

RETOS

DE LA POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL EN COLOMBIA

Un enfoque desde la
Convivencia y **Seguridad Ciudadana**



**Dios y
Patria**



POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
OFICINA DE PLANEACIÓN
CENTRO DE PENSAMIENTO Y DOCTRINA POLICIAL

General William René Salamanca Ramírez

Director general Policía Nacional de Colombia

Brigadier general Nicolás Alejandro Zapata Restrepo

Subdirector general de la Policía Nacional de Colombia

Coronel Diana Constanza Torres Castellanos

Jefe Oficina de Planeación de Policía Nacional de Colombia

Teniente coronel Edgar Alexander Quitián Bustos

Jefe Centro de Pensamiento y Doctrina Policial (CENPO)





El logro de los objetivos nacionales y territoriales frente a desarrollo económico, industria, educación y especialmente respecto a la seguridad en cualquiera de sus dimensiones (nacional, pública, ciudadana, humana etc), es vulnerable a las características específicas de los ámbitos urbano y rural en el país. Esta vulnerabilidad se transfiere a la eficiencia -o ineficiencia- en la administración territorial que permite cumplir -o incumplir- los fines esenciales del Estado.

La identificación y definición de problemáticas en el territorio, la formulación de alternativas de política, su implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados en un marco de alineación desde el nivel nacional y coordinación con los niveles departamental y municipal es en sí mismo un desafío para la administración pública. En este marco de referencia, la gestión territorial es uno de los principales retos para las instituciones del sector público colombiano derivados de la Constitución Política de 1991.

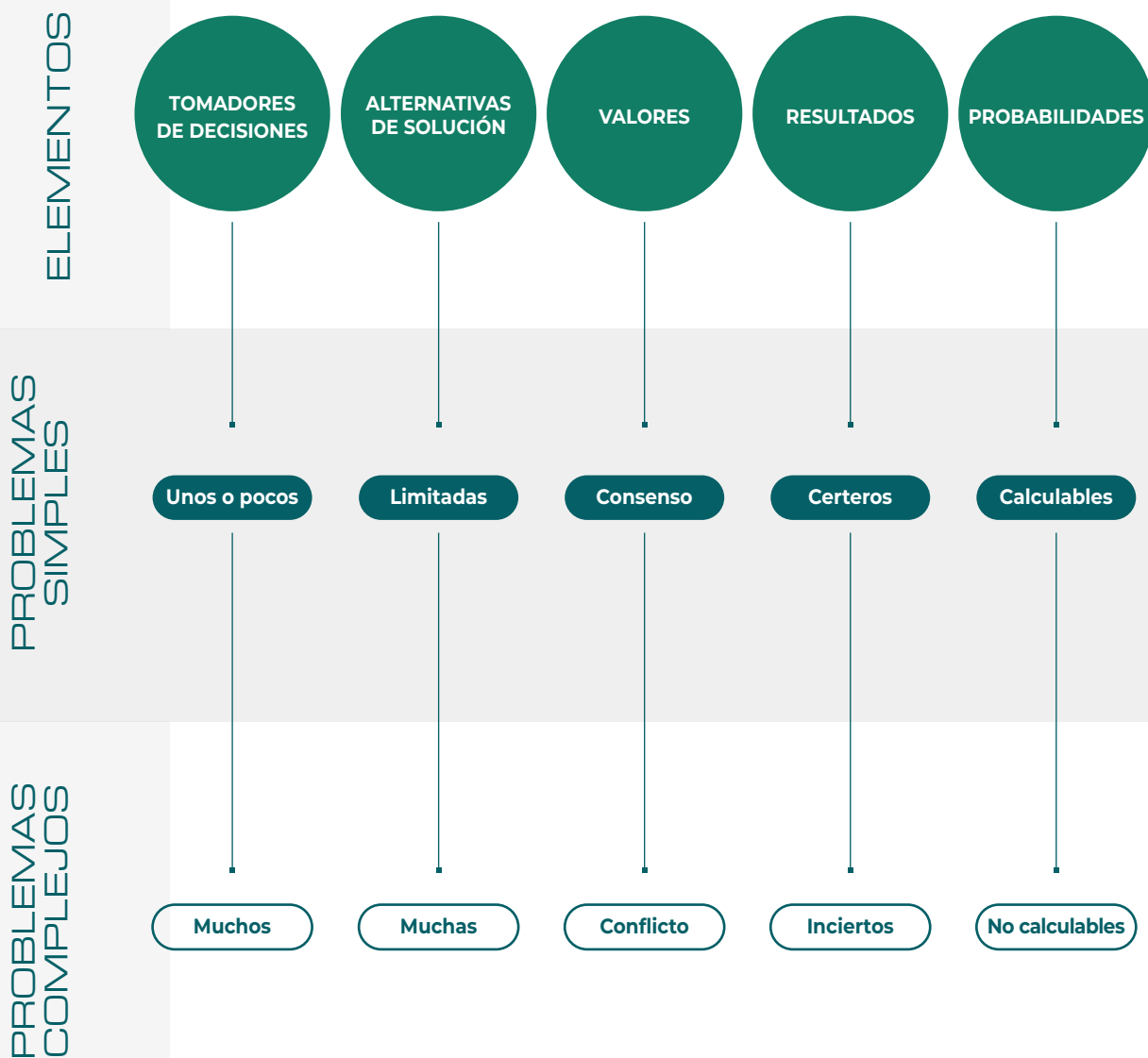
En la evolución de la disciplina de la política pública, el reconocimiento del tipo de problemas que se busca resolver requiere advertir la complejidad inherente a los sistemas que se pretenden gestionar. Las interacciones entre los actores, los intereses y las problemáticas de la política pública generan información relacional que demanda la atención al comportamiento de todo el sistema, que por su complejidad es rico en estructura y genera propiedades emergentes (Arango, 2007).

En contraste, otro tipo de sistemas puede contar con un gran número de componentes, sin embargo, la naturaleza de las relaciones no genera nueva información, lo que permite comprenderlo como la suma de sus partes, tal como se ensambla un automóvil (Sammut-Bonnici, 2017).

En consecuencia, si el sistema que se pretende gestionar es complejo, como el escenario en el que se requiere la acción del Estado a través de la política pública, los problemas que se derivan a partir de su funcionamiento, también lo son (figura 1).

FIGURA 1

TIPOS DE PROBLEMAS SEGÚN SU ESTRUCTURA



Fuente: (Dunn, 2014)



La política territorial de la seguridad y convivencia es un sistema complejo particular de cada región y, por lo tanto, no puede gestionarse únicamente a través del conocimiento técnico de los procesos de gestión, o peor aún, desde la intuición; en este sentido, requiere capacidades para la comprensión de las interacciones entre los problemas, las posibles soluciones, la identidad de las instituciones y los actores relevantes.

La necesidad de acoplar una importante cantidad de variables con el fin de lograr una gestión con resultados en la administración pública está correlacionada con la aparición de “brechas” entre la teoría y la realidad del proceso, que se originan no necesariamente de manera intencional. Estos vacíos de información o de procedimiento han sido investigados en la teoría de la política pública, y no necesariamente son específicas de la gestión territorial de la seguridad y la convivencia.



Los análisis de “brechas” en la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana en Colombia

Desde la promulgación de la Ley 62 de 1993, la gestión territorial para la convivencia y seguridad ciudadana se ha enriquecido como objeto de estudio. Dentro del estudio de este proceso, sobresale la producción científica de actores vinculados directa o indirectamente con la Policía Nacional de Colombia, lo que destaca a la institución por su apropiación de principios esenciales de la gestión territorial como la corresponsabilidad y la multisectorialidad.

El desarrollo normativo y su aplicación han derivado en esfuerzos por analizar la planeación, implementación y evaluación de la convivencia y la seguridad en los territorios. Dentro de este componente de investigación los análisis de brechas y desafíos coinciden como objeto de estudio, e igualmente, demuestran diagnósticos de problemáticas similares y persistentes.

Estos trabajos se han fundamentado desde diversos instrumentos y técnicas de investigación como la revisión de literatura disponible y la aplicación de metodologías que han buscado evidencia empírica para sustentar sus hallazgos (a través de observación o experimentación). Desde el año 2004 y principalmente en estudios desde el año 2015 hasta la fecha, esta literatura coincide en alertar sobre la presencia de una o varias de las siguientes brechas en la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana. A continuación, se sintetizan los principales hallazgos de estos estudios:

1 **Dispersión normativa y confusión conceptual:**

Tal vez la más persistente, se sustenta en el argumento que existe una excesiva cantidad de normas que se entrelazan, chocan o son difusas, generando confusión en las autoridades territoriales, así como ausencia de entendimiento, comprensión y correcta aplicabilidad en el territorio (García, Gómez, & Cortés, 2016). Este argumento supone que, en presencia de una normatividad clara, las autoridades responsables de la gestión de la seguridad y la convivencia cumplirían sus funciones de manera eficiente y diligente.

Datos de interés

A la fecha se contabilizan 15 leyes, 12 decretos y 3 resoluciones acerca de la GTCSC (Policía Nacional, 2021).

2 **Desconocimiento general por parte de los actores del proceso:**

Esta categoría agrupa otras tres subcategorías que reflejan diversos niveles de desconocimiento en el proceso de gestión territorial de la seguridad:

¹ La corresponsabilidad es la articulación de esfuerzos institucionales, privados, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general en función de la convivencia y la seguridad ciudadanas (Policía Nacional, 2018).

