

CESEP
2016



UNIVERSIDAD
EAFIT

Vigilada Mineducación

ESPOL

ESCUELA DE POSTGRADOS DE POLICÍA
"MIGUEL ANTONIO LLERAS PIZARRO"

Gestión Territorial DE LA SEGURIDAD en el Posconflicto

CESEP 2016

Gestión Territorial de la Seguridad en el Posconflicto CESEP 2016



UNIVERSIDAD
EAFIT

Vigilada Mineducación

ESPOL

ESCUELA DE POSTGRADOS DE POLICÍA
"MIGUEL ANTONIO LLERAS PIZARRO"

 @PostgradoPonal

 Escuela Postgrados

 Escuela Postgrados

Gestión Territorial de la Seguridad en el Posconflicto CESEP 2016

**UNIVERSIDAD
EAFIT**[®]

Vigilada Mineducación



Créditos

Contenido

Prólogo. Generadores de conocimiento.....	5
<i>General Jorge Hernando Nieto Rojas</i>	
<i>Isabel Cristina Gutiérrez Ramírez</i>	
Del dicho al hecho. Amenazas, vulnerabilidades y capacidades en la lucha contra el narcomenudeo en Colombia (2010-2016)	11
<i>Alejandro Londoño Hurtado</i>	
Evaluación y seguimiento a las actividades de la policía de vigilancia	41
<i>Isabel Gutiérrez</i>	
<i>Santiago Tobón</i>	
La implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia: desafío para la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana.....	65
<i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i>	
<i>Intendente Jefe Yofre Luis Cortés Vargas</i>	

Los retos de la planeación local de la seguridad en Colombia: el caso de Medellín.....	95
<i>Laura Gallego Moscoso</i> <i>Camilo Arango Osorno</i>	
Gestión de proyectos para la seguridad y la paz.....	109
<i>Mayor Mauricio Andrés Carrillo Álvarez</i>	
Gestión pública contra la comercialización de estupefacientes.....	147
<i>Yofre Luis Cortés Vargas</i> <i>Claudia Patricia Gómez Rojas</i> <i>Luis Ernesto García Hernández</i>	
Transformación policial: líderes para la seguridad y la paz territorial	171
<i>Coronel Luis Ernesto García</i>	

Prólogo

Generadores de conocimiento

El mundo vive momentos de grandes retos y desafíos. Colombia no es la excepción. Este año y los venideros se proyectan como tiempos de grandes transformaciones para nuestra sociedad. Por eso, nuestro país necesita del concurso de sus mejores líderes para continuar avanzando en la búsqueda de una paz estable, duradera y completa.

Para enfrentar este momento trascendental en el devenir de la patria es fundamental contar con líderes no solo expertos en seguridad pública y paz territorial, sino también en muchas disciplinas, pero ante todo con excelsas calidades humanas y expertos en saber y hacer.

Estos retos hacen necesaria la producción de conocimiento que sirva como marco de referencia para pensar la respuesta institucional; una respuesta que debe ser pensada en clave interdisciplinaria, territorial y de responsabilidad.

En esa dirección viene trabajando la Escuela de Posgrados de Policía 'Miguel Antonio Lleras Pizarro' (ESPOL), en desarrollo del proceso de Modernización y Transformación Institucional (MTI). Su objetivo es explorar nuevos enfoques y herramientas, máxime si se tiene en cuenta que tiene por misión educar a la oficialidad policial para dar una respuesta integral a las nuevas problemáticas que afectan la convivencia y la tranquilidad ciudadana.

Consciente de la importancia de generar conocimiento que incida en la toma de decisiones de los comandantes de policía y autoridades político-administrativas, la ESPOL efectuó una recopilación de artículos que recogen las principales posturas de investigadores, docentes y consultores alrededor de temas claves para la seguridad y la convivencia.

La Universidad EAFIT viene acompañando los cursos de ascenso de los oficiales superiores, participando en el diseño y desarrollo de los mismos, y junto con la Espol resaltan la importancia de generar conocimiento que incida en la toma de decisiones de los comandantes de policía y autoridades político-administrativas. Es en esta perspectiva en la que se inscriben los artículos que se presentan a continuación, en los que se compilan las principales posturas de investigadores, docentes y oficiales alrededor de temas claves para la seguridad y la convivencia en el país.

El artículo 'Del dicho al hecho. Amenazas, vulnerabilidades y capacidades en la lucha contra el narcomenudeo en Colombia 2010-2016' pone de relieve cómo el fenómeno del narcomenudeo requiere de una intervención integral por parte de diversas autoridades, privilegiando un enfoque de intervención territorial que obedezca al comportamiento particular del problema. Ubica en el centro del análisis la necesidad de definir una política pública nacional que

logre recoger los múltiples conocimientos y experiencias existentes alrededor de este problema, sobre todo en aquellas zonas que la literatura académica viene denominando como “zonas de impunidad”.

Este artículo es un llamado a repensar la forma tradicional de afrontar el problema del narcomenudeo con una conciencia institucional en la perspectiva de prevención, corresponsabilidad y focalización de las capacidades.

El artículo ‘La implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia: desafío para la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana’ desarrolla tres perspectivas analíticas: la primera tiene que ver con la exploración del concepto de gestión pública territorial y de cómo este concepto aparece en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, y la ampliación de facultades a los entes territoriales a nivel político, administrativo y fiscal. La segunda, la relación entre el concepto de gestión pública territorial y seguridad ciudadana. Estos conceptos se vinculan precisamente por la conexión de significados y propósitos, en tanto ambos incorporan la perspectiva territorial, el empoderamiento de la acción ciudadana y un abordaje de los problemas de seguridad que no se restringe a la acción del gobierno central e incorpora otros mecanismos provenientes de la participación de los entes territoriales y de la ciudadanía.

Y la tercera, la relación entre la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana y el nuevo Código (Ley 1801 de 2016), más los desafíos y las capacidades subyacentes en su implementación. Entre las capacidades que se contemplan para el despliegue del nuevo Código están: las capacidades institucionales a nivel de entidades organizacionales, las capacidades vinculadas a las tecnologías de la información y comunicaciones, las capacidades en

materia de talento humano y las capacidades en el ámbito social y comunitario.

Por su parte, el artículo ‘Los retos de la planeación local de la seguridad en Colombia: el caso de Medellín’ presenta cómo esta ciudad ha logrado fortalecer sus instrumentos locales de planeación local de la seguridad desde los desafíos y lecciones que las autoridades han construido al afrontar problemas de seguridad de gran complejidad. En el documento se resalta la consolidación de las estructuras institucionales responsables del liderazgo y cumplimiento de las agendas de seguridad, así como la gestión responsable de la información para la toma informada de decisiones por parte de las autoridades. Como desafíos aparecen el fortalecimiento de los escenarios institucionales de planeación de la seguridad, la gestión eficiente de los recursos de los Fondos Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia, una mayor transparencia en la gestión de la seguridad en cada una de las dependencias con competencias y responsabilidades en la materia, y, finalmente, la vinculación de las comunidades en la formulación e implementación de estos instrumentos de planeación.

El artículo ‘Gestión de proyectos para la seguridad y la paz’ ubica en el centro de la argumentación la relevancia de la gestión de proyectos para mejorar las capacidades institucionales de planeación, coordinación y ejecución en relación con las necesidades más apremiantes de seguridad en los territorios. En el documento se hace un recorrido descriptivo sobre lo que es un proyecto, cómo se identifican las necesidades, cómo se formula, implementa y evalúa, y cómo el aumento en el aprendizaje de este tema incidirá en la dirección e intervención de los problemas públicos de seguridad de los entes territoriales. Los oficiales de policía, como corresponsables de la seguridad, tienen el desafío de conocer cómo se formulan proyectos para acompañar la

comprensión de las necesidades de seguridad y la exploración y diseño de medidas que respondan a la complejidad de los problemas.

Finalmente, el artículo 'Gestión pública contra la comercialización de estupefacientes' presenta unos elementos fundamentales para el diseño de los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes, a partir de una aproximación conceptual de la comercialización de estas sustancias desde una perspectiva económica y social, y la descripción del modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana en el nivel subnacional.

Este modelo de gestión pública se concibe desde la integración de seis categorías: coordinación, planeación, fuentes de recursos, información, disposiciones normativas en derecho de policía, seguimiento y control. La reorientación del tratamiento público de fenómenos de la comercialización de estupefacientes a escala local desde las capacidades de gestión pública es un aporte valioso de cara a lo que implica la respuesta institucional ante problemas sistémicos y de naturaleza económica y social.

Todos los artículos que se compendian en esta publicación de la Escuela de Posgrados de Policía 'Miguel Antonio Lleras Pizarro' y la Universidad EAFIT expresan ideas desde diversas perspectivas y argumentos valiosos que deben ser debatidos y analizados, porque, sin duda alguna, son de gran aporte a la hora de ayudar a forjar una Colombia segura y en paz.

General JORGE HERNANDO NIETO ROJAS
Director General Policía Nacional de Colombia

ISABEL CRISTINA GUTIÉRREZ RAMÍREZ
Directora EAFIT BOGOTÁ

**Del dicho al hecho.
Amenazas, vulnerabilidades y
capacidades en la lucha contra
el narcomenudeo en Colombia
(2010-2016)**

Alejandro Londoño Hurtado¹

¹ Político y Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Investigador del Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT. Correo: alondo36@eafit.edu.co.

1. Introducción

En abril del 2016 se realizó en Nueva York la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS, sigla en inglés) para tratar el problema mundial de las drogas, convocada por solicitud de los presidentes de Colombia, México y Guatemala en el año 2012. En este espacio, el presidente Juan Manuel Santos propuso, ante 193 dignatarios del mundo, un giro en la lucha internacional contra las drogas ilícitas a raíz de la evidencia en torno a la poca efectividad de las medidas centradas en la reducción de la oferta. Especialmente, en relación con la experiencia de los países productores, que han soportado el peso de la violencia generada por las medidas prohibicionistas de corte penal sin producir una reducción significativa en la demanda de los países consumidores².

2 El Informe Mundial sobre las Drogas para el año 2015 elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) lo deja claro: "Según los datos más recientes, en lo que respecta a la producción y el consumo de drogas y las consecuencias que este tiene para la salud, la situación no ha cambiado mucho en términos generales" (p. 1).

Como lo plantea un informe de la Presidencia de la República, “el enfoque de la lucha contra las drogas en el mundo está cambiando. Los resultados de la ‘guerra total’, los enormes recursos utilizados y las vidas sacrificadas no han dado el resultado esperado: las drogas siguen siendo un problema”³. Este sentimiento de estancamiento lo transmitió el Presidente de la República durante una intervención en la XXXII Conferencia Internacional de Control de Drogas donde planteó: “Después de tanto esfuerzo, a veces me siento como en una bicicleta estática, que uno pedalea, pedalea y pedalea, y hace un gran esfuerzo, mira para la derecha, mira para la izquierda, y está en el mismo sitio”⁴.

Así pues, amparado en este nuevo movimiento internacional, el gobierno nacional planteó en la UNGASS 2016 cuatro puntos que contiene el nuevo enfoque de lucha global contra las drogas propuesto por Colombia. Este busca: 1) abordaje del problema desde un enfoque de derechos humanos; 2) comprensión del consumo como un problema de salud pública; 3) mejores herramientas para atacar el crimen organizado, privilegiando la captura de los máximos responsables y la incautación de sus bienes y 4) autonomía de los Estados en la definición de sus políticas internas para intervenir la oferta y demanda de drogas ilícitas⁵.

3 Presidencia de la República (s. f.), *Lo que debe saber acerca de la sesión especial de la ONU sobre la lucha contra las drogas*. Recuperado de: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20160418-ungass/ungass-2016.html>

4 *El Tiempo* (3 de junio de 2016). “Un mundo libre de drogas no es un objetivo realista: Santos”. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/santos-llamada-a-nuevo-enfoque-en-lucha-antidrogas/15879800>

5 *Ibíd.*, p. 2.

Ahora bien, lo anterior se trae a colación no solo para tomar en cuenta los nuevos debates que se están dando en torno a la política internacional sobre las drogas ilícitas y el rumbo que progresivamente está tomando la comprensión e intervención de la problemática, sino, sobre todo, para conectar esta necesidad palpable, evidenciada por gobiernos y movimientos sociales en diferentes escenarios internacionales, con la realidad del mercado interno de drogas ilícitas en Colombia y el impacto producido por los diferentes planes, programas y proyectos creados por el Estado para intervenirlos.

Múltiples preguntas surgen alrededor de esta dinámica, en concordancia con los estudios que reflejan la ineficacia de la política de “lucha contra las drogas”, en especial sustentadas en la manera como se está interviniendo (se privilegia la acción policial), los costos asociados a este tipo de acciones y el poco efecto que todo lo que se ha hecho hasta el momento ha producido en el consumo de estupefacientes y los entornos sociales propicios para el crimen (Cortés, Parra y García, 2012, pp. 206-223), todo lo cual, en últimas, es el motor de la oferta.

Por ejemplo, al hacer una revisión de los portales web de noticias más importantes del país⁶ en los últimos siete años, se pueden encontrar miles de artículos⁷ que identifican la problemática de la comercialización y consumo de

6 Se analizaron informes periodísticos entre los años 2009 (momento en el que se encuentran los primeros artículos que tocan el problema del expendio de drogas ilícitas publicados en los portales web) y 2016 con las palabras clave “microtráfico” y “narcomenudeo” en las páginas de *El Espectador*, *El Tiempo*, *Semana*, *La Silla Vacía*, *El Colombiano*, *El País* y *El Heraldo*. Es importante advertir que para la opinión pública el proceso de comercialización y venta de estupefacientes es identificado como “microtráfico” y no como “narcomenudeo”.

