecciones populares de alcaldes 1992 |
| | Pacto con milicias 1994 |
| Leyes y Decretos | Año de expedición |
| | 1991-1995 |
| Decreto 2615 por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad y los Consejos Metropolitanos de Seguridad; se faculta a los gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público. | 1991 |
| Ley 62, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República | 1993 |
| Decreto 1410 de 1995 por el cual se dictan normas tendientes a restablecer la seguridad ciudadana. | 1995 |
| Estrategia, plan, programa | Año de expedición |
| | 1991-1995 |
| Estrategia Nacional contra la Violencia | 1991 |
| Programa presidencial Promoción de la Convivencia Pacífica en Medellín | 1991 |
| Plan de desarrollo de la seguridad ciudadana | 1992 |
| Plan General de desarrollo para Medellín | 1993 |
| Medellín en paz: plan estratégico de seguridad para Medellín y su Área metropolitana | 1994 |
| Programa de Apoyo Institucional a los Jóvenes de Medellín (Paisajoven) | 1994 |
| Plan de desarrollo de Medellín (1995-1997) | 1995 |

Fuente: elaboración propia con base en la revisión documental.

Consideraciones finales

Todos los elementos señalados previamente pretendían mostrar los detonantes que facilitaron la confluencia de las corrientes y por ende la implementación de esta política pública en la agenda de gobierno municipal. Los aciertos, errores, evaluación y resultados de la aplicación sistemática de esta política se deberían estudiar a partir de un análisis enfocado “en el proceso”, como ya se mencionó previamente.

En relación con el modelo *garbage can* y las corrientes que confluyen para la implementación y formulación de una política, se concluye que: en lo que refiere al problema, la presencia del narcotráfico en la dinámica conflictiva de la ciudad llevó a un aumento significativo de la violencia urbana, lo que gestó la evidencia de una situación objeto de atención en la agenda pública y de gobierno.

Frente a las soluciones o políticas se podría decir que primero, se configuró un escenario de rechazo y de preocupación respecto a la situación, razón por la cual se empezó a solicitar soluciones de raíz por parte de los actores mayoritariamente afectados de la sociedad civil al punto que hubo presencia de organismos internacionales con el fin de brindar ayuda y cooperación para atender esta situación.

En esta confluencia se observó también el rol protagónico de los actores, cada uno en su papel y en cada momento. Los actores de la sociedad civil, así como los laboratorios de ideas (*think tanks*), ayudaron a visibilizar la situación, que fue ampliada con el apoyo de los medios de comunicación; incluso el empresariado, muy tradicional de la ciudad, se sumó a la búsqueda de alternativas de solución; todos realizaron presión y cada uno desde sus recursos. Igualmente, el gobierno local y sobre todo el nacional se vieron abocados a enfrentar la problemática de Medellín.

Retomando a Aguilar Villanueva (1993), se puede decir que ciertamente la hechura de políticas públicas es un tema complejo, que poco se ha reflexionado en las aportaciones teóricas y que, además, no se agota en el aspecto de las decisiones y de las acciones. Por el contrario, es, si se quiere, un proceso más denso, que involucra una serie de aristas como: legitimidad, grupos de presión, decisión, situaciones socialmente problemáticas, organizaciones públicas, eficiencia, poder, consenso, institucionalidad, entre otras líneas, las cuales vienen a integrar un complejo entramado necesario para la elaboración y hechura de políticas públicas.

Vale la pena reconocer que lograr insertar un problema en la agenda de gobierno es un proceso complejo, el solo éxito de lograr la relevancia y gestión de la seguridad para el gobierno municipal, aunque tenga detalles por corregir, puede

compensar muchos intentos fallidos. Por consiguiente, la confluencia de todas las fuerzas por igual es importante para la formulación de una política pública.

Es preciso subrayar que una vez adoptada la política pública en la agenda gubernamental, esta ha ido evolucionando paulatinamente tanto que, incluso cerca de 20 años después y posterior a cinco gobiernos municipales¹⁰, se ha generado toda una estructura propia para atender esta problemática, con una Secretaría municipal especializada; que implicó trasladar la tradicional administración de la seguridad de la Secretaría de Gobierno a una nueva encargada para este tema denominada Secretaría de seguridad. Esto es representativo e impacta el objeto misional que se tenía en la gestión de la seguridad en Medellín, dando como resultado una gestión con un aparato exclusivo, para dar la sensación de acabar con la problemática de raíz.

Referencias

- Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156.
- Aguilar, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Angarita, P. E. (2003). *Conflictos de violencia urbana en Medellín: hipótesis interpretativas*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- Angarita, P. E. (2004). Conflictos urbanos en un país en guerras: miedo, satanización y realismo trágico. En J. W. Balbín (Ed.), *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas* (pp. 11-157). Medellín, Colombia: IPC.
- Bruni, J. y Plaza, M. (2010). *Políticas determinantes del éxito en la lucha contra la inseguridad ciudadana: el caso de Medellín*. Caracas, Venezuela: Serie estudios de casos AVE.

¹⁰ En Colombia el periodo de alcaldes municipales tiene una duración de cuatro años.

- Casar, M. A. y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. México D.F., México: CIDE.
- Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH). (2001). *Proyecto Apoyo a la Administración Municipal en la formulación, adopción e implementación de la política de seguridad y convivencia para el municipio de Medellín*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Conejero, E. (2012). Políticas de inmigración de España. *3c Empresa*, 1(8), 2-27.
- Duarte, L. (2011). *Violencia, actores y conflicto armado urbano de Medellín, periodo 2001-2008* (tesis de Maestría). El Colegio Mexiquense A.C., Zinacantepec, México.
- Elder, C. y Cobb, R. W. (1993). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Giraldo, J. y Casas-Casas, A. (2015). *Seguridad y convivencia en Medellín, aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*. Medellín, Colombia: Universidad Eafit y Alcaldía de Medellín.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA, USA: Little Brown.
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (3rd Ed.). New York, NY, USA: Longman.
- Lasswell, H. (1971). *A Pre-view of policy sciences*. New York, USA: American Elsevier.
- Moreno, R. (2003). *Conflicto urbano y derechos humanos en Medellín: balance desde diferentes sectores sociales 2002*. Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación (IPC).
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. Bogotá, Colombia: Norma.

- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F., México: Flacso.
- Pedraza, J. A. (2012). Gobernabilidad municipal en medio del conflicto armado en Colombia. *Revista Opera*, (12), 137-158.
- Ramírez, M. F. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7(13), 249-264.
- Restrepo, W., Pérez, W. y Vélez, J. C. (2012). Las políticas públicas de seguridad ciudadana. En M. Alonso, W. Pérez y J. C. Vélez (eds.), *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007*, (pp. 193-232). Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Rozema, R. (2007). Paramilitares y violencia urbana en Medellín, Colombia. *Revista Foro Internacional*, 189(3), 535-550.
- Ruiz, J. y Vélez, B. (2004). *Medellín: fronteras invisibles de exclusión y violencia*. Medellín, Colombia: Centro de Estudios de Opinión Universidad de Antioquia.
- Santibáñez, A., Barra, M., & Ortiz, P. (2009). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas*. Recuperado de http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf
- Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, (33), 93-121.
- Vargas, A. (1999). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Almudena Editores.
- Vargas, A. y García, V. (2008). Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007. *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*, (2), 249-270.