² Una colaboración multisectorial es una asociación que resulta cuando el gobierno, las organizaciones sin fines de lucro, las organizaciones públicas y privadas, los grupos comunitarios y los miembros de la comunidad se reúnen para resolver problemas que afectan a la comunidad completa (Axner, s.f.).

En primer lugar, se argumenta ausencia de conocimiento técnico de algunas autoridades administrativas, principalmente frente a las fuentes de financiamiento y otros protocolos (Gélvez-Ferreira, Miranda, & Nieto, 2023). En segundo lugar, algunos integrantes de la Policía Nacional consideran que el rol de la institución en el proceso podría ser más relevante y éste no lo es tanto por ausencia de conocimiento como de relacionamiento con las autoridades.

En tercer lugar, algunos actores confunden la destinación específica de los recursos de seguridad y convivencia; asimismo, se caracterizan por la ausencia en el cumplimiento de las acciones para la implementación de la Ley 1801 de 2016. Estos argumentos suponen que las respuestas para mejorar la gestión territorial corresponden a capacitación en estos temas.

Datos de interés

De acuerdo con una encuesta realizada por la Policía Nacional de Colombia a coordinadores regionales y gestores territoriales en el año 2023 (85 encuestas), y comandantes de Policía (334 encuestas) las principales falencias en el proceso de gestión territorial de la seguridad son la planeación de proyectos y actividades (27,1%), liderazgo de la primera autoridad de policía para la articulación de capacidades (22,4%) y decisión sobre el uso de los recursos (22,4%).

3

Desatención de las responsabilidades en convivencia

La seguridad ciudadana como objeto de la gestión pública territorial, suele estudiarse sin observar en detalle el concepto de convivencia que, de acuerdo con el Derecho de Policía, es más amplio y que no suele entenderse por las autoridades directamente implicadas. El Código Nacional de Seguridad y Convivencia, cuyas disposiciones modifican, reafirman o crean acciones e instituciones en la materia que deben implementarse y que tienden a ser desatendidas (Gómez & Cortés, 2016).

Datos de interés

De acuerdo con un estudio de la Policía Nacional de Colombia el cumplimiento de implementación de las disposiciones del Código Nacional de Convivencia y Seguridad había alcanzado el 24% a nivel nacional en el año 2021, cuando ya se habían cumplido 5 años de vigencia de esta norma (Policía Nacional, 2021).

4

Deficiencias en la operación de los instrumentos de coordinación, los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana PISCC, y articulación y coordinación:

Algunos estudios indican que los instrumentos de coordinación por parte de los mandatarios locales son subutilizados, lo cual incide en una reducida articulación interinstitucional en los territorios.

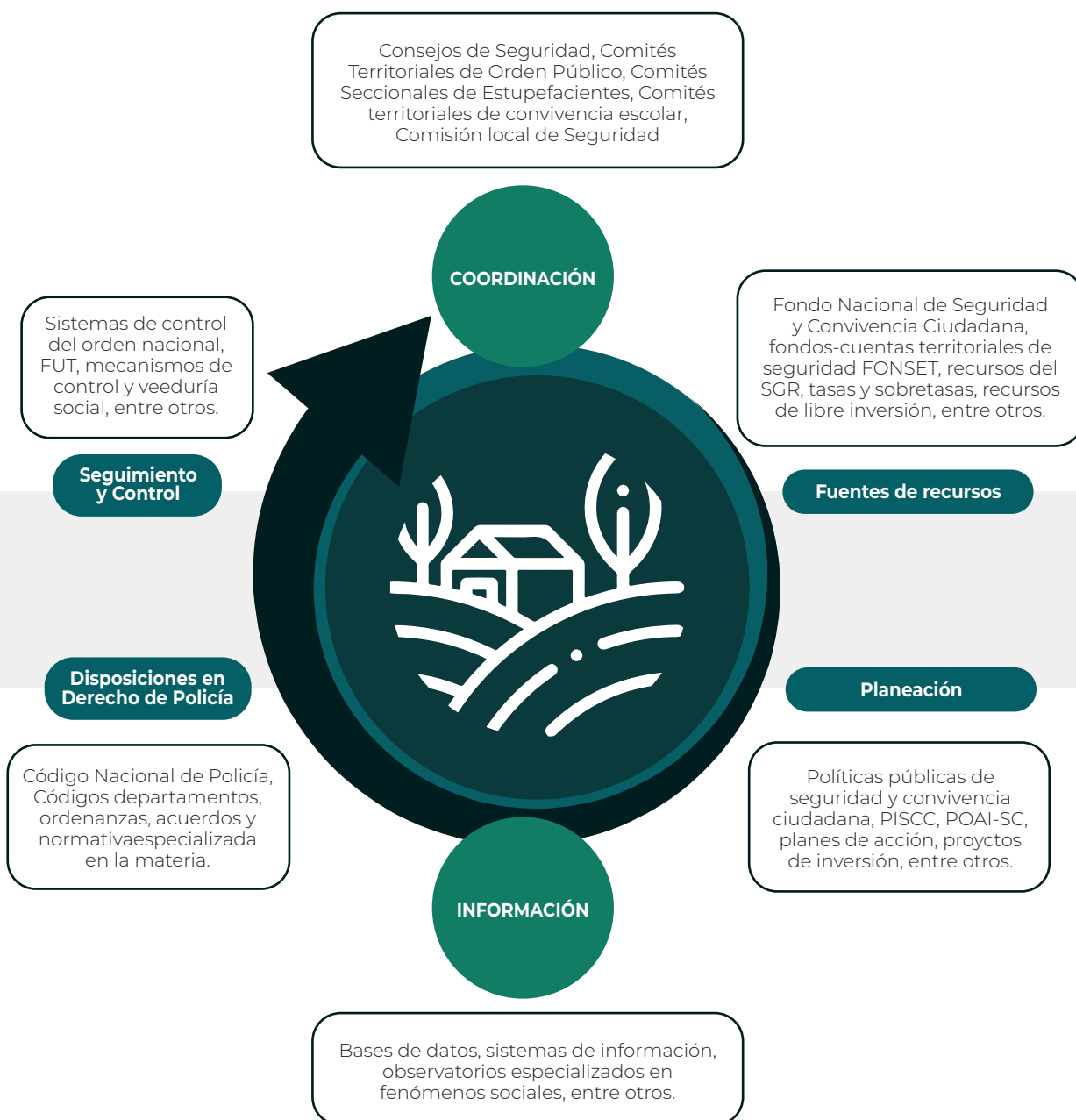
Asimismo, los PISCC carecen del rigor técnico requerido debido a la ausencia de un juicioso ejercicio de seguimiento y evaluación (Gélvez-Ferreira, Miranda, & Nieto, 2023); igualmente, en su gran mayoría no están alineados con las disposiciones que en materia de política pública se ha dispuesto desde el Gobierno nacional a través del Plan Nacional de Desarrollo, la Política del Sector Defensa y Seguridad y las políticas territoriales de convivencia y seguridad ciudadana (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Datos de interés

Existen 6 tipos de instrumentos para la Gestión Territorial de la Convivencia y Seguridad Ciudadana (figura 2). Los instrumentos de coordinación (Comités de Orden Público, Consejos de Seguridad, Comités Seccionales de Estupefacientes, Comités territoriales de convivencia escolar, comisión local de seguridad) son solo una de esas tipologías.

FIGURA 2

TIPOS DE INSTRUMENTOS DEL MODELO DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA



Fuente: García, Gómez y Cortés (2016).

La conceptualización de estas “brechas” y su persistencia a través de los años demuestra cierto nivel de capacidad para detectar los vacíos de ´gerenciamiento´ de la política pública de la seguridad y convivencia en los territorios, pero a sí mismo evidencia algo de incapacidad para resolver los problemas.

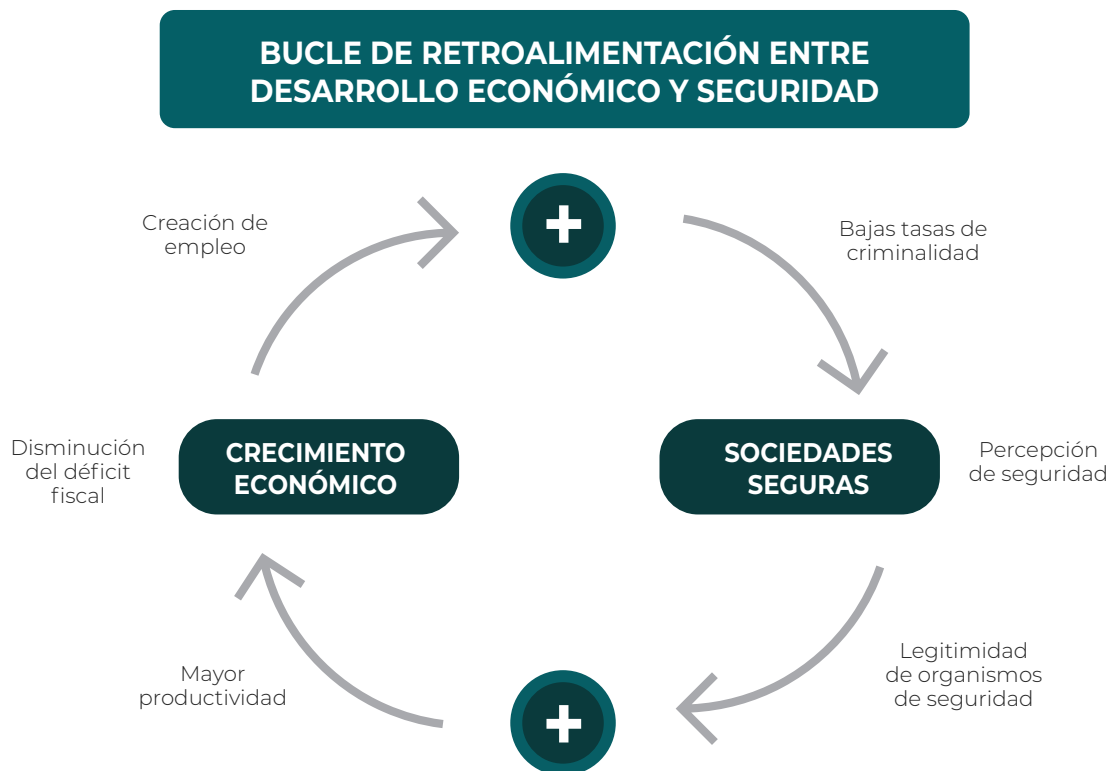
Desde una mirada crítica, las conclusiones de estos diagnósticos cuyos hallazgos han sido documentados repetitivamente por fuentes tan diversas como académicos, profesionales y entidades como el Departamento Nacional de Planeación, no sólo por la Policía Nacional, plantean más preguntas que respuestas. Es pertinente cuestionarse si la persistencia de la dispersión conceptual y normativa, el desconocimiento técnico por parte de los actores, su desatención frente algunos de sus deberes y las diversas deficiencias en la articulación y coordinación tanto de instrumentos como de políticas de orden superior son verdaderas “brechas” de la gestión territorial de la seguridad, o son síntomas o manifestaciones de causas más profundas (brechas de la política pública).