7 En *El Tiempo* se encuentran 2.139 artículos relacionados con la palabra “microtráfico”, en *El Espectador*, 809, en *El Colombiano*, 1.108, en *Semana*, 344 y en *El País*, 3.960; un total de 7.551 registros. En todos los casos la frecuencia aumenta desde el año 2011. Por otro lado, este número es

estupefacientes, los lugares más afectados, la población en riesgo y también la descripción de un sin número de planes y operativos realizados por las autoridades para intervenir ollas de vicio, desarticular organizaciones criminales y hacer capturas de sus miembros, muchas de las cuales han sido realizadas en los mismos sitios (y contra las mismas personas⁸) una y otra vez.

Lo anterior se evidencia con el caso del Bronx en Bogotá, una “zona de impunidad” (Fundación Ideas para la Paz, FIP, 2015, p. 9) que ha funcionado durante más de treinta años (con especial fuerza luego de la intervención del gobierno distrital en el Cartucho a finales de los 90)⁹, ubicada a pocas cuadras del centro de gobierno de la capital de la república, y considerada como “la mayor olla del país”¹⁰. Un espacio controlado por el crimen organizado, que reguló y empleó sus calles para integrar diversas actividades ilegales (generando unos 6 mil millones de pesos mensuales¹¹), entre las que se encontraban la producción, acopio y comercialización de estupefacientes, la prostitución, la explotación sexual de menores de edad, el secuestro y el homicidio. Todo bajo la mirada impávida de los gobiernos y a pesar

bajo si se compara con otros delitos como el “homicidio” (456.444 artículos), el “hurto” (754.345) o la “extorsión” (776.442). Una de las razones de esto es que el “microtráfico” cobra importancia para la opinión pública desde el año 2009, mientras que los otros delitos tienen seguimiento desde el año 1990.

- 8 *El Tiempo* (17 de enero de 2015). “Ladrón ha sido detenido 44 veces, pero siempre sale libre”. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/reincidencia-delincuencial-hombre-detenido-44-veces-por-robo/15111532>
- 9 *El Tiempo* (5 de junio de 2016). “Del Santa Inés al Bronx, el sector más marginal de Bogotá”. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/bogota/historia-de-la-calle-del-bronx-en-bogota/16612646>
- 10 *Ibid.*, p. 7.
- 11 “El Bronx es una señal porque no hemos acabado con todo el crimen organizado: Daniel Mejía” (6 de junio de 2016), *La Silla Vacía*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/el-bronx-es-una-senal-porque-no-hemos-acabado-con-todo-el-crimen-organizado-daniel-mejia>

de los diferentes operativos realizados por la Policía y la Fiscalía¹².

Como lo exponen Reyes *et al.* (2013) en un informe publicado a raíz de un plan del gobierno nacional para erradicar 24 ollas de vicio en las principales ciudades en un lapso de 60 días:

Es poco factible erradicar en 60 días un problema tan complejo como el microtráfico que lleva más de tres décadas cocinándose, como es el caso del Bronx en Bogotá. Mucho menos cuando el trasfondo tiene ingredientes como los habitantes de calle, las compraventas de reciclaje y jóvenes altamente consumidores, que sumados constituyen una demanda importante que permanentemente inyecta gasolina a los expendios de droga.

El problema se ha convertido en un círculo vicioso que se representa bien en el mito de la hidra de Lerna¹³. Un monstruo de “prodigioso cuerpo con forma de perro, y ocho o nueve cabezas de serpiente” (Graves, 2007, p. 180) que se regeneraban al ser cortadas. “En cuanto le aplastaba una de ellas, dos o tres aparecían en su lugar” (p. 182).

Aquí reside la importancia de detenerse por un momento, pensar con rigor lo que se está haciendo, reunir

12 El último operativo se realizó en el mes de mayo del 2016, el cual, sorprendentemente, por primera vez en el histórico de operaciones realizadas en este sector articuló a las diversas instituciones del Estado. 2.500 hombres de la Policía y el Ejército acompañados por funcionarios de la Fiscalía, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de las secretarías de Salud e Integración Social del Distrito se tomaron la zona, dejando como resultado capturas, incautaciones, bienes incautados y demolidos.

13 La hidra de Lerna es un ser creado por la mitología griega. Eliminarla era el segundo de los doce trabajos que tenía que adelantar Heracles (también conocido como Hércules) para convertirse en inmortal y gobernar a los tebanos según los designios de su padre, el dios Zeus.

los estudios que se han realizado sobre la problemática, y bajo esta lupa, analizar las acciones del Estado, que no han obedecido a una intervención sistemática de las causas generadoras del problema, sino que se han concentrado en los efectos, es decir, hasta el momento se ha actuado a través del delito y no en función de prevenirlo.

De esta forma, el propósito de este artículo es analizar el estado en que se encuentra la comprensión del fenómeno (dado que es un campo de estudio relativamente nuevo), para con ello, hacer una caracterización integral del mismo a partir de los hallazgos encontrados, y por esta vía responder la siguiente pregunta: ¿Existe una base conceptual y empírica sólida que permita al Estado tomar las mejores decisiones para la formulación de políticas públicas que busquen intervenir de manera estructural el problema de la comercialización de estupefacientes?

La metodología empleada fue cualitativa por medio de una revisión bibliográfica de la literatura generada desde el año 2010, complementada con entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Policía Nacional y Fiscales de Medellín, para integrar a la teoría una visión empírica de los retos que tienen estas instituciones en la lucha para intervenir la distribución y comercialización de estupefacientes en el país.

2. Estado del arte sobre el narcomenudeo en Colombia, 2010-2016

Los estudios académicos (realizados en el país) que tocan específicamente los problemas generados por el narcomenudeo¹⁴ dentro de los circuitos de ilegalidad sur-

14 Por narcomenudeo se entiende el proceso de comercialización de estupefacientes para satisfacer al consumidor final dentro de la cadena de producción del narcotráfico (Cortés *et al.*, 2012, p. 96).

gen en el año 2010. Desde entonces han venido cobrando importancia en cuanto a la cantidad (se contabilizan decenas de investigaciones), alcance y especificidad, y han tocado aspectos de este fenómeno tales como sus características económicas (mercado criminal), organizacionales (empresas criminales que se organizan para explotar el mercado), operativas (funcionamiento de ollas, canales de distribución, entre otros.), sociales (consumo de estupefacientes, legitimación social del crimen y aprendizaje criminal), políticas (deslegitimación del Estado y entornos de impunidad) y en cuanto a las intervenciones realizadas para abordarlo.

En este sentido, se emplearán dos instrumentos para analizar y categorizar la información consultada: el primero es la teoría del riesgo, cuyo objetivo es identificar un daño potencial a partir de determinar la amenaza existente, las vulnerabilidades del entorno y las capacidades institucionales para enfrentar el hecho. La primera como un elemento externo sobre el que no se tiene control, la segunda como la debilidad interna que se identifica en un ente a proteger y la tercera las posibilidades que tiene el entorno para intervenir el problema. El riesgo sería la relación entre la probabilidad de ocurrencia de la amenaza y la capacidad individual, social e institucional para enfrentar ese hecho, y como consecuencia, la magnitud del daño que se puede ocasionar si llega a ocurrir el hecho en cuestión (Cortés y Amaya, 2014).

El segundo instrumento es la metodología de marco lógico (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015), de la cual se utilizará el árbol de problemas¹⁵ para resumir allí los principales

15 La metodología de marco lógico es una herramienta de planeación creada por el gobierno de los Estados Unidos en la década del 60 y aplicada por múltiples organismos multilaterales. En la actualidad es ampliamente usada por diferentes organizaciones públicas y privadas en el diseño y planificación de proyectos y programas, para verificar

hallazgos identificados en los estudios realizados durante los últimos seis años de investigación por parte de autoridades del Estado, organismos del sector social, centros de pensamiento y la academia¹⁶.

2.1. Amenazas

El narcomenudeo hace parte de los fenómenos de inseguridad urbana históricamente invisibilizados por un entorno institucional que durante tres décadas concentró sus políticas y estrategias hacia las diferentes amenazas generadas por la exportación de drogas ilícitas y el conflicto armado interno.

Este es el eslabón de comercialización (el más visible para la sociedad) de la cadena de producción del narcotráfico dirigido a zonas urbanas del país. Es un “mercado ilícito amplio y en expansión” (Ávila, 2011, p. 49) altamente “criminalizado” (Giraldo, 2012) que está directamente relacionado con procesos de control territorial asociados a la dinámica de grupos organizados que representan diferentes niveles de amenaza para la seguridad ciudadana y la salud pública. Como lo plantea una investigación realizada por la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional (Cortés *et al.*, 2012, p. 146): “Es una actividad económica criminal

su progreso y para comprobar si están alcanzando o no los objetivos. El árbol de problemas es un instrumento que hace parte del proceso de construcción de la matriz de marco lógico y junto con el árbol de objetivos se usa para identificar el problema a intervenir, sus causas y efectos, para pasar a describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas.

16 Se revisaron 46 estudios realizados sobre el problema de las drogas ilícitas en Colombia a cargo de la Policía Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento de Planeación Nacional, la Fundación Ideas para la Paz, Dejusticia, Ingeniería Jurídica, la Fundación Paz y Reconciliación, la Universidad Distrital, la Universidad EAFIT y la Universidad de los Andes.

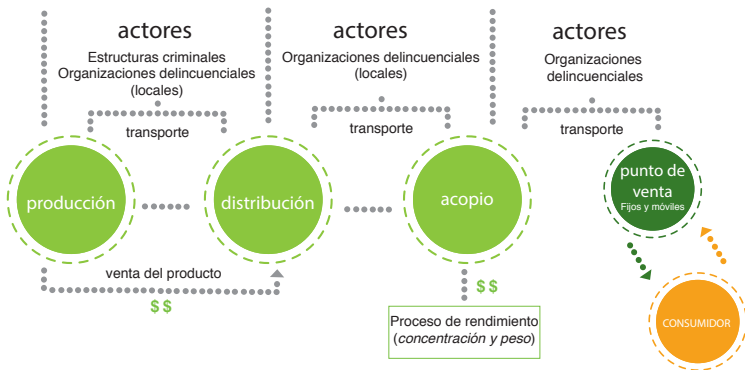
que pretende satisfacer las necesidades o deseos de los consumidores (de drogas ilícitas), monetizar los productos del narcotráfico y maximizar las ganancias”.

Es un mercado rentable que produce al año (cifras del 2015) aproximadamente 6 billones de pesos en utilidades¹⁷ gracias a la existencia de cadenas de producción altamente flexibles, con múltiples eslabones y agentes participantes (Ávila, 2011, p. 48) unidos en una sucesión de operaciones (cultivo, transformación, transporte, distribución, acopio y comercialización) orquestadas por grupos de diferente nivel, racionalmente articulados “para maximizar el lucro” (Ávila y Pérez, 2011, p. 102) (ver gráfico 1). Es así como “el comercio de narcóticos lleva implícito varios momentos en los que actúan estructuras organizadas que, a su vez, se apoyan en redes locales para operar” (FIP, 2013, p. 22).

Según varios estudios consultados (Cortés et al., 2012; FIP, 2013; De León, 2014; De León y Garzón, 2014; Salazar, 2015) y entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional (fuente reservada, comunicación personal, 9 de octubre del 2016), los actores que explotan el mercado de drogas ilícitas, tanto en grandes ciudades como en municipios intermedios (generalmente olvidados), son grupos organizados que cubren –según su capacidad económica y armada– los diferentes eslabones de la cadena de producción del narcotráfico interactuando bajo un modelo en red.

17 Departamento Nacional de Planeación (28 de octubre de 2016). *Narco-menudeo: un lucrativo negocio que mueve 6 billones de pesos anuales*. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Invitaci%C3%B3n-narcomenudeo.aspx>

Gráfico 1. Cadena de producción del narcomenudeo



Fuente: elaboración propia con base en Cortés et al., 2012; FIP, 2013; De León, 2014; De León y Garzón, 2014; Salazar, 2015

Por ejemplo, para el caso de Pereira se evidencia la existencia de

Una organización narcotraficante especializada en la comercialización de sustancias estupefacientes con alcance transnacional (...). Esta organización en particular no funciona de manera piramidal (...) sino de manera similar al tipo cadena de asociación (trabajo en red) (...). Es decir, comparticiones de una estructura compacta que se da en los distintos niveles (Cortés et al., 2012, pp. 165-167).

Lo anterior se conecta con los hallazgos obtenidos por la FIP (2013) en Bogotá. Plantea que “en determinados escenarios se han consolidado nexos entre las estructuras más organizadas y las pequeñas asociaciones” (p. 20).

Esto, pues muchas de estas estructuras no son cerradas y, dependiendo de las circunstancias, se asocian para cometer un ilícito con delincuentes que actúan por cuenta propia o con otras agrupaciones. En ese caso, ya no hablamos de estructuras delincuenciales sino de redes (p. 19).

Algo similar se presenta en municipios pequeños y ciudades intermedias en el departamento de Antioquia (Londoño, *et al.* 2015, p. 104). Allí se identifica la existencia en el mercado de estructuras criminales de gran poder (o Grupos Delictivos Organizados, según la Directiva No. 15 de 2016 del Ministerio de Defensa) con alcance regional que han ido aprovechando el entorno local y, a través de acuerdos o del uso de la violencia, han instrumentalizado a los grupos municipales para explotar la comercialización de estupefacientes (y otras rentas criminales), sacando ventaja del conocimiento adquirido por estos.

Por ejemplo, para el caso de los municipios que componen el Suroeste (zona cafetera) del departamento, según fuentes consultadas en la Policía Nacional (fuente reservada, *comunicación personal*, 9 de octubre del 2016), se evidencia una dinámica cíclica que

Obedece a procesos históricos interconectados con las dinámicas de conflicto departamentales que se manifestaron de manera diferencial según la zona y los grupos que fueron ingresando entre los años 2009 y 2013, especialmente en las áreas de influencia de los principales centros urbanos (Amagá, Andes y Ciudad Bolívar) (...). En este sentido, el entorno criminal de la región está marcado por un fenómeno conocido ya (presencia de grupos locales conectados con estructuras criminales del Valle de Aburrá y de Urabá) pero con un aspecto diferenciador: hoy los grupos locales se han transformado en organizaciones delincuenciales de gran poder.

Adicional a esto, Beltrán y Garzón (2014, p. 5) plantean, a partir de un estudio realizado por la FIP en varias ciudades del país, que estas relaciones suelen ser de afiliación

y subordinación “con el fin de garantizar la continuidad entre el mundo de lo rural y el mundo de lo urbano, de tal modo que se garantice la provisión de drogas y control territorial en ciertas áreas críticas de las grandes ciudades colombianas”. Plantean los autores que estas conexiones no se traducen necesariamente en una relación contractual laboral o de tipo comercial permanente que “garantice la fidelidad a perpetuidad de las organizaciones expendedoras con las grandes organizaciones exportadoras de drogas. Todos estos contratos parecen estar abiertos a revisión dependiendo de los cambios en la composición del poder narcotraficante”.

Ahora bien, la presencia histórica y, por ende, la proliferación de estas organizaciones se sustenta, desde la óptica de los factores criminógenos, en la existencia de un entorno social propicio para el establecimiento de la ilegalidad en todas sus manifestaciones. Aquí se encuentra uno de los más importantes hallazgos en la producción científica en torno a las “economías criminales” (Giraldo y Naranjo, 2011) y sus elementos generadores. El denominado “entramado social del crimen” (Cortés *et al.* 2012).

Este se basa en la forma como las visualizaciones de las prácticas ilegales tienen aceptación social y se llevan a la cotidianeidad como una forma de vida frente a la que no existen cuestionamientos morales (Cortés *et al.* 2012, p. 211). Es el proceso de instauración de un nuevo orden social –gracias a las deficiencias del Estado en la provisión de bienes y servicios– que produce “zonas de impunidad” (Beltrán y Garzón, 2014, p. 5; FIP, 2015, p. 9) en diversos sectores de las ciudades (como los casos de El Bronx en Bogotá o Barrio Antioquia en Medellín), los cuales son generados por las organizaciones criminales para el desarrollo de sus actividades ilícitas. “Esto es así porque el Estado y el derecho no regulan las actividades económicas al margen

de la ley. Desde esta perspectiva, las economías ilegales demandan unas instituciones favorables para esta clase de transacciones” (Beltrán y Garzón, 2014, p. 9).

Son entornos que se producen por omisión del Estado y por intención de las organizaciones criminales, las cuales

como entidades que buscan garantizar su supervivencia, se proponen crear zonas de impunidad, con el fin de facilitar la compra y venta de sustancias psicoactivas, así como el desarrollo de otra clase de transacciones relacionadas con mercados ilegales. Lo anterior permite que las economías criminales se desarrollen en un entorno donde la ilegalidad sea socialmente aceptada. De esta manera, las transacciones ya no necesitan sigilo y discreción extremos. Cuando esto pasa, las transacciones se pueden dar en el espacio público, e incluso en frente de las autoridades cuando se satisfacen ciertas condiciones básicas de cooperación entre la esfera de lo legal y lo ilegal (Beltrán y Garzón, 2014, p. 9).

Gracias a la existencia de estos entornos propicios para el crimen, surge la denominada “subcultura delincuencial” (Cloward y Lloyd, 1966). En esta, el comportamiento delincuente es definido como un prerrequisito para ingresar u obtener estatus (p. 11). De aquí se deriva el “aprendizaje criminal” (Beltrán, 2014), el cual consiste en la “capacidad de los criminales para disminuir la probabilidad de castigo por parte de las autoridades y para aumentar los beneficios provenientes de sus actividades ilícitas” (p. 117). Esta es, desde el punto de vista organizacional, la producción de capital humano capacitado para el negocio.

Este proceso se complementa con el concepto de “racionalidad criminal” (Beltrán y Garzón, 2014, p. 4), con el

que se describe la sustentabilidad de la empresa criminal y su permanencia en el tiempo mediante la instalación de capacidades para gestionar el recurso humano al interior de las organizaciones, garantizando que los conocimientos y las rutinas de trabajo no desaparezcan cuando uno de los miembros de las organizaciones muere o es capturado.

Solo de esta manera puede una organización criminal sobrevivir en una competencia con otras organizaciones criminales y superar las presiones del Estado. Lo anterior, considerando que la agrupación criminal es una empresa multiproducto, es decir, que las capacidades para administrar una cadena de valor como el narcomenudeo pueden ser usadas para controlar otro tipo de bienes y servicios ilegales (p. 5).

En esta línea, puede afirmarse, a partir de los estudios consultados, que el “entramado social del crimen” se constituye en una de las principales amenazas para la gobernabilidad local, la gobernanza, la convivencia y el desarrollo armónico de las comunidades (Cortés et al., 2012). Es un factor causal en el fortalecimiento del crimen organizado y es una variable explicativa de la poca efectividad de las intervenciones del Estado, ya que, debido a la ausencia de una visión integral del fenómeno, se produce un desplazamiento del problema a otros puntos adyacentes.

2.2. Vulnerabilidades

Lo primero que hay que decir sobre este punto es que el tráfico y comercialización de estupefacientes se encuentra estrechamente relacionado con la afectación de derechos humanos de los ciudadanos que habitan un territorio (FIP, 2015, p. 13):

La afectación de los derechos aumenta el riesgo de que la cadena de valor criminal se consolide; si no hay oportunidades laborales, si no hay oportunidades de educación y si no hay viviendas dignas se configura un escenario favorable para el surgimiento de organizaciones ilegales que tratan de proveer sustitutos de estos derechos. En otras palabras, el goce de los derechos fundamentales determina la vulnerabilidad de la comunidad que habita un barrio o una zona frente a la venta y consumo de (estupefacientes); un menor goce de derechos aumenta la vulnerabilidad frente a las organizaciones dedicadas a esta clase de actividades ilegales.

Esta base de desigualdad en el acceso a oportunidades es la que produce que las personas busquen en el consumo de estupefacientes un mecanismo de escape y afiliación. Ese consumo, más allá de una amenaza en el mercado de drogas ilícitas, debe ser considerado como una vulnerabilidad del sistema social (Cortés y García, 2015, p. 1), en cuanto sus efectos más nocivos se encuentran en el daño en la salud pública que produce en los consumidores, quienes cada vez son más numerosos en el país (ver gráfico 2).

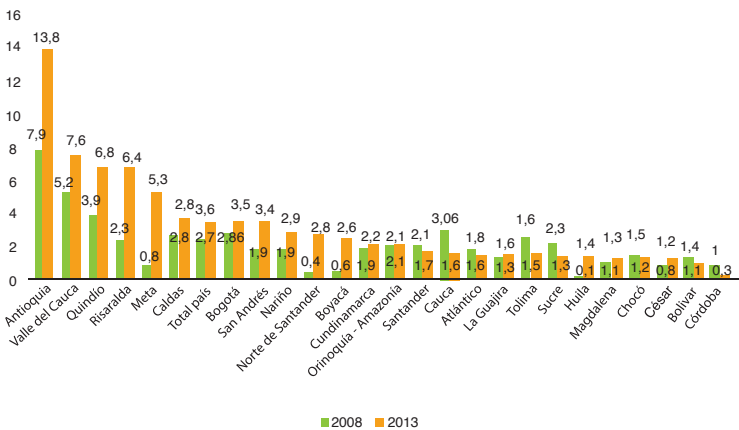
Según el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia para los años 2008¹⁸ y 2013¹⁹, se evidencia un aumento en la prevalencia de vida del conjunto de drogas ilícitas (incluyendo marihuana, cocaína,

18 Ministerio de Salud y la Protección Social, Dirección Nacional de Estupefacientes (2009). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2013/septiembre/Estudio_Nacional_Consumo_2008.pdf.

19 Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Justicia y el Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia (2014). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf.

basuco, éxtasis y heroína), pasando de 8,8 por ciento en el 2008 a 12,2 por ciento en el 2013. “La evidencia muestra que la demanda de drogas en Colombia ha aumentado, incluyendo los usuarios que tienen mayores niveles de dependencia, que son los que más consumen” (Beltrán y Garzón, 2014, p. 3).

Gráfico 2. Prevalencia de consumo de cualquier sustancia ilícita según dominio departamental, 2008-2013.



Fuente: elaboración propia con base en el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008-2013, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social

Ahora bien, el consumo de estupefacientes no solo tiene una implicación directa sobre la salud de quienes consumen, sino que también tiene un impacto negativo en la seguridad ciudadana (Cortés y García, 2015). Por ejemplo, varios estudios demuestran que la comercialización de drogas ilícitas coincide espacialmente con otros delitos. “Esto quiere decir que en aquellas zonas urbanas en las que se presenta un alto número de casos de venta y consumo de estupefacientes se presenta también un alto número de delitos como hurtos, lesiones personales y homicidios” (FIP, 2015, p. 8).

Lo anterior tiene un efecto altamente negativo en el entorno donde se presenta la dinámica de consumo, pues, como concluyen Cortés y García (2015) en un estudio orientado a evidenciar los retos que se presentan en la intervención de la policía frente al consumo de marihuana en el espacio público, este

tendría relación de causalidad con la alteración de la dinámica social –desplazamiento voluntario, iniciación en el consumo, instrumentalización de menores de edad y desvalorización de las viviendas– y el desarrollo de las actividades económicas en el territorio –relación comercial de supermercados, tiendas, bares y la comisión de hechos criminales como el hurto– (p. 9).

De esta forma, es importante resaltar que la variable “consumo” es de gran relevancia en el fortalecimiento de la oferta de drogas ilícitas. Es decir, no se pueden separar, son interdependientes. La demanda es el motor de la oferta. Por ende, todo plan, programa o política pública creada para intervenir el narcomenudeo desde los diferentes niveles de gobierno tiene que tomar esta variable en consideración y crear acciones específicas –desde un enfoque de derechos humanos– para entenderla y contrarrestarla. De lo contrario, no impactará de manera estructural el mercado. Como lo plantea la FIP (2013), “en términos generales se puede considerar el expendio como un sistema sin fin, porque si los consumidores siguen existiendo, también lo hace la venta, lo que permite que siempre se alimente la entrada al sistema”.

Por otro lado, la información reunida evidencia que el Estado colombiano tiene serias dificultades para articularse en los diferentes niveles de intervención (prevención, atención, contención y persecución penal) del problema.

Muestra de ello es el avance claro que se tiene a la fecha en materia de jurisprudencia, marco legal y política pública en relación con el consumo de estupefacientes y su tratamiento bajo un enfoque de salud pública (Cortés y García, 2015, p. 6), en comparación con el poco avance en materia de política criminal.

Hoy, el país cuenta con el “Plan Nacional de Salud Mental 2014-2021”, de igual forma se expidió el “Plan Nacional para Afrontar el Consumo de Sustancias Psicoactivas”, todo bajo el marco de las leyes 1566 de 2012 (a partir de la cual se adecúa el marco legal con enfoque de salud pública) y 1616 de 2013 (Ley de Salud Mental) e impulsado por el liderazgo de los Ministerios de Salud y Protección Social, y de Justicia y del Derecho.

Sin duda, esto marca un hito en la política pública contra las drogas nacional e internacionalmente y avanza en la formulación de una nueva regulación en el marco de la despenalización del consumo de la dosis personal y el aprovisionamiento, que se orienta a la atención integral del consumidor problemático, para la reducción del daño con enfoque de derechos y salud pública (p. 4).

Estos importantes desarrollos, en oposición a los pobres avances en materia de instrumentos jurídicos y de política pública para intervenir la oferta, ámbito en el que en principio no se cuenta con una política criminal de Estado. Como lo advirtió un informe del año 2012 presentado por la Comisión Asesora de Política Criminal creada por el gobierno nacional, citado por La Rota y Bernal (2014, p. 25):

Carecemos de una política criminal consistente y de largo plazo, fundada empíricamente y enmarcada constitucionalmente. Por el contrario, la polí-

tica criminal en Colombia se ha caracterizado por esfuerzos reactivos sin adecuada fundamentación empírica, por ser poco reflexiva respecto a los desafíos de la criminalidad colombiana, inestable e inconsistente, y con problemas graves de calidad en su dirección estratégica, su capacidad de ejecución, su monitoreo y evaluación.

Esta ausencia de una política criminal²⁰ coherente en el nivel central desencadena un proceso que conduce a la ausencia de coordinación de actores y de articulación de acciones en el nivel territorial. Caso particular es cómo mientras en materia de consumo se está actuando bajo el enfoque de salud pública, la despenalización y la protección de derechos, la Policía Nacional (y a través de esta el Ministerio de Defensa), de manera simultánea, opera hoy con un Estatuto de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) vigente hace treinta años, el cual está absolutamente desactualizado para hacer frente a las nuevas demandas del entorno.

Cortés y García (2015) exponen bien las consecuencias que trae esta desarticulación en el trabajo de la policía de vigilancia, pues, plantean, mientras las cortes despenalizan el consumo de sustancias psicoactivas²¹, y entidades del gobierno llaman a la protección de los derechos humanos, la Policía Nacional trabaja en el marco de la ley 30 de 1986 y

20 Se entiende como política criminal el conjunto de medidas y criterios de carácter jurídico, social, educativo, económico y de índole similar, establecidas por los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal, con el fin de mantener bajo límites tolerables los índices de criminalidad en una determinada sociedad (Borja, 2003, p. 13).

21 *El Espectador* (15 de marzo de 2016). *¿El fin de la dosis mínima?* Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-fin-de-dosis-minima-colombia-articulo-622241>

745 de 2002, cuyas líneas de intervención se sustentan en el castigo (decomiso, multa o cárcel) a quien porte más de la dosis mínima permitida y/o consuma delante de menores de edad o cerca a centros educativos.

Otra de las manifestaciones de este vacío se refleja en la incapacidad para lograr estructurar un paquete de medidas articuladas y bien engranadas empleando la normatividad existente (Ley 906 de 2004, Directiva 0001 de 2012, Ley 1708 de 2014), entre el gobierno nacional y las autoridades judiciales, especialmente la Fiscalía General de la Nación, para combatir el crimen organizado y golpearlo donde más le duele: el dinero.