Para llegar a una aproximación a este cuestionamiento, se plantea la hipótesis de que vacíos de esta naturaleza no son inherentes y exclusivos a la gestión de la seguridad y convivencia, sino que son transversales a todos los procesos de política pública a nivel mundial.

Los problemas “comunes” de la política pública

En un artículo del año 2020 para London School of Economics and Political Science (LSE), el economista Raj Patel señaló que la naturaleza compleja de los problemas públicos obstaculiza la tarea de encontrar sus causas, y genera un fenómeno al que define como “bucles de retroalimentación” que dificulta el proceso de diferenciación entre una causa y un efecto. Un ejemplo de este bucle de retroalimentación es el reto de determinar la relación entre el desarrollo económico y la seguridad. No hay un consenso que permita determinar con certeza si existe una relación causal entre el primero y la segunda o viceversa.

FIGURA 3



Fuente: elaboración propia (2023).

³ Universidad en Londres (Reino Unido), considerada como una de las mejores y más prestigiosas instituciones del mundo para el estudio de las ciencias sociales.

Igualmente, la heterogeneidad y diversidad creciente de las sociedades actuales hace que las políticas dirigidas a la persona “promedio” tiendan a no generar los resultados esperados, a causa de tres grandes problemas de la política pública en general: primero, una fuerte tendencia al trabajo en silos , segundo, ausencia de un enfoque de política preventiva, y tercero, una visión de corto plazo (cortoplacismo) en la toma de decisiones (Patel, 2020).

Frente al primer problema: trabajo en silos, más que una “brecha” puede considerarse una barrera en el objetivo de lograr una colaboración efectiva entre equipos de trabajo. El ciclo de política pública requiere cada vez más de un énfasis en la investigación multidisciplinaria, ya que los problemas rara vez se limitan a un solo campo de conocimiento o a un solo departamento gubernamental. Entonces el trabajo en silos genera efectos negativos de comunicación que a su vez inciden en una toma de decisiones con base en información limitada por parte de los hacedores de política, desconfianza entre los departamentos o instituciones responsables y difusión selectiva de información a los actores.

La barrera de trabajar aisladamente (en silos) se genera también por una cultura que parte desde las fuentes de información de los datos desde donde se analizan los problemas públicos. Estos pueden proceder de sectores tan diversos como las empresas, el gobierno y la sociedad civil, pero la verdadera oportunidad de generar valor público en el territorio no procede de la capacidad individual de cada uno de los actores sino del potencial de lograr la vinculación de la información. El efecto de esta ´cultura´ incide directamente en la capacidad de diagnosticar correctamente un problema de política pública, con los evidentes efectos en la suficiencia gubernamental de plantear alternativas efectivas.

El trabajo en silos es un problema característico de sectores tan diversos como la educación, la salud y la seguridad. De acuerdo

con la profesora Sandra García Jaramillo, docente de la Escuela de Gobierno ‘Alberto Lleras Camargo’ de la Universidad de los Andes, el diagnóstico de los problemas públicos, la formulación de las políticas que buscan solucionarlos y las evaluaciones de sus impacto -si las hay- carecen de enfoques multidisciplinarios (comunicación personal, 30 de agosto de 2023).

El segundo problema, ausencia de un enfoque de política preventiva, debe analizarse desde la función primordial de un Estado frente a la gestión de los riesgos. Un enfoque preventivo de las acciones requiere una visión de largo plazo, lo que las hace menos visibles, más difíciles de controlar, medir, e incluso más controvertidas, por lo que son susceptibles de mayor oposición política. Por ejemplo, la pandemia causada por COVID-19, el cambio climático y el envejecimiento de la población son problemas que han brindado y persisten en brindar lecciones importantes en términos de prevención, teniendo en cuenta que las alternativas de política exigen acciones tempranas por parte de los hacedores de política, que muchas veces no se han formulado.

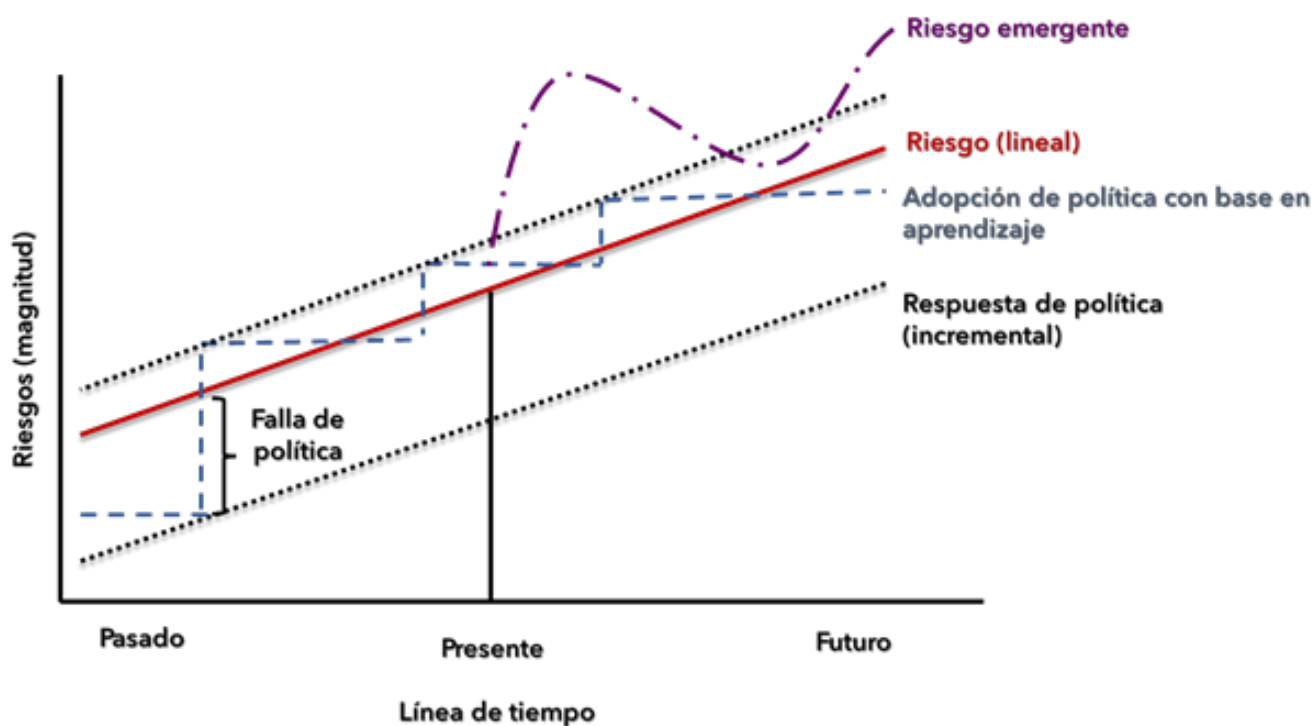
La reactividad es una característica propia de la respuesta institucional para ciertos problemas específicos (figura 4). Las respuestas de política derivadas de temas complejos, como el calentamiento global, generalmente van a la zaga en términos del abordaje de riesgos emergentes. Esto se presenta porque siguen un proceso incremental derivado de la adopción de políticas basadas principalmente en el aprendizaje de los errores del pasado.

En términos de seguridad, la reactividad es una constante que en ocasiones resulta en un fracaso de las políticas, pero podría aprovecharse para la acumulación de lecciones, brecha que será analizada más adelante (Haque, Choudhury, & Sikder, 2019).

⁴ A nivel organizacional, el concepto de silos se refiere a la incapacidad para trabajar eficientemente entre áreas o unidades de negocio. El uso de esta palabra viene del concepto de “silos” como grandes contenedores para almacenar granos, que se encuentran aislados y no permiten la transferencia de ningún elemento entre sí (Huascar, 2014).

FIGURA 4

EL PROCESO REACTIVO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y SU INCAPACIDAD PARA ABORDAR LOS RIESGOS CRECIENTES



Fuente: elaboración propia a partir de Haque, Choudhury y Sikder (2019).