Un caso particular (entre muchos) es el de la figura de la “extinción de dominio” para bienes empleados en actividades ilícitas u obtenidos gracias a estas. Es una figura jurídica que existe en el país desde el año 2002, cuya reglamentación fue recientemente actualizada por medio de la Ley 1708 de 2014 (Código de Extinción de Dominio) y que ha sido empleada exclusivamente para procesos relacionados con grandes capos del narcotráfico. De manera que, para el caso del narcomenudeo, esta figura ha sido usada excepcionalmente debido a la falta de fiscales y jueces especializados, lo que se suma a la demora (aproximadamente seis años) para atender y dar trámite a estos casos, dejando su aplicación en el papel. Como lo plantea un investigador de la Policía de Medellín (fuente reservada, *comunicación personal*, 8 de noviembre del 2016):

Una parte clave en la lucha contra las organizaciones delincuenciales es la extinción de dominio, intervenir la plata; pero que sea real. La extinción está desde el 2002 y yo le pregunto: ¿cuántos bienes se han extinguido efectivamente por microtráfico?

Muy pocos. Nosotros hacemos 480 allanamientos en un año y presentamos esos bienes para extinción. Ninguno se extingue. Entonces mire, los delincuentes ya saben que es mentira, que no les podemos quitar sus bienes y perdemos frente a ellos.

Algo similar sucede con el poco uso que se les da a las herramientas de investigación criminal (instrumento para atacar al crimen organizado) establecidas en la Ley 906 de 2004, por parte de los detectives de la Policía y la Fiscalía a lo largo y ancho del país. Esto, a causa de la existencia de una dinámica institucional según la cual prima en la intervención del problema el número de capturas sobre la calidad de las mismas, con lo que se genera un mínimo impacto sobre las estructuras criminales y sus rentas, pero se producen acciones mediáticas (allanamientos y capturas masivas) que se enfocan en los eslabones más visibles y menos importantes de la cadena de producción del narcotráfico.

Como lo planteó Miguel Emilio la Rota en un artículo publicado en el portal *La Silla Vacía* en el año 2013, es el modelo representado en la frase: “Muchos bobos y pocos capos”, el cual se sustenta en la captura en flagrancia, sin tener elementos materiales probatorios que demuestren la comisión de un delito. Con esto se genera hacinamiento, violaciones de derechos y un enorme desgaste institucional, ya que, de acuerdo con un estudio realizado por la Gobernación de Antioquia (Londoño *et al.*, 2015) dirigido a estudiar la forma como se enfrenta penalmente el narcomenudeo,

Se encontró un excesivo empleo de procesos basados en la flagrancia (capturas y allanamientos), los cuales para los años 2012 y 2013, según cifras

suministradas por la Fiscalía, dieron negativo en un 94% (quedaron en libertad) por falta de elementos materiales de prueba (p. 108).

La magnitud de lo arriba expuesto se entiende mejor cuando se descubren las cifras. De 43.003 personas capturadas en el departamento de Antioquia entre los años 2012 y 2013; 40.422 fueron puestas en libertad por falta de pruebas (p. 108). Es decir, no se pudo demostrar la comisión de un delito. Ahora bien, esto cobra aún más relevancia si se estima cuánto le cuesta una captura al Estado. Según cálculos de la Dirección de Fiscalías de Medellín y el Área Metropolitana (fuente reservada, *comunicación personal*, 2 de noviembre del 2016), para el año 2012 el costo de una captura en flagrancia de una persona que poseía 5 o 10 gramos más de la dosis personal ascendía aproximadamente a \$135.933/hora, e intervenían en promedio 17 funcionarios entre policías, fiscales, asistentes, conductores y jueces. Es decir, si se toma esta cifra como referente, podría establecerse que entre los años 2012 y 2013 el Estado tuvo que pagar, por hora, en el departamento de Antioquia, aproximadamente \$5.494'683.726 en procesos que no condujeron a ningún resultado claro en la mejoría de las condiciones de seguridad de la sociedad.

2.3. Capacidades: integralidad y articulación

Lo precedente da piso para demostrar que las dificultades que tiene el Estado colombiano para enfrentar las manifestaciones de criminalidad como el narcomenudeo no radican en la falta de normas o en la laxitud de las existentes, sino en la ausencia de aplicación de los instrumentos a disposición, y la desarticulación crónica entre las autoridades responsables.

Como lo expone Augusto Pérez (2014): “Aunque Colombia es uno de los países que más ha sufrido con el problema de las drogas, no ha logrado adoptar una política de Estado que encare el problema de una manera integral, coherente y adaptada a los tiempos que vivimos”.

En esta línea, todos los estudios consultados (con independencia de su enfoque) resaltan la importancia de la integralidad, con la cual se hace referencia al

deber de garantizar simultáneamente todos los derechos fundamentales, así como a la cooperación entre las organizaciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil al momento de enfrentar el problema de las drogas en ciudades y territorios específicos (...). Intervenir integralmente el territorio significa que se procura atender la mayor cantidad de derechos fundamentales con el fin de crear un orden institucional legal y legítimo (FIP, 2015, p. 14).

Por lo que puede afirmarse que es un requisito fundamental para entender e intervenir el problema de las drogas ilícitas y atacar efectivamente las “zonas de impunidad”. Bien lo halló una investigación de la Universidad Distrital en el año 2013 (Murillo, Pizza, Rivas y López-Santana, 2013) al estudiar la problemática en El Bronx. Allí encontraron que una de las principales razones de la dificultad para transformar esta zona reside en que

la administración distrital en sus políticas públicas siempre trata de implantar una sola política, es decir: atacar solamente al traficante o atacar solamente al consumidor, sin tener en cuenta que las políticas tienen que ser simultáneas debido a la ley

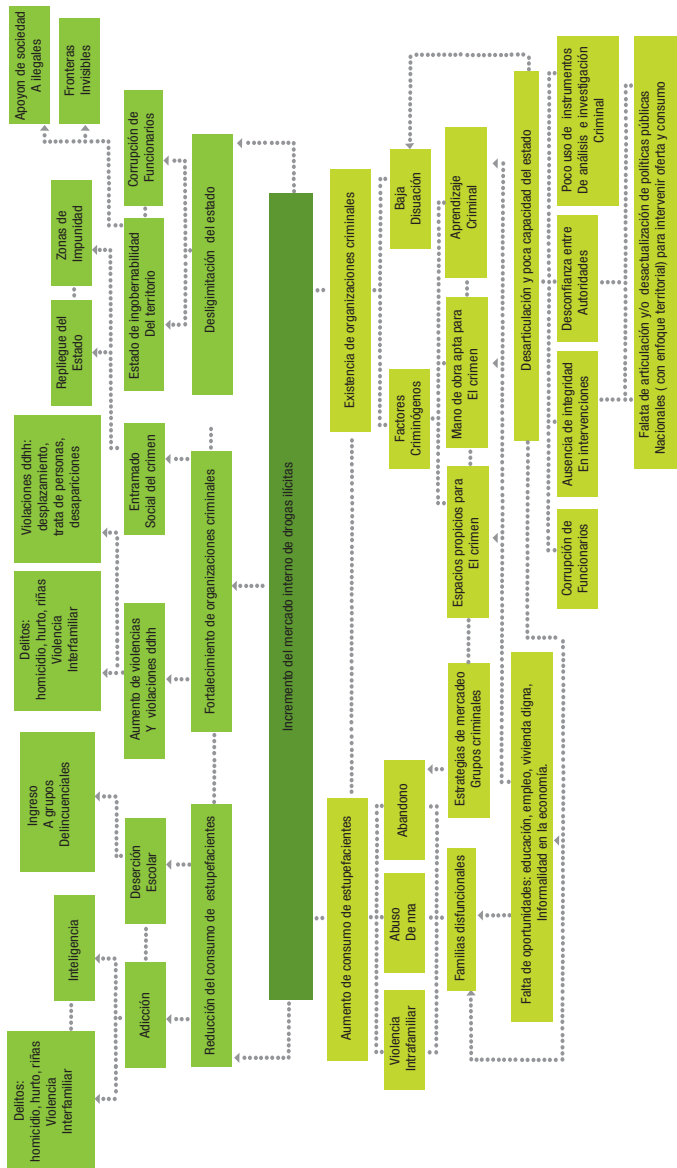
de la oferta y demanda (...). Cuando se ataca solo a los traficantes el precio de la droga sube, lo que genera que se incremente la delincuencia por parte de las personas que quieren adquirir las drogas, ya que siempre existirá por lo menos un traficante en el mercado. En caso contrario, cuando existen muchos traficantes el precio de la droga es muy bajo, lo que genera delincuencia bajo el efecto de las drogas. Si se trata de disminuir los consumidores, pero los traficantes siguen existiendo, estos últimos establecerán estrategias para incrementar el número de adictos (p. 6).

2.4. Árbol de problemas del narcomenudeo

Por último, se presenta, a partir de toda la revisión de literatura realizada para construir este artículo, un árbol de problemas para mostrar de manera gráfica las causas y efectos identificados por los diferentes estudios (gráfico 3). Los cuadros azules ubicados en la parte inferior son las causas generadoras del problema, denominados “incremento del mercado interno de drogas ilícitas”; mientras que los cuadros verdes, ubicados en la parte superior, son los efectos o consecuencias del mismo.

Este ejercicio permite visualizar que gran parte de la atención institucional en torno a la problemática gira en los niveles más superficiales (efectos) y de mayor impacto mediático (delitos, comercialización de estupefacientes, presencia de pandillas, etc.), dejando de lado el problema de fondo, es decir, sus causas generadoras. Es por ello que este, a pesar de ser intervenido miles de veces, se regenera una y otra vez.

Gráfico 3. Árbol de problemas del narcomenudeo



Fuente: elaboración propia con base en: Ortégón, Pacheco y Prieto, 2015; FIP, 2013; FIP, 2015; Murillo, Pízza, Rivas y López-Santana, 2013; Ávila, 2011; Beltrán y Garzón, 2015; Beltrán, 2014; Cortés y García, 2015; Cortés et al., 2012; La Rota y Bernal, 2014.

3. Conclusiones

- La revisión del estado del arte en torno al problema del narcomenudeo en Colombia evidenció que existe un bagaje conceptual y empírico robusto a partir del cual el Estado puede iniciar la formulación de una política pública que articule todo el marco normativo existente y establezca unos parámetros nacionales y territoriales para enfrentar la problemática.
- Las zonas de impunidad donde se arraiga la comercialización y consumo de estupefacientes deben intervenirse de manera integral, por medio de planes que articulen la oferta institucional en torno al mercado de drogas ilícitas. Atacar por separado el problema lo único que produce es un desequilibrio en el entorno que, según la evidencia recolectada hasta el momento, empeora la situación de inseguridad en sectores aledaños.
- El Estado al unísono debe implementar las herramientas e instrumentos que tiene a disposición a través de las leyes vigentes, los mecanismos de coordinación y articulación y las políticas públicas creadas para atender la demanda y atacar la oferta de drogas ilícitas.
- La persecución penal en el país debe fortalecerse a partir de la cualificación en el análisis y la investigación criminal para todos los equipos de policía judicial pertenecientes a la Policía y a la Fiscalía. La investigación debe siempre preceder a las capturas en materia de lucha contra el crimen organizado.
- Perseguir e incautar las rentas criminales derivadas de la comercialización de estupefacientes debe convertirse en una prioridad. Más que las capturas y la imputación efectiva de varios delitos, lo que persuade a los delincuentes, y debilita a las organizaciones, es la incautación de los bienes y el dinero producto de la actividad ilegal.

Referencias

- Ávila, A. "Criminalidad urbana y narcomenudeo", *Revista Arcanos*, N.º 16, abril de 2011, Bogotá.
- Ávila, A. y Pérez, B. (2011). *Mercados de criminalidad en Bogotá*, Corporación Nuevo Arco Iris, Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, Bogotá.
- Beltrán, De León I. Garzón J. C. "Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia", *Transnational Institute*, N.º 2, diciembre 2014.
- Beltrán, De León I. (2014). *Aprendizaje criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes*, Ingeniería Jurídica, Ediciones de la U, Bogotá.
- Borja Jiménez, E. (2003). *Curso de política criminal*, Tirant Lo Blanch, España.
- Cortés Y. Cely R. Parra, García Hernández L. H. (2012). *Narcomenudeo: entramado social por la institucionalización de una actividad económica criminal*, Policía Nacional, Dirección de Inteligencia Policial, Imprenta Nacional de Colombia.
- Cortés Y., Amaya Cristancho H. (2014), *El Fleteo. La abstracción de un riesgo criminal*, Ediciones de la U, Bogotá.
- Cortés Y., García Hernández L. E. "Discrecionalidad en la actuación policial para controlar el consumo de marihuana en el espacio público", *Análisis de Ingeniería Jurídica* N.º 5, febrero 17 de 2015.
- Cloward R., Lloyd E. O. (1966). *Delinquency and opportunity*, Free Press, New York.
- Fundación Ideas para la Paz, FIP. (2013). *Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá: Una mirada de largo plazo*, Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz, FIP. (2015). *Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos*, Bogotá.
- Giraldo Ramírez, J. y Naranjo A. (2011). "Economía criminal en Antioquia y Valle de Aburrá: una aproximación", en: *Economía Criminal en Antioquia: narcotráfico*. Universidad EAFIT, Proantioquia y Empresa para la Seguridad Urbana, Medellín.

- Graves, R. (2007). *Los Mitos Griegos*, Ariel, España.
- La Rota, M. E. y Bernal Uribe, C. (2014). *Esfuerzos irracionales: investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*, De justicia, Bogotá.
- Londoño Hurtado, A., Silva, C. y Vargas Quiroz, C. (2015). "Modelo de gobierno para la seguridad en red: el caso del plan interinstitucional para intervenir el microtráfico en el departamento de Antioquia", en: *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2015*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago de Chile.
- Martínez Durán, A. (2010). "Violencia urbana, narcotráfico y conflicto: algunas anotaciones para el debate", Indepaz, Bogotá.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2013). *Microtráfico y narcomenudeo. Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia*, Bogotá.
- Murillo, O., Pizza, W., Rivas, L., y López-Santana, E. (2013). "Inseguridad y microtráfico de drogas en el sector de "Bronx", Bogotá, Colombia: una aproximación de Dinámica de Sistemas". *Memorias XI Congreso Latinoamericano de Dinámica de Sistemas*, México D. F., México.
- Pérez, A., Ruiz, J., Valencia, J. y Rodríguez, C. "Fracciones atribuibles en las relaciones entre crimen y drogas en Colombia". Min Justicia, CICAD/OEA, Universidad Nacional de Colombia. Febrero 2008.
- Pérez, A. (2014). *El consumo de drogas en Colombia: una política errática*, Razón Pública, Bogotá.
- Reyes, E., Guio, N. y Escobedo, N. (2013). *Ollas: la policía intervino, pero persiste el problema*, Fundación Ideas para la Paz, Bogotá.
- Salazar B. (2015), *Las 1500 bandas delincuenciales*, Razón Pública, Bogotá.
- Ortegón, Pacheco y Prieto. (2015). *Metodología de marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, CEPAL, Nueva York.

Evaluación y seguimiento a las actividades de la policía de vigilancia

Isabel Gutiérrez¹
Santiago Tobón²

-
- 1 Directora de la sede Bogotá de la Universidad EAFIT. E-mail: igutierr@eafit.edu.co.
 - 2 Candidato a Doctor en Economía, Universidad de los Andes. E-mail: s.tobon11@uniandes.edu.co.

Introducción

El deber del Estado de garantizar la seguridad es fundamental para fortalecer las sociedades democráticas. Mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica son principios constitucionales a los cuales el Estado no puede renunciar. La seguridad no es un servicio que se presta a demanda, es una obligación ofertarla para todos los ciudadanos en todos los rincones del territorio nacional. Cuando hablamos de seguridad, no hacemos referencia al control y la coacción, este concepto es mucho más amplio y está mucho más enfocado al goce efectivo de derechos.

Este capítulo aborda la importancia de hacer seguimiento y evaluación a las actividades de policía. A su vez, pretende entregar insumos técnicos a los comandantes de unidad que les permitan mejorar la prestación del servicio. La rutina policial está llena de actividades tendientes a la reducción del crimen y a mejorar la percepción de seguridad de los ciudadanos. Actividades que van desde

campañas en medios de comunicación, payasos en las calles, shows de caninos en colegios, jornadas de vacunación en zonas rurales, hasta las más complejas operaciones contra las estructuras criminales asentadas en el territorio nacional. Probablemente, medir los resultados de una desarticulación de una banda criminal sea una tarea más fácil, por cuanto, la dirección encargada del operativo entregará como resultado las capturas de los miembros de la estructura, las bajas y las incautaciones, y dará apertura a los procesos de judicialización, extinción de dominio y lavado de activos a que haya lugar como resultado de la operación. No obstante, cuando de lo que se quiere tener certeza es sobre la efectividad de actividades tendientes a mejorar la seguridad ciudadana de un barrio, los resultados son menos tangibles y la medición de resultados es más compleja. Si se privilegian políticas orientadas a la prevención, en las que el número de capturas y delitos son mediciones con menor relevancia, la situación se vuelve aún más compleja.

Analicemos la situación de un barrio donde se viene incrementando el hurto a personas con armas blancas. El comandante de estación decide instalar puestos de control en la zona comercial del barrio e intensifica las visitas puerta a puerta, de manera que se visite el 75% de las viviendas, con el fin de mejorar los niveles de confianza en la institución y como consecuencia aumentar los niveles de denuncia. A su vez, este comandante solicita a la alcaldía municipal ubicar cámaras de seguridad en el barrio. Como última medida, logra coordinar con la alcaldía el establecimiento de restricciones a la circulación de motos, se prohíbe circular con parrillero. Al primer mes de implementadas las medidas el hurto desciende en un 30%, al segundo desciende 5%, el tercer mes se mantiene estable y el cuarto mes se presenta un incremento del 20%.

¿Qué ocurrió en este barrio?, ¿cuáles de las medidas adoptadas lograron un mayor impacto sobre la reducción del hurto?, ¿cuáles definitivamente no funcionaron?, ¿por qué dejaron de funcionar?, ¿cuál de las políticas es socialmente menos costosa? Si los objetivos contemplaban incrementar la confianza en la institución y los niveles de denuncia, ¿se midieron estos resultados?

Situaciones como esta se constituyen en el día a día de un comandante de CAI (comando de atención inmediata), estación, distrito o metropolitana. En este capítulo describimos contextos y herramientas que pueden utilizarse por parte de oficiales y patrulleros para medir sus resultados, de forma que se fortalezca el seguimiento y evaluación de las actividades de policía, y cómo estos procesos contribuyen de manera positiva a mejorar la prestación del servicio.

I. La misión de la policía: la seguridad ciudadana

El Artículo 218 de la Constitución Política de 1991 declara que la Policía Nacional es un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil”. Su finalidad es “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas”, y del aseguramiento de la paz para los habitantes de Colombia.

La militarización de la policía es un fenómeno en el que Colombia coincide con la mayoría de las policías de América Latina (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012). Una policía con una fuerte jerarquización, donde las relaciones están sujetas a los principios de subordinación, obediencia y verticalidad. Una policía a la cual se le delegó la lucha contra el narcotráfico y la persecución de los criminales,

pasando a un segundo plano la consolidación y fortalecimiento del tejido social comunitario. La policía de los 80, 90 y principios de nuevo siglo estuvo orientada a la persecución de objetivos de alto valor. Mantuvo la tendencia de darles primacía a las actividades de antinarcóticos y contraguerrilla, y fortaleció las capacidades en inteligencia y persecución criminal. Esta situación desdibujó en los colombianos lo que significa un cuerpo civil, y puso de frente una realidad bastante distante de lo que representa un cuerpo civil orientado a mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

La ley 62 de 1993 abrió el camino a importantes transformaciones dentro de la Policía Nacional de Colombia. Se crearon instrumentos de coordinación como el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, y la figura del Comisionado Nacional de Policía; se incorporó el Código de Ética Policial al Reglamento de Disciplina; se ajustaron los grados de los suboficiales, creándose el nivel ejecutivo, el cual constituye un modelo más flexible según las necesidades de la policía. Posteriormente, con la entrada en vigencia del Plan Cuadrantes, se dio vida a la nueva doctrina policial y se construyeron las bases para el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, como una manifestación de la nueva visión institucional y de un nuevo entender de la misión policial.

La Policía Nacional de hoy reconoce que su misión principal es la seguridad ciudadana y la convivencia, y que los asuntos relacionados con el conflicto armado son responsabilidad de las fuerzas militares. La policía de hoy es un cuerpo más cercano al ciudadano y con mayores capacidades de comprender los fenómenos asociados a los factores que alteran el orden. A su vez, cuenta con instrumentos más claros para gestionar la seguridad, que van desde el

reciente Código de Policía, hasta los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia ciudadana, PISC. Esto presenta un panorama distinto al de la década de los 90.

Aun así, las distinciones entre las competencias asignadas a los diferentes cuerpos que integran la fuerza pública no son tarea fácil, y más en un país como Colombia, con una historia de inseguridad compleja, donde los fenómenos asociados al conflicto se entrelazan con los fenómenos propios de la seguridad ciudadana y la convivencia. Por las capacidades de las fuerzas militares, la seguridad ciudadana de algunos de los territorios del país, en especial en zonas rurales, fue asumida por estos cuerpos. El cuerpo de policía se concentró en los centros urbanos.

Lo cierto es que la misión de la policía gira hoy en torno a asuntos relativos a la seguridad ciudadana, sin importar el contexto y la ubicación geográfica. Es importante precisar el concepto de seguridad ciudadana, para así delimitar el actuar de la policía. Cuando nos referimos a la seguridad ciudadana, estamos haciendo referencia a la seguridad de las personas, en contraposición con la definición de la seguridad pública, la cual hace referencia a la preservación del Estado y la defensa de su interés nacional (Abello y Pearce, 2007). Si el destinatario de la seguridad pública es el Estado, podríamos decir que el destinatario de la seguridad ciudadana es el individuo, el ser humano, el ciudadano.

La seguridad ciudadana es un concepto propio de las democracias modernas, se refiere a la protección de derechos y libertades individuales (IIDH, 2011). A su vez, este concepto es entendido como el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos (Rivas, 2005) y la dignidad humana. El concepto de seguridad ciudadana no distingue entre lo urbano y lo rural.

II. El papel de la policía de vigilancia en el logro de los objetivos misionales de la Policía Nacional

La Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional tiene como misión “mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas a través de la participación ciudadana, mediante el direccionamiento estratégico del servicio de policía, la implementación y fortalecimiento del sistema de gestión integral, en los comandos de región, policías metropolitanas, departamentos de policía y comando de unidades operativas especiales, para contribuir con el aseguramiento y mantenimiento de la seguridad, la convivencia, la solidaridad y la legalidad ciudadana” (Policía Nacional de Colombia, 2016).

La seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como la reducción de delitos, sino que debe responder a una estrategia que propenda por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la acción comunitaria para la prevención del delito, el acceso a la justicia y la construcción de la cohesión social (PNUD, 2013). Como lo expresa la definición que se presentó, la seguridad ciudadana excede el espectro propio del crimen y abarca la solución de problemas más amplios. Eso involucra necesariamente la presencia y actuación de otros actores diferentes a la policía. Las alcaldías juegan un papel determinante en la política de seguridad ciudadana debido a que el alcalde se constituye en la autoridad de policía de su municipio. Esto obliga a la policía a mantener una coordinación y articulación permanente por cuanto los dos son responsables de los resultados que en esta materia se producen.

Todos los municipios del país están obligados a desarrollar un Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciu-

dadana, PISC, que se constituye en la oportunidad para diseñar de manera conjunta la planeación de la seguridad y la convivencia para los cuatro años de gobierno del alcalde en curso. Una buena planeación podría asegurar una agenda compartida y una hoja de ruta clara, que establezca los lineamientos básicos de trabajo en materia de seguridad y convivencia ciudadana. A su vez, hoy, alcaldes y policías cuentan con diferentes escenarios de coordinación que permiten el diálogo constante y la definición de medidas de choque frente a la coyuntura que demandan los temas de seguridad, tales como los consejos de seguridad y los comités de orden público. En esta medida, evaluar las actividades de policía con los reportes de delito y los resultados operativos es caer en un reduccionismo erróneo que no permite comprender los fenómenos asociados a la seguridad ciudadana e induce al error en la planeación del servicio de policía.

La policía realiza un sinnúmero de actividades tendientes al logro de sus objetivos misionales. En la vigilancia policial, por ejemplo, se encuentran: el patrullaje, la revisión de antecedentes, la realización de capturas e incautación de estupefacientes y mercancías, las actividades de prevención tales como campañas, presencia en las instituciones educativas, visitas puerta a puerta, entre muchas otras. En las especialidades se realiza otro tipo de actividades de diversa complejidad, como las que realiza antinarcoóticos, inteligencia policial o infancia y adolescencia. Los objetivos misionales de la policía redundan al final en dos aspectos fundamentales: i) el control del crimen: sea mediante la prevención o la reacción; y ii) la generación de percepción de seguridad entre los ciudadanos.

Estos dos elementos, si bien se encuentran relacionados, no siempre reaccionan al mismo tiempo a las acciones de la policía. Puede ser, por ejemplo, que la percepción de segu-

ridad sea el resultado de un período de tiempo prolongado de control del crimen, o por el contrario que se trate de una comunidad donde no se hayan reportado homicidios en los últimos dos años, y que en un mes se reporte uno; una situación como esta puede alterar la percepción de seguridad de estos ciudadanos y sentirse vulnerables y amenazados. Hay delitos que son particularmente sensibles para la percepción de seguridad y no necesariamente sean prioritarios en el control del crimen. Por ejemplo, el hurto a celulares, siempre que no se realice mediante el uso de la violencia, puede no tener un impacto mayor sobre el control del crimen, pero sí sobre la percepción de seguridad. Otros delitos como el homicidio afectan por igual, tanto la percepción como la victimización.

Ambos elementos son importantes para que existan condiciones necesarias para el desarrollo de una sociedad. El control del crimen evita los costos sociales que conlleva, por ejemplo, un homicidio o una agresión sexual, que además de ser elevados pueden transmitirse entre generaciones. La familia de una víctima, de una masacre o un desplazamiento forzado puede sufrir afectaciones psicológicas como la depresión, que disminuyan su productividad laboral y la forma como educan a sus hijos. Estos hijos, por su parte, pueden resultar con menores capacidades cognitivas y no cognitivas debido a la educación limitada que recibieron de sus padres deprimidos. Algo similar ocurre con las víctimas de agresiones sexuales u otro tipo de violencia física y psicológica.

La percepción de seguridad es importante, por ejemplo, para el desarrollo de actividades económicas o para que niños, niñas y adolescentes atiendan con tranquilidad sus estudios. Como en el caso del control del crimen, estos costos pueden transmitirse por generaciones. Si una empresa decide no operar porque la percepción de seguridad, más

allá de la ocurrencia efectiva de delitos, no es favorable, los empleos que se hubieran generado no se generan, y la actividad económica que por encadenamientos productivos se hubiera generado, tampoco. Esta situación puede determinar las posibilidades de generación de ingresos de un sinnúmero de familias. Si un niño no atiende sus estudios porque sus padres temen por su seguridad, o si decide no atender, por ejemplo, refuerzos nocturnos porque teme regresar a su casa en la noche, puede terminar con capacidades cognitivas que, en circunstancias más favorables, serían superiores. Esto tiene implicaciones no solo sobre el desarrollo del menor, sino del de sus hijos, y del, de los hijos de sus hijos.