En tercer lugar, el problema del vacío que genera el cortoplacismo podría considerarse similar, pero diverge en cuanto a que no se refiere a la visión sino a la formulación de la política. El entorno complejo (una vez más) y las limitaciones de tiempo generan que los responsables de tomar decisiones se enfoquen en demostrar avances en los problemas visibles de hoy, pasando por alto los riesgos del futuro. Es cierto que existen problemas particulares que deben enfrentarse con un enfoque de inmediatez, pero los actores de la política pública deben procurar por pasar de la atención de accidentes a evitar que estos ocurran.

Esta debilidad se manifiesta en el clásico dilema entre lo que significa una política de gobierno frente a una política de Estado. Estas últimas son concebidas con un carácter de largo plazo y la certeza de un objetivo claramente identificado, mientras que las primeras, por su naturaleza, tienen un enfoque partidista generado por la visión de los gobiernos de turno, por lo que se caracterizan por ausencia de continuidad y un estado casi permanente de transición.

Finalmente, el académico argumenta que las políticas públicas pueden ser difíciles de formular e implementar porque dependen de un nivel importante de conocimiento, movilización, gobernanza y control que rara vez es posible en la vida real. Esto permitiría concluir, que lo que los estudios de la gestión territorial de la seguridad y convivencia argumentan como “brechas”, son realmente síntomas o manifestaciones de una problemática raíz, común a la administración pública y privada a nivel mundial: los vacíos entre la teoría y su aplicación.



La brecha entre la teoría y la práctica

Lograr la sinergia entre la fundamentación teórica de los conceptos y el ejercicio profesional es uno de los principales problemas de la gerencia pública y privada. El campo de la política pública no escapa de esta problemática: los intentos por mejorar la formulación de políticas han sufrido una brecha entre la teoría y la práctica. Se han presentado modelos poco realistas de formulación de políticas, pero tampoco se ha brindado el apoyo para convertir las prácticas deseadas en realidad. Más importante aún, se ha descuidado el hecho de que la política es responsabilidad de todas las partes y un producto de sus esfuerzos conjuntos.

Como resultado, los servidores públicos encargados de alguna de las etapas del ciclo de política a menudo saben lo que deberían hacer o al menos lo que quieren hacer, pero experimentan dificultades para ponerlo en práctica. Los que tienen éxito encuentran soluciones propias para los problemas que se presentan, pero ante la dificultad para generar ese puente entre conceptos y realidad se puede dejar la elaboración de políticas al azar, la personalidad y la habilidad individual de unos pocos.

El experto en seguridad no es necesariamente un experto en política pública

En el conjunto de las diferencias que surgen en la interacción entre teoría y práctica surgen dos problemas interrelacionados y que incluso se retroalimentan: algunos funcionarios responsables de la política pública no valoran la utilidad de los conocimientos académicos para la toma de sus decisiones, mientras que los teóricos tienden a escribir para sus pares en una búsqueda por contribuir al enriquecimiento de los debates más que de mejorar la práctica profesional (Mercer et al., 2021). En otras palabras, los tomadores de decisiones están concentrados en las soluciones, mientras que los académicos y los analistas de política están motivados por los intentos de definir y delinear los problemas.

1

En el territorio, es común encontrar que los encargados de la toma de decisiones en seguridad expresan sus alternativas de política a través de estrategias, planes de choque, programas de 100 días, tomas a los barrios y otros anuncios con un propósito mediático para llamar la atención sobre la acción gubernamental ‘efectiva’ que permite mostrar ‘resultados’. Así como en otras áreas de la gestión y la política pública, como, por ejemplo, en la política criminal en la que se presentan corrientes de pensamiento orientadas al ‘populismo punitivo’, se registran decisiones típicamente reactivas y de corto plazo. Esta búsqueda de respuestas cortoplacistas podría considerarse como uno de los orígenes de la ausencia de soluciones estructurales.

Es importante considerar una brecha derivada de este divorcio entre teoría y práctica: los profesionales ‘expertos’ en seguridad, no suelen tener el mismo nivel de experticia en la disciplina de las políticas o de la gestión pública. Una primera explicación de esta tendencia surge de que la formación de estas personas en los temas de seguridad se dio en un contexto en el que la agenda nacional daba prioridad a las problemáticas de la órbita de la seguridad pública, respondiendo a fenómenos de violencia y narcotráfico (Martínez, 2019).

Los gobiernos pueden hacer muchas cosas para promover resultados sociales positivos, pero las intervenciones específicas se hacen necesariamente a través de políticas públicas (Mintrom, 2012). Desde una revisión de los PISCC de muchos municipios se evidencia no sólo que, no solamente aún se dejan de realizar estos planes en algunos casos, sino que, en el caso de realizarse, estos carecen de la rigurosidad técnica que demuestre un conocimiento desde el campo de la política pública, son realizados por particulares contratados que se caracterizan por la ausencia de metodologías de investigación social a través de procesos “mecánicos” que no responden a las necesidades de los territorios. La actividad gubernamental frente al ciclo de política en materia de seguridad y convivencia es restringida a actividades específicas no interconectadas, principalmente al campo de la consecución de recursos para financiar iniciativas preconcebidas no soportadas en la evidencia o algún tipo de datos.

Si bien, aún no hay suficiente evidencia empírica para confirmar la eficacia de algunas iniciativas de seguridad, existen estudios como el de Sherman (como se citó en BID, 2020) que describe ‘lo que funciona, lo que no funciona y lo que es prometedor’ en materia de seguridad ciudadana. En este trabajo, se concluye que iniciativas como la devolución de armas a cambio de dinero o la vigilancia de barrio no funcionan. Llama la atención que aún se proponen en los planes de gobierno en épocas

electorales y se implementan una vez algunos candidatos han sido electos.

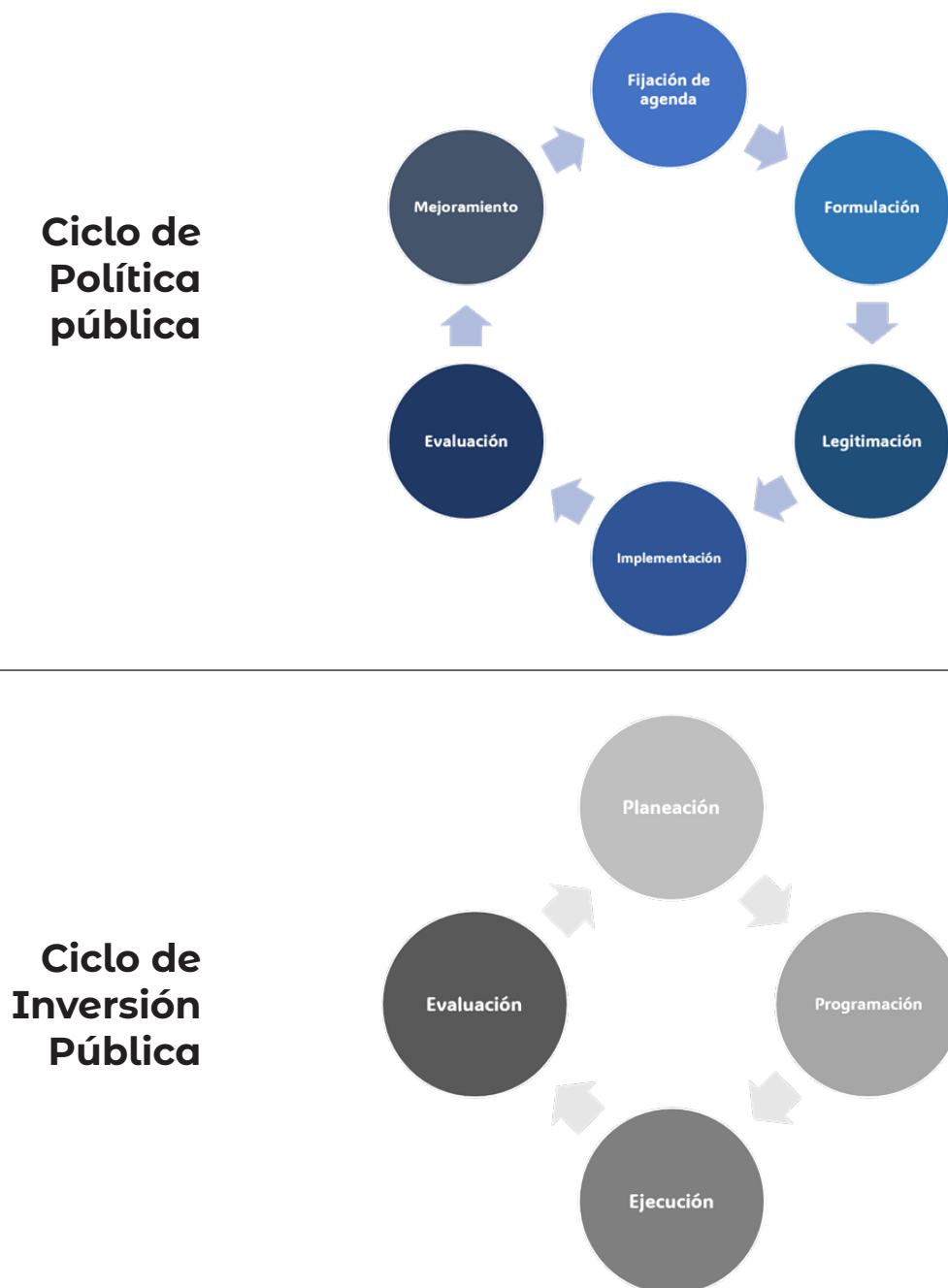
En este divorcio entre el conocimiento técnico y la responsabilidad del liderazgo público de la gestión de los temas de seguridad y convivencia se presentan dos conceptos que no son claramente diferenciados: el ciclo de política pública y el ciclo de inversión pública. En una mentalidad orientada fuertemente a los resultados, los responsables de la toma de decisiones se enfocan en las etapas del ciclo del gasto público de inversión en el marco de sus tres instrumentos: los programas, los planes y los proyectos, que, a pesar de tener ciertas similitudes en términos de la denominación de sus etapas con el ciclo de política pública, no son iguales (figura 5).

El entendimiento de la necesidad de los recursos públicos para llevar a cabo las iniciativas de seguridad y convivencia, las restricciones presupuestales, así como la comprensión de las consecuencias de una ejecución deficiente podrían argumentar esta priorización. No obstante, la desatención del proceso de elaboración de política que brinde soporte a la toma de decisiones en el marco de la acción el estado en el territorio para solucionar los problemas públicos es una brecha crítica.

El proceso de política en el territorio no es un asunto donde la evidencia científica se suele utilizar para respaldar argumentos políticos y legitimar un curso de acción; más bien, con frecuencia se ignora, se deja de lado o incluso se desacredita si desafía prácticas establecidas o conceptos preconcebidos. Esta es una brecha de política pública en sectores tan diversos como la salud, la educación, el medio ambiente y por supuesto, la seguridad.

FIGURA 5

EL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA FRENTE AL CICLO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA



Fuente: elaboración propia a partir de García (2023) y DNP (2020).

La seguridad objetiva: la prevalencia del enfoque cuantitativo

En lo concerniente a la gestión de la seguridad y la convivencia, el diagnóstico de problemas y seguimiento de la política pública está concentrado en la aplicación de métodos cuantitativos⁵. Llama la atención que, en un sector con vacíos en términos de investigación científica, la búsqueda de la objetividad a través de los datos sea la tendencia. Esta en sí no es la brecha identificada, el vacío es la ausencia prevalente de una visión complementaria: la que permite el estudio de un fenómeno desde el enfoque cualitativo.

2

La identificación de los problemas y las rendiciones de cuentas en convivencia y seguridad se sustentan en la formulación de indicadores ´objetivos´ de seguimiento a la criminalidad, como la reducción o el aumento de delitos y al desempeño (positivo o negativo) de las instituciones responsables frente a actividades como capturas y recuperaciones e incautaciones de bienes.

Esta medición de lo que se conoce como la ´seguridad objetiva´ más allá de no considerar las problemáticas de convivencia, argumento ya considerado, deja de lado también a la seguridad subjetiva, entendida como los estados de seguridad y libertad frente a sentimientos de miedo y ansiedad, propios de los seres humanos y las expectativas ciudadanas (Jaitman & Guerrero, 2015).

⁵ Técnicas y herramientas enfocadas en las mediciones objetivas y el análisis estadístico, matemático o numérico de los datos recolectados (Merkens, 2004).

Es claro que las experiencias de las personas en su vida cotidiana, e incluso sus reacciones frente a la información que se transmite en el marco de sus interacciones con otros, generan un sentimiento que se ve reflejado en la percepción de las situaciones y de la capacidad de las instituciones para cumplir con sus fines constitucionales. Este sentimiento rara vez es tenido en cuenta por las autoridades en el territorio, e incluso a nivel nacional, es considerado únicamente a través de mediciones esporádicas generadas por el Departamento Nacional de Estadística DANE, más que para el análisis de política pública, como un insumo para confirmar la efectividad de las decisiones (rara vez para ajustarlas).

Este enfoque cuantitativo de la gestión territorial simplifica la formulación e implementación de la política pública a la reducción de puntos porcentuales en conductas que afectan a seres humanos. La brecha no se materializa en sí por el seguimiento de la actividad de las instituciones a través de instrumentos derivados de la Nueva Gestión Pública - Gestión Orientada a Resultados. Sino por la baja relevancia que este enfoque da a las preocupaciones individuales de cada persona afectada por un fenómeno de convivencia y seguridad. Es cierto, que es muy difícil atender las necesidades de cada individuo en una sociedad en términos prácticos, pero si es posible dar un salto de paradigma en la manera en que se abordan los problemas, más aún en el actual contexto de seguridad humana en el que no hay que dejar a nadie atrás (Organización de las Naciones Unidas, 2022).

Hay señales de que la profesión política está comenzando a abordar algunos de estos problemas. Pero queda mucho trabajo por hacer para crear un enfoque realista y coherente para mejorar la formulación de políticas.

Alineación de las políticas nacionales y territoriales

La problemática del trabajo en silos ha sido analizada como un fenómeno de la política pública a nivel mundial que se caracteriza por una ausencia de enfoque multidisciplinario en la elaboración de las alternativas para solucionar los problemas ciudadanos.

3

Al pasar de la política pública nacional a la territorial el problema de este trabajo independiente puede observarse no desde esta perspectiva horizontal (intersectorial) sino vertical. En la gestión de la seguridad y la convivencia esto hace referencia a esta alineación de políticas e integración institucional desde el Ministerio de Defensa y la Fuerza Pública en el nivel central y su despliegue hacia las gobernaciones y alcaldías con sus respectivas Secretarías, Subsecretarías, Jefaturas o Altas Consejerías de Seguridad con sus respectivas unidades policiales y militares en el nivel regional y seccional.

En primera instancia, una eventual desalineación de las políticas públicas nacionales con las territoriales genera falencias respecto a la efectividad del Estado, propiciando retrocesos y confusiones sobre las acciones desplegadas. En casos particulares como el de los municipios priorizados a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial⁶, el Departamento Nacio-

⁶ Los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial son un instrumento de gestión y planificación del gobierno colombiano cuyo objetivo es impulsar el desarrollo económico, social y ambiental en aquellas zonas del país más afectadas por el conflicto armado interno.

nal de Planeación ha diagnosticado la presencia de diversos programas gestionados desde el nivel nacional con objetivos similares, pero que no están articulados al nivel local (Departamento Nacional de Planeación, 2022).

Una ausencia en la articulación entre la oferta estatal de los programas municipales en los PISCC con el nivel nacional puede derivar en duplicidad de esfuerzos (con sus efectos presupuestales) y el evidente desajuste entre los programas y las capacidades territoriales.

La formulación de iniciativas con una mayor coordinación, que se aproximen a las proyecciones de los planes nacionales de desarrollo con relación al nuevo modelo de articulación entre nación y territorio que permitan impactar la convivencia y seguridad son una brecha de implementación que incluso sobrepasa la capacidad de los actores del proceso. Esta afirmación se deriva de la identificación de una brecha temporal: los períodos de gobierno son asincrónicos.

En todos los sectores, la política nacional transita con casi dos años de ventaja sobre la política regional. Esta brecha genera no solo tiene los efectos evidentes en términos de articulación, despliegue e incluso desconexión, sino también dificulta la ejecución en los primero y último años de gestión de los mandatarios. En el año 2021 se dieron este tipo de debates en el ámbito político nacional; en este sentido, y muchos de los actores coincidieron en que la unificación de periodos de gobierno nacional y local puede ser una alternativa para lograr la integración de los planes de desarrollo, los presupuestos y las obras en las regiones (El Tiempo, 2021).

Evaluaciones de impacto: más que una brecha, un gran vacío

Dentro de las brechas de la gestión territorial (y nacional) de la seguridad y convivencia hay un proceso fundamental de la política pública que es casi inexistente si se le considera en relación con el número de iniciativas formuladas e implementadas: la evaluación de impacto y el análisis de las políticas.

4

La evaluación del impacto de las políticas examina los cambios en los indicadores clave que han ocurrido desde la implementación de un programa y el grado en que estos cambios pueden atribuirse a esta. Esta actividad propende no solo por estimar la efectividad del Estado en el cumplimiento de sus fines, es útil para enriquecer la disciplina de las políticas públicas desde el punto de vista del análisis que sirva de referencia para la toma de las decisiones públicas por parte de otras partes interesadas en situaciones similares, incluso en otras regiones y países (Weimer & Vining, 2011).

La aplicación de herramientas de la política pública como el análisis de costo efectividad, el análisis de costo-beneficio, el análisis de actores o el análisis multi-criterio permite aplicar criterios de eficiencia, equidad, viabilidad política y de implementación en el diseño de soluciones de política pública. En América Latina, este ejercicio de evaluación no solamente no ha sido frecuente, sino que, en caso de realizarse, ha carecido del rigor necesario desde el punto de vista científico (Jaitman & Guerrero, 2015).

Cuando se realizan correctamente, las evaluaciones de impacto pueden medir los cambios tanto positivos como

negativos en los resultados atribuibles a una intervención específica, ya sean de corto o largo plazo, intencionados o no, directos o indirectos. Por lo tanto, en presencia de análisis de políticas y evaluaciones de impacto exhaustivas, varias de las brechas y vacíos identificados en este documento podrían mitigarse.

El cambio no es un concepto fácil de captar y explicar, ya que no ocurre en un camino lineal. En la evaluación de impacto, no es posible entender el cambio simplemente preguntando por los logros, sino que deben establecerse las conexiones entre estos cambios y las actividades realizadas, así como con las personas involucradas.