Estos objetivos no son responsabilidad única de la policía. Otras agencias del Estado como alcaldías y gobernaciones, ministerios y organismos descentralizados, entre otros, desarrollan acciones que contribuyen o afectan negativamente el control del crimen y la percepción de seguridad. Por ejemplo, si una alcaldía es intransigente frente a requerimientos logísticos de la policía como la disposición de motos o carros, el control del crimen se hace más difícil. Si, por el contrario, la alcaldía además de apoyar la logística policial dispone de sus equipos de bomberos y un sistema eficiente de atención a emergencias, el control del crimen se hará más fácil. A su vez, contar con una policía fortalecida, tanto en disposición de hombres como en logística, pero tener una alcaldía corrupta que no invierte los recursos que se requieren en primera infancia y jóvenes, podrá disparar las tasas de crimen, viéndose afectada la percepción. No obstante, esta corresponsabilidad entre agencias estatales, es preciso señalar que en materia de seguridad ciudadana la policía tiene un rol principal, y, en esta medida, no se exime de ser un directo responsable por los resultados en el control del crimen y en la percepción de seguridad. La

articulación entre autoridades locales y policía local, el diseño de proyectos y actividades conjuntas, el seguimiento y la evaluación a los mismos son parte de los principios básicos de una correcta gestión de la seguridad ciudadana.

La policía debe tener una relación simbiótica con alcaldías, gobernaciones y organizaciones sociales, pero no se puede pretender que resuelva todos los problemas de la comunidad, tales como alcantarillado, acceso a agua potable, vacuna de mascotas, fertilización de cultivos, entre otros. La policía debe convertirse en el puente, entre las comunidades y otras entidades del Estado que no logran tener la presencia y el despliegue con que cuenta la Policía Nacional. Es en muchas ocasiones esta la primera puerta de entrada del ciudadano a la oferta del Estado, lo que resalta la importancia de esa institución. Para que estas funciones no se vean desbordadas en el ejercicio cotidiano, y termine siendo el policía el todero, o el funcionario de oficios varios, se deben establecer lineamientos claros, que definan los procedimientos y rutas de actuación de los uniformados.

III. Mediciones en el servicio de policía

El servicio de policía debe tener mediciones que permitan estudiar qué tanto se acerca al cumplimiento de sus objetivos: percepción de seguridad y control del crimen. Hoy, estas medidas privilegian uno de los objetivos parcialmente y no dan cuenta del otro. En particular, la mayoría de indicadores con que se mide el desempeño de una unidad de policía tienen que ver con el control del crimen de manera reactiva, dejando de lado la prevención y la percepción de seguridad.

Hoy, las estaciones de policía miden su eficiencia comparando la ocurrencia de delitos con el año anterior. Es decir, si nos encontramos en noviembre del 2016, el coman-

dante de la estación Z reportará que va ganando o perdiendo en relación con los delitos reportados para noviembre del 2015. Lo mismo ocurre con los resultados operativos: si ese mismo comandante incautó X kilos de marihuana en noviembre del 2016, se espera que para noviembre del 2017 su incautación sea mayor. De esta manera se evalúa el desempeño de la estación u otra unidad.

Ahora bien, aunque una rendición de cuentas de estaciones de policía incluye otro tipo de indicadores, algunas cifras suelen no ser parte de estos ejercicios. Sobre este punto, es importante resaltar la importancia de otro tipo de mediciones que realizan las alcaldías, observatorios del delito, Fiscalía, universidades y centros de pensamiento, entre otros, que recogen información pertinente para la medición de impacto de las actividades policiales.

Otro aspecto, que en ocasiones se deja de lado, se relaciona con el hecho, que el desarrollo de una actividad policial tendiente a reducir los indicadores delictivos debe responder a un diagnóstico. Esto facilita la comprensión de las dinámicas sociales del territorio. Si bien este “requisito” parece una obviedad, no lo es. De hecho, si se revisan los instrumentos de planeación del servicio en una estación, en especial la TAMIR (tabla de acciones mínimas requeridas), es posible identificar que la planeación del servicio de las patrullas tiene poca diferenciación entre días de la semana, turno asignado, cuadrante y estación. Las preguntas que se hacen son: i) ¿ocurren los mismos delitos en el turno de la mañana y en el turno de la noche?; ii) ¿presentan la misma problemática todos los cuadrantes de la misma estación?; iii) ¿responde la planeación del servicio a un ejercicio juicioso de revisión del comportamiento del delito u otras fuentes objetivas e información cualitativa entregada por la comunidad?

La evaluación de las actividades de policía debe ser el último eslabón de una cadena de acciones que da inicio con la correcta planeación de la actividad, la adecuada ejecución, y, por último, la evaluación, que permitirá tener certeza de qué tan eficiente es el tratamiento del fenómeno social que la policía pretende intervenir.

IV. Evaluar intervenciones en el microentorno

Esta sección discute cómo puede un comandante de estación, comandante de CAI o patrullero del cuadrante aplicar conceptos de evaluación de impacto en el desarrollo de sus actividades diarias. El análisis se hace extensivo a programas de mayor orden, como los incluidos en el PISC. Este es un asunto, primero, de identificación de costos y beneficios, y segundo, de la posibilidad de atribuir un efecto causal a una intervención. Para hacer la lectura de esta sección más práctica, puede analizarse el siguiente ejemplo: un comandante de estación pretende desarrollar una estrategia particular en su jurisdicción. En particular, se propone incrementar el número de capturas de manera que sus resultados operativos crezcan y el crimen disminuya. Para ello, va a intensificar la revisión de antecedentes por parte del personal de vigilancia ya asignado.

Costos y beneficios:

Como ya se dispone del personal, el costo efectivo de estas acciones no es monetario. Por el contrario, y como la mayoría de las acciones de policía, corresponde al costo de oportunidad de tener al personal dedicado a otras acciones. Para hacer el ejercicio simple, el costo de la in-

tervención puede atribuirse al tiempo del personal en las actividades de revisión de antecedentes y judicialización de capturas.

Los beneficios de estas acciones, por su parte, se relacionan con los objetivos originales de la intervención. De nuevo por simplicidad, los beneficios deberían fundamentarse en medidas indirectas de incidencia del crimen y percepción de seguridad. Es decir, como los objetivos misionales de la policía, los beneficios son menor incidencia del crimen y mayor percepción de seguridad.

La evaluación:

El día a día de un comandante de estación de policía no le permite desarrollar evaluaciones de impacto en profundidad. De hecho, en nuestro criterio esta no es una actividad que debiera desarrollar el comandante de estación, sino más bien el personal dedicado a la planeación del servicio, como su equipo de sala CIEPS o investigadores independientes que apoyen estas actividades en una escala mayor. No obstante, el comandante de estación sí dispone de herramientas a su alcance para valorar si una estrategia como estas debería o no implementarse. Esto puede hacerse mediante la implementación de pilotos y la documentación de los costos, especialmente para efectos descriptivos y análisis cualitativo, y beneficios de las acciones.

Para ilustrar: en nuestro ejemplo, el comandante de estación puede tomar seis cuadrantes de su jurisdicción, los de mayor complejidad, para implementar el piloto³. De

3 Para lograr mejores resultados, mientras más unidades de análisis se tenga, es estadísticamente más preciso el análisis. Por ejemplo: sería mejor tener 30 cuadrantes, de los cuales 15 fueran asignados a tratamiento y 15 a control, que los seis cuadrantes del ejemplo.

estos seis cuadrantes, va a asignar tres para implementar la intervención durante un mes y tres van a ser su grupo de control. Esta selección debería ser aleatoria: pueden marcarse seis monedas con los números del 1 al 6, cada número correspondiente a un cuadrante. Las monedas se introducen en una bolsa oscura y se empiezan a sacar una a una. Los tres primeros cuadrantes que salgan son los cuadrantes de tratamiento. Durante el mes de intervención, el comandante de estación va a documentar lo siguiente (tanto para los tres cuadrantes intervenidos como para los tres cuadrantes no intervenidos):

Costos:

- ¿Cuántas revisiones de antecedentes realizaron los patrulleros en cada grupo?
- ¿Cuánto, en promedio, dura cada revisión de antecedentes (esto puede ser reportado por los mismos patrulleros o analizado con telemática)?
- ¿Cuántas capturas realizaron los patrulleros en cada grupo?
- ¿Cuánto demoró, en promedio, cada captura (esto podría documentarse con un diario que lleven los patrulleros durante el mes de intervención)?
- Preguntas abiertas a la comunidad sobre la situación de los cuadrantes en cada grupo.

A su vez, el comandante de estación debería documentar el análisis cualitativo de sus cuadrantes de tratamiento y control. Es decir, documentar las percepciones que la comunidad tiene respecto a la intervención que se realiza y que se pueden obtener de las conversaciones que día a día se desarrollan entre los patrulleros y los ciudadanos.

Beneficios:

Para los beneficios, que pueden constituirse en el mecanismo más cercano de evaluación, el comandante de estación puede documentar lo siguiente:

- Delitos reportados en cada grupo.
- Percepción de seguridad en cada cuadrante: para esto, los patrulleros de los seis cuadrantes pueden preguntar a 10 o 20 ciudadanos al finalizar el mes si consideran que: la seguridad en el cuadrante durante el último mes ha mejorado –se asigna 3–, empeorado –se asigna 1– o sigue igual –se asigna 2. Al final, se promedian las encuestas para cada grupo.

Con esta información, el comandante de estación tiene dos medidas para evaluar su programa. Una medida corresponde al control del crimen y otra a la percepción de seguridad.

Evaluación:

Para evaluar si la intervención se justifica o no, el comandante de estación finalmente calcula cuál generó mayor beneficio. Primero, se compara cuántos delitos ocurrieron en el grupo de control y cuántos en el grupo de tratamiento. Si el grupo de tratamiento tuvo menos delitos reportados, puede concluirse que la intervención fue exitosa en control del crimen. Segundo, se compara el indicador de percepción de seguridad entre ambos grupos. Si en promedio el grupo de tratamiento tiene una mayor percepción de seguridad que el grupo de control, se concluye que la intervención fue exitosa en mejorar la percepción de seguridad. Como la asignación al grupo de tratamiento y de control se hizo de manera aleatoria, es posible atribuir un efecto causal a

la intervención. Es decir, si el resultado es que en el grupo de tratamiento hay menor crimen y mayor percepción de seguridad, puede concluirse con cierta precisión que este efecto se presenta por la intervención implementada⁴.

Estos resultados deben contrastarse con los costos. Aquí es importante la valoración del comandante de estación sobre qué tanto tiempo estuvieron sus hombres dedicados a las tareas intensivas de revisión de antecedentes y realización de capturas. Sobre la base de los resultados de la evaluación y estos costos, debe decidirse si esta intervención debería escalararse a otros cuadrantes de la estación o incluso si debería explorarse en otras estaciones o en otras metropolitanas. Los resultados de estas evaluaciones cortas y sencillas también podrían ser materia de análisis en los consejos de seguridad y convivencia, o en los comités de orden público, así como en cualquier instancia decisoria en materia de seguridad ciudadana.

V. Algunas intervenciones policiales que funcionan en contextos similares

Recientemente, Abt y Winship (2016) desarrollaron un reporte sobre el tipo de intervenciones, tanto policiales como no policiales, que pueden generar reducciones sobre violencia comunitaria, promoviendo entornos con mayor control del crimen y percepciones de seguridad⁵. Este reporte se enmarca en los entornos del triángulo norte de

4 Esta comparación puede hacerse utilizando técnicas estadísticas más sofisticadas que permitan una mayor precisión. En particular, se pueden registrar los valores de cada cuadrante con su estado (tratamiento y control) y luego calcular una diferencia de medias que tenga en cuenta el error estándar. Esto se puede hacer con paquetes estadísticos sencillos como Microsoft Excel.

5 Para un mayor detalle sobre esta sección, ver Abt y Winship (2016). (corrector: según tengo entendido, es Winship)

Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras), y por tanto no se encuentra alejado de las realidades institucionales y culturales de Colombia. En el análisis, los autores primero revisan la literatura académica de evaluaciones de impacto sobre políticas basadas en los entornos, en las personas y en los comportamientos. Segundo, como la mayoría de los estudios son desarrollados en Estados Unidos y otros países desarrollados, realizan trabajos de campo en los países objeto de estudio para analizar la pertinencia a sus contextos específicos. Esta sección tiene por objeto compilar aquellos resultados del trabajo de dichos autores, que se pueden aplicar al contexto colombiano, de forma que guíe y oriente acciones de policía en el futuro del país. Algunas de las intervenciones con alto impacto en los contextos similares centroamericanos son:

Disuasión focalizada

Las acciones de disuasión focalizada, reportan Abt y Winship (2016), son las que mayor impacto sobre el control del crimen y la violencia generan entre todas las políticas estudiadas. La disuasión focalizada comprende las siguientes acciones: i) identificación de personas o grupos de personas, como combos o bandas, que de manera recurrente desarrollan actividades criminales; ii) movilización de un grupo multidisciplinario de actores, tanto de policía como de otras agencias que presten servicios sociales a la comunidad; iii) el diseño de una intervención que se fundamente en sanciones y en recompensas (materiales e inmateriales) para las personas o grupos de personas identificadas que decidan no participar en acciones violentas o criminales; y iv) el establecimiento de canales de comunicación directos y sostenidos con las personas o grupos de personas identificadas. Estas intervenciones, de acuerdo con los reportes de la literatura revisada por los autores, reportan disminuciones en homicidios que van desde el 34% al 63%.

Terapia cognitiva comportamental

Otras de las acciones documentadas por los autores, como de las más exitosas en control del crimen y generación de percepción de seguridad son las intervenciones con terapia cognitiva comportamental. En este tipo de acciones, si bien el papel de la policía es limitado en la implementación, en la identificación y reclutamiento de los individuos y grupos de individuos sujetos de los programas, su aporte es fundamental. La terapia cognitiva comportamental consiste en: i) identificar personas o grupos de personas que están en riesgo o vinculadas a actividades criminales; ii) comprender los incentivos que esta población tiene para vincularse a dichas acciones; iii) diseñar programas de terapia grupal dirigidos a cambiar normas sociales y aspectos del comportamiento de los individuos identificados para desincentivar su vinculación en actividades criminales; iv) reclutar las personas y grupos de personas identificadas para que participen de los programas de terapia cognitiva comportamental. De acuerdo con la información reportada por los autores, las intervenciones con terapia cognitiva comportamental logran una disminución de entre el 25% y el 52% en la vinculación en actividades criminales por parte de los individuos que participan en los programas.