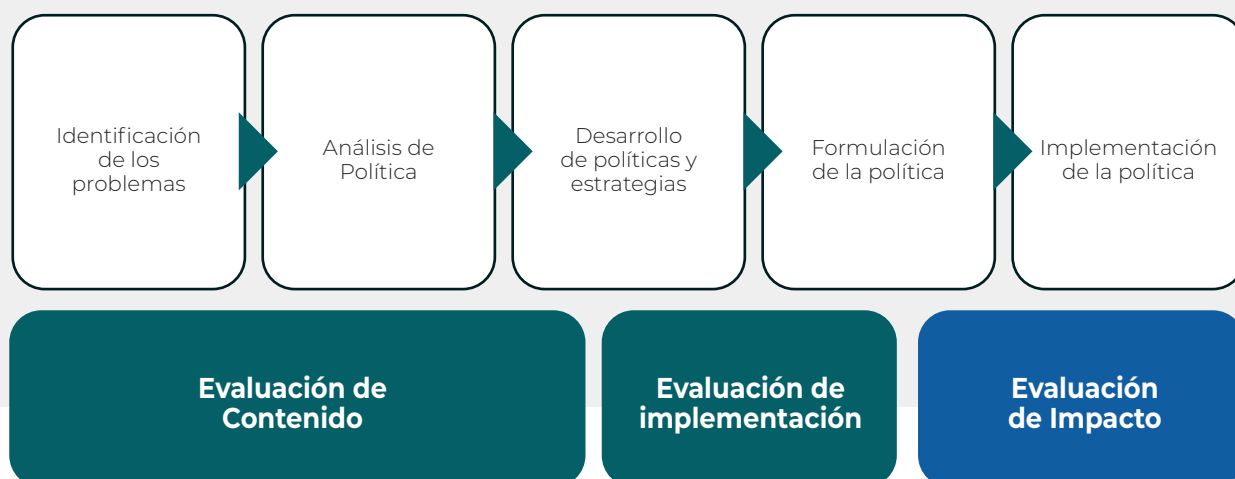
Asimismo, las evaluaciones de impacto requieren tiempo y recursos, así como habilidades especiales para llevarse a cabo, por lo tanto, plantean muchos desafíos técnicos y de gestión. También es muy difícil determinar el momento adecuado para ejecutar una evaluación de impacto: dependiendo del momento de la evaluación, se pueden alcanzar diferentes propósitos y resultados.

Igualmente, es importante resaltar que muchas metodologías de evaluación de impacto deben acordarse desde el inicio de las intervenciones, especialmente si se fundamentan en encuestas de referencia o aleatorización. Esto puede resultar difícil en intervenciones más complejas donde las metas y objetivos evolucionan con el tiempo. En tales casos, puede ser más apropiado utilizar metodologías que no requieran líneas de base extensas.

El reto del contrafactual es otro factor por considerar. En el propósito por identificar lo que habría sucedido en ausencia de la intervención, se debe seleccionar un grupo de comparación (el contrafactual), que, en el caso de no seleccionarse correctamente, puede invalidar los resultados de la evaluación (Sandra García, comunicación personal, 30 de agosto de 2023).

FIGURA 6

RELACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS POLÍTICAS CON LAS FASES DE DESARROLLO DE POLÍTICAS



Fuente: elaboración propia a partir de CDC (sf).

Evaluar el impacto de una política pública no es una tarea fácil ya que a menudo no es visible durante la duración de una intervención a corto plazo y es más probable que se vea afectado por otras intervenciones y otros factores. En la práctica, una intervención particular rara vez es suficiente para producir por sí sola los impactos previstos; a menudo, se requiere una combinación de intervenciones y proyectos similares para lograr un impacto. Tal vez esta sea la razón fundamental para la ausencia de este tipo de evaluaciones en las políticas de seguridad y convivencia.

El eclipse de la convivencia

En los ´dos mundos´ de la teoría y la práctica es posible no sólo que existan terminologías diferentes, sino que existan significados diferentes para los mismos términos. Una brecha significativa de la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana se deriva de la capacidad real de comprender las problemáticas que requieren la intervención del estado en el territorio frente a lo que significa la convivencia ciudadana. Esta ha sido identificada en los estudios previos, sin embargo, en esta sección se conceptualiza desde su abordaje en el ciclo de política pública, más que desde la aplicación del Código de Convivencia Ciudadana.

5

En el marco del Conversatorio de la Convivencia Ciudadana en Colombia realizado por el Centro de Pensamiento y Doctrina Policial el 14 de julio de 2023, Claudia Patricia Gómez Rojas, experta en Seguridad y Convivencia destacó una gran brecha: la desatención a las problemáticas de convivencia. Esta grieta en la gestión territorial se fundamenta en una debilidad profunda: no es posible diagnosticar los problemas de convivencia ciudadana porque no existen bases de datos confiables en la materia. Otros expertos que asistieron al evento organizado por el Centro de Pensamiento y Doctrina de la Policía Nacional como Hugo Acero, Pamela Támara y Alejandro Reyes Lozano coincidieron en esta argumentación.

Los expertos argumentaron que se presenta una marcada tendencia a la generalización en el sentido de expresar que específicamente, la riña es la manifestación frecuente de este tipo de conflictividades; asimismo, la mejor aproximación a la medición de los comportamientos contrarios de la convivencia es el

Sistema Nacional de Medidas Correctivas, una base de datos alimentada a partir de órdenes de comparendo impuestas por los hombres y mujeres policías.

La subestimación de la preservación de la convivencia como fundamento que garantiza los fines de la seguridad ciudadana es una tendencia en la región latinoamericana. En el centro de esta discusión surgen iniciativas como la cultura ciudadana: los factores, hábitos y creencias de la ciudadanía que generan las condiciones aptas para un entorno de violencia o de convivencia.

Es importante resaltar que esta aparente desatención de la convivencia no es exclusiva de los gobiernos que deben asumir la responsabilidad de diseñar políticas para su promoción, más preocupante aún, se presenta una renuncia por parte de la comunidad a colaborar en la construcción de los mecanismos de coexistencia que escalarán en condiciones de bienestar social común en múltiples dimensiones (Ruiz & Murraín, 2012). No sólo la convivencia muchas veces es autogestionada por las comunidades en algunos casos, sino que, en otros casos más críticos, estas son indiferentes (hasta indolentes) a su responsabilidad en la coexistencia pacífica, de acuerdo con los resultados de los expertos participantes en el evento realizado por CENPO.

Esto demuestra que existe una visión limitada de la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana. La gerencia pública en los municipios está enfocada casi que exclusivamente en cumplir con la reducción de indicadores como las tasas de homicidios, el microtráfico y las extorsiones y las comunidades; las autoridades no suelen orientar esfuerzos a su corresponsabilidad frente a programas robustos de cultura ciudadana y no existen datos estructurados para conocer las problemáticas que permitan plantear soluciones de política: la convivencia es eclipsada por la seguridad.



Conclusiones y reflexiones

Los análisis de brechas de la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana han sido tradicionalmente realizados por integrantes de la Policía Nacional de Colombia. Los resultados de estos estudios han coincidido de manera reiterada en señalar que los vacíos en la materia se manifiestan a través de una dispersión normativa y conceptual, desconocimiento de los actores del proceso, desatención de las problemáticas de convivencia y deficiencias en la operación de los instrumentos de coordinación.

Es cierto que estas denominadas ‘brechas’ se presentan en el territorio, sin embargo, La mayoría se visibilizan como síntomas generalizados de problemáticas estructurales del proceso de política pública: la diferencia entre la teoría y la práctica. Existen problemas generales de la política pública mundial que se evidencian también en la gestión de la seguridad y la convivencia en los territorios en Colombia. En primer lugar, una fuerte tendencia al trabajo en silos, es decir, de forma separada en sectores como la educación, la salud y la seguridad, que, en el caso de identificar muchas de las causas raíz de sus problemáticas, podrían encontrar soluciones comunes.

En segundo lugar, la ausencia de un enfoque de política preventiva generado por la tendencia de las respuestas estatales de ir a la zaga en términos del abordaje de riesgos emergentes. En tercer lugar, una visión de corto plazo en la formulación de la política que incide en la ausencia de políticas de Estado en temas críticos causando transiciones permanentes.

Las manifestaciones de la brecha entre teoría y práctica de la gestión de la seguridad y convivencia ciudadana, luego de analizar los problemas generales de la política pública son: el eclipse de la convivencia, falencias en el rigor técnico para la toma de decisiones públicas, la prevalencia del enfoque de seguridad objetiva frente a la subjetiva y la ausencia de evaluaciones de impacto. La visión de los comandantes de Policía, la identificación de brechas y el contexto actual de país permiten determinar los desafíos institucionales respecto a la Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad.

FIGURA 7

SÍNTESIS DE LAS BRECHAS DE LA GESTIÓN DE LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD

La gran brecha entre teoría y práctica en la política y la gestión pública

Problemas generales de la política pública

Tendencia de trabajar en silos

Ausencia de enfoque de política preventiva

Visión de corto plazo

Síntomas de los problemas generales de la política pública

Falencias de rigor técnico para la toma de decisiones

Prevalencia del enfoque de seguridad objetiva

Ausencia de evaluaciones de impacto

Alineación de las políticas nacionales y territoriales

Eclipse de la convivencia

Las brechas (diagnosticadas) de la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana

Dispersión normativa y confusión conceptual

Desatención de las responsabilidades de convivencia

Desconocimiento general de los actores

Deficiencias en la operación de los instrumentos de coordinación

Fuente: elaboración propia (2023).

Fortalecimiento de las capacidades para la política pública territorial

Las capacidades en materia de Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad a nivel local deben ser robustas y se fundamentan desde la misma planeación en los procesos de política pública y de inversión de recursos. La herramienta para este propósito son los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC aplicados de conformidad con las metodologías existentes y las realidades territoriales.

Esto implica la conformación de equipos técnicos que conozcan la funcionalidad del modelo de gestión, con el ánimo de que procesen y analicen información frente a las problemáticas de cada municipio y conozcan el nivel de avance de los planes, programas, proyectos y estrategias de la entidad territorial.

El agendamiento de la seguridad como factor de especial relevancia en la agenda de las campañas electorales en la coyuntura actual demanda un esfuerzo significativo de los futuros gobernantes para realizar diagnósticos juiciosos de problemáticas y evitar la simplificación de los PISCC, que deriva en efectos negativos para el aprovechamiento de las fuentes de financiación, la formulación de proyectos y el uso de herramientas de seguimiento y evaluación, entre otros.

Estas complejidades territoriales demandan un fortalecimiento de las capacidades del Estado, tanto en el orden nacional como territorial, para actuar organizadamente bajo un enfoque multisectorial e integral, con la participación de las instituciones. En este propósito, el rol de la Policía Nacional no solo es de asesoría sino de acompañamiento en la construcción de política.

Alineación de las políticas públicas nacionales con las políticas territoriales

Las entidades territoriales deben contemplar como marco de referencia las políticas que impactan los temas de la convivencia y la seguridad en el orden nacional, departamental y municipal, entendiendo que, pueden aportar líneas estratégicas para orientar los procesos de planeación y ejecución de acciones desde los PISCC, para la atención de las problemáticas que sobre estos asuntos afectan a los territorios.

Lograr una alineación local con las disposiciones que se originan desde el gobierno nacional en materia de convivencia y seguridad puede minimizar los costos dentro de la fase de implementación de los PISCC, pues se logra concretar una visión compartida frente al abordaje del problema y sus posibles soluciones, articulando esfuerzos entre la nación y el territorio. En consecuencia, las entidades territoriales tienen como desafío realizar un análisis de las líneas de política del Plan Nacional de Desarrollo, la Política de Seguridad y Defensa, la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana y la Política de Paz Total, entre otras.

Adicionalmente, las políticas locales deben considerar dentro de sus propósitos el enfoque de la seguridad humana, para incorporarlo a sus diagnósticos, planes, programas, proyectos y estrategias. Por su parte, los mandatarios locales deben contemplar el principio de la corresponsabilidad para actuar de manera conjunta a través de la integración de capacidades, que vinculen a las instituciones del Estado tanto nacional como territorial, la sociedad civil y el sector privado en la solución de los problemas relacionados con la convivencia y la seguridad. Lo anterior, debido a que la inversión y el compromiso de algunas entidades territoriales sobrepasan sus capacidades para abordar problemáticas tan complejas como el homicidio, el narcotráfico o la minería ilegal, que requieren un apoyo oportuno y efectivo del Gobierno nacional.

Una visión multisectorial e integral de las problemáticas de convivencia y seguridad

La multiplicidad de enfoques tanto en el proceso de construcción como en la aplicación de algunos documentos de carácter político con los proyectados a nivel policial parecen no estar armonizados, evidenciando falencias que limitan su alcance en la práctica. Es necesario amplificar los espacios de socialización para que las problemáticas de convivencia y seguridad se perciban desde una visión multisectorial e integral, tal y como lo sustenta el enfoque de la seguridad humana.

Lograr una armonización multisectorial para abordar los problemas de convivencia y seguridad en el que, además de distribuirse tareas y responsabilidades, se propongan metas de actuación conjuntas con seguimiento y evaluación, sería un logro importante para la efectividad de las capacidades del Estado. Bajo esta perspectiva, los comandantes de Policía, son actores orientadores de las instancias de coordinación respecto a la solución de los problemas que se originan a nivel local.

El Plan Nacional de Desarrollo contempla dos líneas de acción que cobran relevancia para la Policía Nacional: la primera, el nuevo modelo de seguridad y convivencia ciudadana y la segunda, la participación en el diseño y la formulación de los PISCC. Estas iniciativas del Gobierno nacional propenden que, desde la Institución se logre incidir en la visión corresponsable, multisectorial, integral y preventiva para mejorar la articulación nación – territorio desde la planeación local de la convivencia y la seguridad, fortalecer la coordinación interinstitucional y mejorar la toma de decisiones.

Asegurar el agendamiento y diagnóstico de las problemáticas de convivencia ciudadana

Las condiciones necesarias para una convivencia pacífica van más allá de la expedición de leyes y reglamentos en la materia como el Código Nacional de Seguridad y Convivencia. En el modelo de Gestión Territorial de la Convivencia y la Seguridad, las autoridades territoriales deben garantizar la aplicabilidad de las normas de policía, cuya implementación ha sido significativamente baja; no obstante, los desafíos de la convivencia requieren fundamentos para la toma de decisiones.

La generación de procesos de recolección, tratamiento, evaluación y análisis de datos de convivencia son necesarios para contribuir a una mejor comprensión de los problemas y una consecuente formulación de alternativas de política e implementación. Los PISCC y demás instrumentos de planeación local deben incluir objetivos, estrategias y acciones puntuales fundamentadas en la evidencia para que las entidades territoriales asuman su responsabilidad para abordar el ámbito de la convivencia.

En este sentido, el Sistema Nacional de Convivencia emerge como una de las iniciativas que han sido planteadas y que pretenden establecer canales de diálogo y concertación para enfrentar los conflictos de la sociedad colombiana. En este marco, la formulación de una política pública de convivencia es uno de los instrumentos desde el nivel central, más específicamente desde el Ministerio del Interior, para enfrentar el “eclipse” de la convivencia hacia el territorio, para un diálogo social e institucional. Dentro de las líneas preliminares sobresale el propósito de transformar las conflictividades que deriven en violencia, la coordinación y cooperación intersectorial, el diseño de mecanismos de interacción hacia el territorio, la protección de las personas y el diseño e implementación de instrumentos de gestión territorial.

Finalmente, para mejorar los escenarios de convivencia en los territorios se requiere fortalecer las capacidades institucionales en términos organizacionales, tecnológicos y de talento humano y comprometer a todas las autoridades de policía de acuerdo con sus ámbitos de responsabilidad. Esto implica que los gobernadores, los alcaldes distritales o municipales, los inspectores de policía, los corregidores, las autoridades especiales de policía en salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público, y las demás que determinan la ley, las ordenanzas y los acuerdos, se vinculen en las acciones que se desplieguen para mejorar la convivencia en cada municipio, siendo un apoyo fundamental para la labor que viene asumiendo la Policía Nacional.

El enfoque de la seguridad humana desde el servicio de policía

La “seguridad humana” y la “paz total” implican cambios de paradigma en el modelo de Gestión Territorial de la Convivencia y la seguridad. Bajo esta premisa, las entidades territoriales deben considerar dentro de su planeación estratégica estas dos prioridades del Gobierno nacional, incorporándolas en los Planes de Desarrollo Territorial y Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC.

Las relaciones intersectoriales para el abordaje de la convivencia y la seguridad cobran mayor relevancia, abordando tres momentos: primero, la comprensión integral de los problemas y factores de riesgo que generan los escenarios de inseguridad; segundo, la vinculación de las personas tanto en el diseño como en la ejecución de todas las fases del ciclo de la política pública de seguridad y convivencia y tercero, la priorización de la prevención como la medida más oportuna para la atención de estas problemáticas.

La Policía Nacional a través de la Transformación Policial Más Humana ha establecido, dentro de sus prioridades, un replanteamiento de sus estrategias y acciones frente a las expectativas de cambio que plantea el contexto actual de país. Se ha contemplado un nuevo modelo de servicio de policía orientado a las personas con renovados fundamentos doctrinales y de gestión, que comprenden el direccionamiento, prestación y evaluación del servicio de policía bajo una visión participativa, flexible, diferencial, objetiva, cercana y con enfoque territorial en sus procesos misionales.

El despliegue del servicio de policía tiene un enfoque comunitario que prioriza la prevención, la participación ciudadana y la articulación de capacidades para la seguridad de las personas. Por tal motivo, el rol del comandante de Policía será un factor determinante dentro del proceso de construcción de la política pública de seguridad, para lograr incidir en los diferentes espacios de construcción conjunta y multisectorial donde tiene participación, con el ánimo de contribuir a la solución de las problemáticas de convivencia y seguridad que se registran en cada jurisdicción desde el enfoque de la seguridad humana.



Otras oportunidades de mejora

La enseñanza de la política pública suele ser objeto de críticas. Dentro de los principales cuestionamientos suelen resaltarse un punto común con las ciencias sociales: la predominancia de las ciencias económicas. La disciplina de la política pública entonces se caracteriza por la enseñanza de materias como econometría aplicada, análisis de costo-beneficio, análisis de decisiones y, más recientemente, uso de experimentos aleatorios para la evaluación de programas. Los estudiantes salen de estos programas calificados para recopilar datos, analizarlos rigurosamente y evaluar la efectividad de diferentes intervenciones de políticas públicas (Fukuyama, 2018).