Otras acciones

Finalmente, Abt y Winship encuentran que las acciones dirigidas al control de la violencia con armas de fuego y programas especiales para usuarios de drogas ilícitas tienen efectos importantes sobre la reducción de la violencia y el control del crimen. Por una parte, los autores encuentran que las acciones para el control del uso de armas de fuego, especialmente cuando estas acciones se

realizan por parte de la policía con el acompañamiento de otras agencias del gobierno, generan disminuciones significativas en la violencia y el crimen. Este tipo de acciones toman una forma similar a la disuasión focalizada, en la medida en que es preciso, primero identificar las personas y grupos de personas que hacen uso recurrente de las armas, y diseñar incentivos para que dejen de usarlas, incluso si se vieran involucradas en otras acciones criminales. Por otra parte, los autores documentan que los programas dirigidos a usuarios recurrentes de drogas ilícitas basados en la rehabilitación y el tratamiento judicial especial, tienen efectos importantes sobre la disminución de actividades criminales. Por el contrario, los autores encuentran que las acciones focalizadas en combatir los mercados de droga de manera directa mediante la coerción y el ataque directo generan efectos adversos, y disparan los niveles de violencia por la inestabilidad de los mercados.

VI. Conclusiones

El objetivo misional de la Policía Nacional es la seguridad ciudadana. El papel preponderante para el logro de este objetivo lo tiene la policía de vigilancia en articulación con las alcaldías, en cabeza del alcalde. En la práctica, esto se materializa en las decisiones tomadas en escenarios, tanto estratégicos como tácticos y operacionales. Es decir, algunas de estas decisiones se toman en el comité de orden público y en los consejos territoriales de seguridad y convivencia, donde tienen asiento diferentes instituciones, y otras decisiones serán tomadas por el comandante de metropolitana, estación y sus patrullas del cuadrante. Estas decisiones involucran la definición de proyectos, actividades, intervenciones que son susceptibles de ser evaluadas.

La evaluación de estas intervenciones permite valorar cuáles tienen mayor impacto en el logro de los objetivos, cuáles tienen un menor costo de implementación, qué tipo de efectos adversos se pueden derivar de su implementación, entre otros aspectos que son importantes para la toma informada de decisiones. Cuando la policía en coordinación con la alcaldía está en la capacidad de evaluar sus intervenciones sistemáticamente, se logra un círculo virtuoso: decidir, implementar, evaluar, rediseñar. De la evaluación se aprende, para que las nuevas decisiones que se tomen tengan mayor información y estén más alineadas con los objetivos en materia de seguridad ciudadana. No sobra resaltar que deben ser evaluados, tanto los programas establecidos en el PISC como las actividades derivadas de la planeación del servicio de vigilancia.

Las evaluaciones de programas y proyectos pueden diseñarse de manera práctica y sencilla, el ejemplo que se expuso, está al alcance de cualquier comandante de estación en Colombia. Evaluaciones más sofisticadas pueden lograrse con entrenamiento específico de los programas de formación de la policía o de funcionarios públicos de las alcaldías. También es importante involucrar organizaciones no gubernamentales y la academia, para que participen de manera más directa en el diseño y evaluación de políticas en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

Referencias

- Abt, T. y Winship, C. (2016). *What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review and Field Study for the Northern Triangle*. Washington, D. C: United States Agency for International Development.
- Arias, P., Rosada-Granados, H. y Saín, M. F. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung (FES). Bogotá.

- Abello, A. y Pearce, J. (2007). De una policía centrada en el Estado a una centrada en la comunidad. Lecciones del intercambio entre las policías comunitarias de Bradford en el Reino Unido y de Medellín Colombia. Documento de investigación N.º 9. International Centre for Participation Studies, University of Bradford.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2011). Derechos Humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales. Módulo instruccional. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Escuela de Investigaciones Policiales de Chile y Policía de Investigaciones de Chile.
- Rivas, A. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Reporte. Fundación Seguridad y Democracia: Bogotá. Tomado de: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizensecurity/Colombia/evaluaciones/decadapoliticas.pdf>
- PNUD. (2013). Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York. PNUD
- Policía Nacional de Colombia. (2016). Dirección de Seguridad Ciudadana. Tomado de <https://www.policia.gov.co/seguridadciudadana>

**La implementación
del Código Nacional de Policía
y Convivencia:
desafío para la gestión pública
territorial de la seguridad
ciudadana**

Claudia Patricia Gómez Rojas
Intendente Jefe Yofre Luis Cortés Vargas

Resumen

La difusión, socialización, aplicación, seguimiento y evaluación por parte de las autoridades de policía del proceso de apropiación, implementación y aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia - Ley 1801 de 2016 en todo el país, a partir del 30 de enero de 2017, se constituye en un desafío para la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana, puesto que implica que las autoridades político-administrativas de elección popular (gobernadores y alcaldes), en su calidad de autoridades en materia de orden público y primeras autoridades de policía en cada entidad territorial, acompañadas de la Policía Nacional y de otras instituciones con funciones, competencias y atribuciones en materia de policía, ajusten la planeación estratégica y presupuestal que estaban terminando de elaborar en materia de seguridad ciudadana, de tal forma que puedan destinar recursos a la generación de las capacidades institucionales que demanda la implementación del Código y, al mismo tiempo, generen novedosos y dinámicos

procesos de coordinación interinstitucional que permitan regular de manera efectiva los comportamientos de todos los habitantes del territorio, para lograr la convivencia pacífica como fin del Estado.

Introducción

La Ley 1801 de 2016 trae consigo un compendio normativo acorde con la realidad social, que señala los comportamientos y actividades prohibidas a los habitantes del territorio colombiano. A través de este compendio normativo se regula el alcance del ejercicio de los derechos y libertades públicas, al tiempo que se establecen los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas en relación con la generación de condiciones de convivencia pacífica.

El Código, como tal, es un pacto renovado de la sociedad colombiana, que de cara a la construcción de la paz territorial asume el reto de aprehender un nuevo conjunto de reglas de comportamiento teniendo como punto de partida cuatro elementos, a saber: 1. el reconocimiento de los derechos de todos los habitantes, 2. la existencia de un conjunto de deberes de todos los habitantes del territorio que son consustanciales a la vida en sociedad; 3. el principio de autonomía de las entidades territoriales; y 4. el reconocimiento de las particularidades culturales de cada región del país.

Dichos elementos, a su vez, implican la generación de nuevos datos respecto a los comportamientos de los habitantes del territorio, que den muestra de la indisciplina y el desorden social, que en algunas ocasiones se materializan en hechos de violencia y delincuencia. Estos datos, su recolección, procesamiento, análisis y comprensión permitirán formular mejores políticas públicas en materia de convivencia, función y actividad de policía desde el enfoque de seguridad ciudadana.

En este sentido, la implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia es un reto no solo para los ciudadanos, que deberán ajustar sus comportamientos y cumplir con sus deberes, sino que se constituye en un desafío para las autoridades territoriales, que desde la dinamización del modelo de construcción de paz territorial deben garantizar la gobernabilidad suficiente para lograr su apropiación y aplicación efectiva.

Este *análisis* plantea una serie de reflexiones, que tienen como único objetivo configurar un conjunto de posibles respuestas a la pregunta ¿Qué desafíos se suscitan en materia de gestión pública territorial de la seguridad ciudadana para lograr de manera efectiva la apropiación, implementación y aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016, a partir del 30 de enero de 2017), en todo el territorio nacional?

Para lograr lo anterior, el *análisis* tiene tres grandes componentes a partir de los cuales se busca abordar de manera organizada y sistemática, ¿qué es la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia? y ¿qué relación existe entre esta y el Código Nacional de Policía y Convivencia? Segundo, se establece de manera metódica la lista de capacidades institucionales que se requieren en el ámbito local para lograr la implementación efectiva de esta nueva normativa.

Y finalmente, se plantea un conjunto de iniciativas y acciones que podrían desarrollarse con la participación y bajo el liderazgo de las autoridades político-administrativas de los diferentes órdenes de gobierno, para lograr la apropiación, implementación y aplicación efectiva de la Ley 1801 de 2016 en el marco de la construcción del modelo de paz territorial, en cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia, solidaridad y subsidiaridad, que son la base de la descentralización y el ordenamiento territorial en Colombia.

¿Qué es la gestión pública territorial en Colombia?

Aproximarse a la noción de gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia implica retomar un conjunto de elementos que han determinado el proceso de construcción reciente de nuestro Estado, debido a que es a partir de estos que se configura de manera interactiva la materialización de las nociones de política pública y gestión pública.

Es importante mencionar que en Colombia se empieza a hablar de manera cotidiana de la gestión pública territorial a partir de la Constitución Política de 1991, debido a que a través de esta se establecieron los atributos básicos de la descentralización administrativa, política y fiscal. Además, se reiteró el principio de autonomía de las entidades territoriales y se confirió un conjunto de funciones y competencias básicas a las autoridades político-administrativas, que posteriormente se desarrollaron a través de normativas de carácter sectorial.

Así las cosas, la gestión pública territorial en nuestro país tiene sentido en el marco del proceso de descentralización, cuyo antecedente es el proceso de municipalización que se desarrolló durante los años 70 y 80 del siglo pasado. Descentralización que se considera posible a partir de la asignación de competencias, funciones administrativas y recursos a las entidades territoriales, para que en el marco del principio de autonomía y a través del gobierno de sus propias autoridades de elección popular ejerzan en su nombre propio y bajo su responsabilidad las acciones que permitan la materialización de las funciones y competencias otorgadas.

En este sentido, el proceso de descentralización es posible mediante el constante y efectivo diálogo entre las

autoridades político-administrativas de los tres órdenes de gobierno, diálogo mediante el cual se materializan los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad dispuestos en la Constitución Política, artículo 288, así como los principios de solidaridad, equidad territorial, gradualidad y flexibilidad dispuestos recientemente mediante la Ley 1454 de 2011 en relación con el ordenamiento territorial.

Unido a lo anterior, la gestión pública territorial en Colombia va a tener un componente sectorial, debido a la configuración propia del orden nacional, que está organizado actualmente en 22 sectores administrativos, a saber: Presidencia de la República, interior, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, justicia y derecho, defensa nacional, agropecuario y desarrollo rural, salud y protección social, trabajo, minas y energía, comercio, industria y turismo, educación, ambiente y desarrollo sostenible, vivienda, ciudad y territorio, comunicaciones, cultura, planeación, función pública, información estadística, ciencia, tecnología e innovación, inclusión social y reconciliación y deporte y recreación.

Este componente sectorial indica que se puede realizar gestión pública territorial en 19 sectores administrativos por parte las autoridades político-administrativas de elección popular de cada entidad territorial, en concordancia con las atribuciones, funciones y competencias que se les han otorgado en cada sector.

De esta forma, la gestión pública territorial es el proceso de toma de decisiones públicas sobre las acciones e intervenciones a partir, de las cuales, las instituciones públicas de los órdenes de gobierno, seccional y local pretenden lograr la distribución de bienes y servicios en concordancia con los objetivos, fines y estrategias definidos en materia

de política pública para atender, controlar, administrar o resolver diferentes problemas públicos. La gestión pública territorial en Colombia implica la dinamización de las instituciones que hacen parte de la arquitectura institucional pública de cada entidad territorial de manera autónoma, atendiendo los fines esenciales del Estado, y a partir de un reconocimiento propio frente a las particularidades territoriales de cada jurisdicción.

Así las cosas, en Colombia se realiza gestión pública territorial de carácter sectorial, bajo el liderazgo de las autoridades político-administrativas de elección popular, mediante procesos de coordinación vertical entre diferentes órdenes de gobierno y horizontal entre entidades de un mismo orden de gobierno. La gestión pública territorial sectorial implica subprocesos de planeación estratégica, financiera, presupuestal y operativa, coordinación inter e intrainstitucional, asignación y ejecución efectiva de recursos, producción de información y análisis para la toma de decisiones, así como la realización de subprocesos de seguimiento y evaluación, y finalmente, no por esto menos importante, la gestión pública territorial se mueve en marcos normativos y reglamentarios que plantean, en la mayoría de las oportunidades, reglas rígidas y de las que se espera un estricto cumplimiento" (Gómez, 2014).

Para el desarrollo de estos diferentes subprocesos, las autoridades territoriales cuentan con diferentes instrumentos a partir de los cuales logran la materialización de la gestión pública en su territorio, consolidando de esta forma procesos de política pública en diferentes temas. En palabras de Gutiérrez (2012, p. 114): "Se espera que los entes territoriales sean capaces de sortear los temas de interés del Estado central frente a los requerimientos puntuales que ellos tienen frente a sus territorios".

Alcances y limitaciones de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana

En concordancia con la definición planteada de gestión pública territorial en Colombia, resulta relevante preguntarse: ¿Sí es posible hacer gestión pública territorial de la seguridad ciudadana? ¿Desde cuándo y bajo qué condiciones? Lo anterior, con miras a identificar los alcances y limitaciones que trae consigo este tipo de gestión sectorial tan delicada para la cotidianidad y vivencia de los derechos de los habitantes de cualquier territorio.

Primero, en Colombia inicialmente no se habla de una gestión pública territorial de la seguridad ciudadana a partir de la Constitución Política de 1991 debido a que el concepto seguridad ciudadana no fue incorporado al marco constitucional. Por esta razón, el término constitucional para referirse a los problemas de violencia interpersonal, delincuencia y aquellos que generan afectación a la convivencia pacífica, así como al ejercicio de la autoridad basado en el monopolio de la fuerza, fue de orden público.