Curiosamente, en el campo de la seguridad y defensa estas habilidades son escasas y explican muchas de las brechas específicas identificadas en los múltiples trabajos. Por lo tanto, una mayor aplicación de las ciencias y las nuevas tecnologías (herramientas de inteligencia artificial y aprendizaje de máquinas) en la disciplina de la política pública sectorial es necesaria y pertinente para la construcción de conocimiento y de evidencia empírica que permita soportar la toma de decisiones frente al diagnóstico de los problemas. Las dinámicas de seguimiento y evaluación deberían responder más allá del cumplimiento a la disminución de puntos porcentuales en indicadores específicos, sino a la capacidad de aprovechar los datos para desarrollar modelos predictivos que contribuyan a la planeación de la seguridad.

Para los académicos surge un reto en su proceso de construcción de conocimiento en la materia: la realización de evaluaciones de impacto que enriquezcan el debate público. Si bien, existen algunos ejercicios de evaluación de políticas aún se presentan grandes vacíos al respecto; el desafío que esta propuesta plantea es el reconocimiento desde la etapa de planeación,

de la necesidad de evaluar las políticas públicas, más que para juzgar la labor de las autoridades, para mejorar la gestión pública y construir conocimiento.

Paralelamente, lograr el empoderamiento del significado de la gestión y la política pública en los responsables de la administración de la seguridad y la convivencia es una propuesta que puede considerarse reiterativa en este tipo de trabajos. El propósito de que los alcaldes y gobernadores, como jefes de policía comprendan su rol frente a la seguridad y convivencia ha sido abordado incluso desde el más alto nivel de responsabilidad en la materia como el Ministerio del Interior, a través de manuales y guías.

El mensaje de este documento se orienta a que estos esfuerzos deben dirigirse a la comprensión de que el conocimiento técnico necesario para la toma de decisiones en la materia no se restringe únicamente a una experiencia o habilidad específica, sino al dominio de los procesos tanto de política pública como de gestión del presupuesto público que impactan en el cumplimiento de los deberes de las instituciones.

Desde la Policía Nacional, el rol de asesoramiento resulta fundamental para este propósito, de hecho, ya es una de las tareas que realizan los policías desde sus ámbitos de competencia. No obstante, con una visión de mediano y largo plazo, es pertinente fortalecer los procesos de aprendizaje de más hombres y mujeres policías en este proceso de gestión territorial, que de hecho ya se aborda en asignaturas de cursos ascenso en la carrera policial.

Es preciso indicar que un importante grupo de Secretarios, Subsecretarios, Jefes y Asesores de seguridad ciudadana en el territorio fueron integrantes de la institución en diferentes grados, por lo que la proyección de un experto en los municipios y departamentos que comprenda los procesos de política pública es una externalidad positiva de un proceso de formación de oficiales y mandos ejecutivos conocedores de los detalles a partir de la brecha derivada entre este divorcio entre la teoría y la práctica.

Por otra parte, en algunos estudios que consideran la comparación entre los enfoques de seguridad objetiva y subjetiva se han evaluado cuatro posibles escenarios. Primero, un escenario en el que los indicadores de seguridad y la percepción son positivos; un segundo escenario, en el que los indicadores son positivos pero la percepción es negativa; tercero, el escenario en el que los indicadores son desfavorables pero la percepción es favorable; y cuarto escenario, el menos deseado, en el que indicadores y percepción son desfavorables. De lo anterior se concluye fundamentalmente que, si bien es posible teorizar preliminarmente la correlación entre los dos enfoques, no es igualmente evidente una relación de causalidad entre ellos.

En este sentido, si se quiere fortalecer el enfoque de seguridad subjetiva (las percepciones de seguridad) es pertinente que los hacedores de política contemplen teorías menos tradicionales frente a los problemas de convivencia y seguridad, por ejemplo, aquellas relacionadas con el urbanismo y la convivencia ciudadana.

Las teorías relacionadas con el mejoramiento del espacio público (urbanismo) se enfocan en la búsqueda de un ambiente ordenado que proyecte mensajes de presencia y eficiencia de las autoridades, así como de intolerancia frente

a comportamientos por fuera de la ley, promoviendo la legitimidad institucional. Dentro de estas estructuras de pensamiento se encuentran teorías como la ‘acupuntura urbana’ que plantea que a partir del mejoramiento de la planificación urbana se pueden generar cambios en los comportamientos de una comunidad, que no necesitan ser a gran escala ni costosos para generar un impacto transformador: un parque, una cuadra o una persona puede incidir en la vida en la ciudad circundante (Lerner, 2011).

En el marco del Conversatorio de la Convivencia Ciudadana en Colombia referenciado no solo se diagnosticaron las brechas que permiten teorizar el ‘eclipse de la convivencia’, también surgieron algunas propuestas de solución que es pertinente reconsiderar. La respuesta más significativa surge de la gestión de la información que puede organizarse a partir de la estructuración de los datos a partir de las llamadas que ingresan a las líneas 123 y cuyo análisis puede ser útil para caracterizar las problemáticas de convivencia en el territorio. En un entorno en el que la ausencia de evidencia y de información de calidad que permita tomar decisiones es la regla, es pertinente la consideración de soluciones en la materia.

Finalmente, es importante resaltar que el proceso de la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana es un sector administración pública en constante desarrollo y evolución. Este documento ha querido resaltar que la gran mayoría de las brechas identificadas por los primeros trabajos en la materia persisten, pero no se configuran por características específicas del sector seguridad y defensa, sino que emergen como síntomas de problemáticas transversales a los procesos a nivel mundial. El principal reto para disminuir estos vacíos por parte de los responsables de la gestión territorial se fundamenta en lograr el acoplamiento entre las capacidades de la experticia técnica y la aplicación de los métodos de la disciplina de la política pública.

Referencias

Arango, W. (2007). La Eco-poiesis como fundamento de una perspectiva ambiental para la administración. *Gestión ambiental*, 10(1), 67-82. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/1694/169419796005.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2022). Aproximaciones a la gestión pública de la seguridad desde los territorios PDET: principales hallazgos sobre la formulación e implementación de los PISCC en 11 municipios priorizados.

Dunn, W. (2014). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

El Tiempo. (18 de Marzo de 2021). Los constituyentes explican por qué prorrogar el mandato es ilegal. Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/por-que-se-deben-unificar-o-no-los-periodos-de-presidente-y-alcaldes-574479>

García, L., Gómez, C., & Cortés, Y. (2016). Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales. *Revista Criminalidad*, 58(1), 111-130.

Gélvez-Ferreira, J., Miranda, C., & Nieto, M. (2023). De la planeación nacional a la territorial: ¿Cómo se diseña y articula la política de convivencia y seguridad ciudadana en Colombia? *Gestión y Política Pública*, 32(1), 131-160. Obtenido de <https://doi.org/10.60583/gyp.v32i1.2154>

Gómez, C., & Cortés, Y. (2016). La implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia: desafío para la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana. En E. d. Universidad EAFIT, *Gestión Territorial de la Seguridad en el Posconflicto CESEP 2016*. (págs. 65-94). Bogotá. Obtenido de <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/proyectos-investigacion/Documents/Gestio%CC%81n%20Territorial%20de%20la%20Seguridad%20en%20el%20Posconflicto%20CESEP%202016-2.pdf>

Haque, E., Choudhury, M., & Sikder, M. (2019). "Events and failures are our only means for making policy changes": learning in disaster and emergency management policies in Manitoba, Canada. *Natural Hazards*. doi:10.1007/s11069-018-3485-7

Jaitman, L., & Guerrero, R. (2015). Closing Knowledge Gaps: Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean. Interamerican Development Bank. doi:10.18235/0000180

Lerner, J. (2011). *Acupuntura urbana*. Rio de Janeiro: Editora Record.

Martínez, B. (2019). Análisis de la política de seguridad ciudadana y su aporte como herramienta para garantizar derechos a los ciudadanos mediante los planes de desarrollo 2002-2018. [Tesis de maestría, Universidad Santo Tomás]. Obtenido de <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/19926/2019martinezbertha.pdf?sequence=3>

Mercer, T., Ayres, R., Head, B., & Wanna, J. (2021). Public policy theory, practice and teaching: Investigating the interactions. En T. Mercer, R. Ayres, B. Head, & J. Wanna, *Learning Policy, Doing Policy: Interactions Between Public Policy Theory, Practice and Teaching* (págs. 3-28). Anu Press. Obtenido de <https://doi.org/10.2307/j.ctvj9mjmg.9>

Mintrom, M. (2012). *Contemporary policy analysis*. Oxford University Press.

Organización de las Naciones Unidas. (2022). The human security approach: from principles to practice. United Nations System Staff College. Obtenido de https://elounge.unssc.org/course/search.php?areaid=core_course-course&q=human+security

Patel, R. (14 de octubre de 2020). Common policy problems and what researchers can do about them. Obtenido de Blogs LSE: <https://blogs.lse.ac.uk/impactofsocialsciences/2020/10/29/common-policy-challenges-and-what-researchers-can-do-about-them/>

Policía Nacional de Colombia. (2018). Sistema de prevención convivencia y seguridad ciudadana.

Ruiz, J., & Murraín, H. (2012). La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad. En A. Mockus, J. Murraín, M. Villa, & B. I. Desarrollo (Ed.), *Antípoda de la violencia: desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. (págs. 1-22).

Sammot-Bonnici, T. (2017). Complexity Theory. En C. L. Cooper, *Wiley Encyclopedia of Management* (págs. 1-2). John Wiley & Sons, Ltd. doi:10.1002/9781118785317

Weimer, D., & Vining, A. (2011). *Policy analysis: Concepts and practice*. NJ: Pearson Prentice Hall.





POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA
OFICINA DE PLANEACIÓN
CENTRO DE PENSAMIENTO Y DOCTRINA POLICIAL