Por esta razón, el texto constitucional confiere a las autoridades político-administrativas del orden seccional, representadas en los gobernadores, el carácter de agentes del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público (Constitución Política 1991, artículo 303). Carácter que, posteriormente, otorgó la Ley 1551 de 2012 a los alcaldes a través del artículo 29, en el que se disponen las funciones en materia de orden público mediante el numeral 4 “Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público”. Unido a lo anterior, la Constitución Política mediante el artículo 315 numeral 2 reconoce a los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio. Al respecto, es importante indicar que me-

diante la Ley 1801 de 2016 se reitera, también, la condición de primera autoridad de policía de los departamentos a los gobernadores en el artículo 200.

En este orden de ideas, “la gestión pública territorial de los asuntos de orden público y policial tiene origen constitucional y se desarrolló de manera expresa mediante las atribuciones y obligaciones que se otorgaron a los gobernadores y alcaldes con relación a los comandantes de policía y viceversa, a través de la Ley 62 de 1993 artículos 16 y 17” (Gómez, 2014). Por su parte, la Ley 4 de 1991 consagró un conjunto de faltas disciplinarias de gobernadores y alcaldes en materia de orden público, a las que se suman las dispuestas en la Ley 418 de 1997 artículo 106, prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2022, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

Segundo, es importante mencionar que la adopción del término *seguridad ciudadana* para referirse a la gestión pública territorial del orden público se va iniciar durante los años 2000, debido a que: 1. dicho término resulta ser más familiar para la agenda política nacional y territorial; 2. hace parte del conjunto de términos utilizados por la burocracia internacional para referirse a los problemas de violencia interpersonal, delincuencia y aquellos que afectan la convivencia de los habitantes de todos los países de la región; 3. este término resulta más cercano a los ciudadanos para englobar los problemas de indisciplina, desorden social, violencia interpersonal y delincuencia que los afectan en su cotidianidad (Gómez, 2014).

A esto se suma el desarrollo de un programa institucional por parte de la Policía Nacional desde del año 2004 denominado “Departamentos y Municipios Seguros”, mediante el cual se adopta la noción gestión pública territorial de la seguridad ciudadana como un ámbito de acción que la

Constitución Política otorgó a las autoridades territoriales y para el cual existen diferentes disposiciones normativas y reglamentarias mediante las que se dio origen y determinó el funcionamiento de un conjunto de instrumentos propios de la gestión pública a cargo de las autoridades, con el fin de que dinamizaran este asunto sectorial.

Tercero, la adopción del término *seguridad ciudadana* se va a consolidar durante los últimos doce años al interior del Estado, al punto de que en la asignación de responsabilidades y competencias al sector interior a través del Decreto 2893 de 2011 se dispuso que corresponde a la cartera, que lleva su mismo nombre, “formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de... seguridad y convivencia ciudadana...”.

Cuarto, sumado a lo anterior, el gobierno nacional adoptará plenamente el término *seguridad ciudadana* para referirse a un ámbito de actuación propio de las autoridades territoriales al otorgar en el Decreto 399 de 2011 artículo 16, posteriormente, incorporado en el decreto simplificado del sector interior 1066 de 2015, la competencia y función a las autoridades político-administrativas territoriales:

En cada departamento, distrito o municipio, el Gobernador o Alcalde respectivo deberá *formular* una Política Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que contemple los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes, de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno Nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público (artículo 2.7.1.7.16).

Quinto, resulta tan evidente la apropiación política del término *seguridad ciudadana*, que el gobierno nacional titula los lineamientos en materia de política pública de orden público, a partir del Gobierno del Presidente Ernesto Samper Pizano, bajo el término *seguridad ciudadana*, como puede corroborarse en documentos insignes en esta materia. Tal es el caso del Conpes 2771 de 1995 Modernización de la Policía Nacional en el marco del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, emitida durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango 1998-2002, y Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011 (Juan Manuel Santos Calderón), vigente a la fecha.

Sexto, debido a las características del conflicto armado interno que por muchos años se vivió en gran parte del territorio nacional, tanto las autoridades como los ciudadanos construyeron un imaginario del término orden público diferente y lejano a las definiciones teóricas del mismo y que tenía una profunda carga negativa.

Este imaginario estableció una relación entre la noción de orden público y los lugares del territorio más alejados y menos controlados por las autoridades, en donde no primaba la legalidad y autoridad del Estado. Lo anterior encontró asidero en la forma como las mismas autoridades del orden central se referían a los lugares del territorio en los que estaban en disputa la autoridad, la legitimidad y el orden de la institucionalidad. Prueba de lo anterior lo constituyen los considerandos del Decreto 0717 de 1996:

-Que existen zonas del país en donde de manera especial las organizaciones criminales y terroristas, han concentrado sus aparatos de fuerza en orden a desestabilizar la seguridad y convivencia ciudadanas.

-Que se hace necesario determinar dichas zonas con el fin de aplicar medidas específicas para conjurar las causas de perturbación del orden público e impedir la extensión de sus efectos.

Y las afirmaciones del entonces ministro de Defensa, Juan Carlos Esguerra: "Explicó que la creación de la figura jurídica tiene como objetivo prevenir las acciones de la guerrilla. La decisión se produjo luego de que subversivos de las Farc masacraran, el pasado lunes, a 31 militares en Puerres (Nariño)" (El Tiempo, 20 de abril de 1996).

De hecho, fue bajo la figura de conmoción interior durante el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano que mediante el decreto antes mencionado se establecieron las condiciones para determinar las zonas especiales de orden público. Y a partir de allí, mediante diferentes decretos se establecieron zonas que cubrían varios departamentos o zonas de algunos de estos. Un ejemplo de lo anterior es el decreto 0871 de 1996 mediante el que se establecieron como zonas especiales de orden público los departamentos de Guaviare, Vaupés, Meta, Vichada y Caquetá. Por su parte, en departamentos como Antioquia, el entonces gobernador Álvaro Uribe Vélez dio dicho carácter a la zona minera del noroccidente del departamento comprendida por los municipios de Segovia y Remedios. Posteriormente, las históricas zonas de orden público fueron priorizadas para ser atendidas bajo la denominación de ZAP (Zonas de Atención Prioritaria) durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002).

Unido a lo anterior, debido al riesgo que implicaba trabajar en estas zonas se crearon administrativamente incentivos que contribuían más a consolidar este imaginario. Tal es el caso *de la prima de orden público* para los miembros de las fuerzas militares y para el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional (Decreto

1211 de 1990, artículo 98 y el Decreto Ley 1214 de 1990). En razón de lo anterior, corresponde al Ministerio de Defensa Nacional desde inicios de los años 90 del siglo pasado establecer mediante resolución, anualmente, las zonas del territorio que cumplen las condiciones para ser denominadas *zonas de orden público*, y por ende en las cuales se genera la obligación del pago de la prima especial antes mencionada (Resolución N.º 10412 del 22 de noviembre de 1995). Incentivo que también se otorgaba al personal del Departamento Administrativo de Seguridad Nacional DAS desde finales de los años 80 del siglo pasado, mediante el Decreto 1933 de 1989 (Artículo 1). Finalmente, este imaginario se fortaleció a partir de la forma como los medios de comunicación se referían a ciertas zonas del territorio nacional, a las que denominaban “zonas rojas” o “zonas de orden público”.

Debido a la existencia de este imaginario en Colombia, que resulta distante de la definición del término, en este análisis el término *orden público* se entiende como: 1) la facultad legal para la restricción del ejercicio de derechos y libertades públicas; 2) autorización para la regulación de la interacción social en procura de ordenar la acción de los individuos y grupos con arreglo a las normas del Estado; y 3) asegurar condiciones mínimas de seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad.

En conclusión, la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana se constituye en una denominación válida para un ámbito de acción sectorial que tienen las autoridades político-administrativas de elección popular en su carácter de agentes del presidente en materia del orden público y primeras autoridades de policía en sus entidades territoriales. Este ámbito de la gestión pública territorial va a tener varias características, como lo sugiere uno de los autores, que configuran sus alcances y limitaciones de manera expresa, como se muestra a continuación:

- La gestión pública territorial de la seguridad ciudadana está contenida e inscrita en la jerarquía para el manejo del orden público que dispone la Constitución Política en el artículo 296. Esta jerarquía sugiere el reconocimiento de la autonomía territorial, pero en materia de orden público retoma el principio básico propio de una nación unitaria, en el que las disposiciones de los órdenes superiores de gobierno tienen primacía y predominio sobre las órdenes de las autoridades de niveles inferiores.
- La gestión pública territorial de la seguridad ciudadana se materializa a partir del uso y puesta en funcionamiento de los instrumentos que se han creado mediante diferentes disposiciones normativas y reglamentarias para tal fin, los cuales se clasifican en seis categorías: coordinación, planeación, fuentes de recursos, información, derecho de policía, seguimiento y control.
- La gestión pública territorial de la seguridad ciudadana implica la coordinación permanente de las autoridades político-administrativas territoriales con: 1. los cuerpos de policía existentes en Colombia: la Policía Nacional representada en las unidades territoriales desconcentradas y los guardacostas, que tienen dicho carácter de acuerdo con el artículo 160 parágrafo 4 de la Ley 1801 de 2016; 2. las entidades a las que se les ha otorgado el carácter de organismos de seguridad y que tienen presencia en el territorio a través de unidades desconcentradas, tal es el caso de la Unidad Nacional de Protección UNP (Decreto 4065 de 2011) y Unidad Nacional de Migración UEM (Decreto 4062 de 2011), así como, excepcionalmente, en los casos previstos en la normativa con las fuerzas militares, además, de la coordinación natural que debe existir con las autoridades de justicia y demás autoridades de policía especializadas que funcionan en cada jurisdicción.

- La gestión pública territorial de la seguridad ciudadana debe dinamizarse atendiendo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiaridad, planificación, solidaridad, equidad territorial, gradualidad y flexibilidad, que se corresponden con los principios constitucionales de la gestión pública del Estado y con lo dispuesto en materia de ordenamiento territorial.
- La gestión pública territorial de la seguridad ciudadana es atender desde el marco de las competencias, funciones, atribuciones, capacidades institucionales, y en concordancia con los lineamientos presidenciales en materia de orden público, así como con los lineamientos de política pública de seguridad y convivencia ciudadana, las diferentes manifestaciones y materializaciones de los megaproblemas públicos que se engloban bajo las categorías de indisciplina y desorden social, violencia interpersonal en espacios públicos y privados y delincuencia. Problemas públicos que en su conjunto generan afectaciones al orden público.

Existe relación entre la Ley 1801 de 2016 y la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana.

La relación entre la Ley 1801 de 2016 y la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana es una relación natural y consustancial, debido a tres razones:

- **El derecho de policía** y específicamente su materialización a través del Código Nacional de Policía y Convivencia y las reglamentaciones que expidan las autoridades territoriales en la materia **es parte de las categorías en las que se clasifican los instrumen-**

tos de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana. En este sentido, cualquier cambio o alteración en materia de derecho de policía genera externalidades, tanto positivas como negativas, en las demás categorías de instrumentos.

- **El Código Nacional de Policía y Convivencia les reafirma el carácter de autoridades de policía a las autoridades político-administrativas de elección popular,** carácter complementario al de ser agentes del Presidente de la República en materia de orden público, disposición a partir de la que reitera el liderazgo y gerencia que deben tener respecto a la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana.

- **La apropiación e implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia** por parte de las autoridades de policía indiscutiblemente **genera una relación interactiva e iterativa con las demás categorías de instrumentos de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana.** De hecho, las disposiciones que contiene la Ley 1801 de 2016 modifican, reafirman o crean nuevos instrumentos, tal y como se puede corroborar en el artículo 19, al propiciar la reforma de los tradicionales Consejos de Seguridad por los Consejos de Seguridad y Convivencia, y además crear la instancia de coordinación especializada en el seguimiento a la función y actividad de policía denominada Comités Civiles de Convivencia. Situación similar se observa en el artículo 201 numeral 6 y 205 numeral 4 que disponen la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, PISCC, por parte de los gobernadores y alcaldes, respectivamente, durante los primeros seis meses del primer año de gobierno.

Ilustración1. Instrumentos de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana



Esta relación interactiva e iterativa, como lo muestra la ilustración, que existe entre las diferentes categorías de instrumentos para la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana permite visualizar que un cambio tan importante en materia de derecho de policía, como es la expedición de un nuevo código, genera la imperiosa necesidad de ajustar la planeación estratégica, financiera y presupuestal que se estaba terminando de diseñar para los cuatro años de gobierno en relación con los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia, PISCC, y los Planes Operativos Anuales de Inversión, POAI.

En este orden de ideas, la expedición de este nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia se constituye, al mismo tiempo, en una necesidad y una oportunidad, tanto para que las instituciones como los ciudadanos perfilen y formulen proyectos de inversión que tengan como finalidad poner en funcionamiento una o varias disposiciones del Código. Ejemplo de lo anterior es la puesta en funcionamiento de centros adecuados en las jurisdicciones para trasladar los niños, niñas y adolescentes que incurran en la comercialización, distribución, tenencia, almacenamiento, porte o consumo de sustancias psicoactivas o tóxicas, alcohólicas o demás sustancias estimulantes que puedan afectar su salud o que produzcan dependencia, que estén

restringidas para menores de edad (artículo 39) o sistemas o mecanismos que permitan el registro de los caninos potencialmente peligrosos en el censo que debe existir en cada entidad territorial (artículo 128); por mencionar algunos ejemplos.

El ajuste de la planeación estratégica genera de manera causal un ajuste en la planeación financiera de los próximos tres años y presupuestal de la siguiente vigencia, toda vez que se deben establecer qué recursos de los fondos cuentas territoriales de seguridad ciudadana, FONSET, pueden destinarse a la implementación de la Ley 1801 de 2016, además de iniciar la formulación y trámite de proyectos de inversión en el marco del Sistema Nacional de Regalías, SNR, que contribuyan a la implementación de ciertas disposiciones del Código.

De igual forma, la nueva reglamentación de los Consejos de Seguridad y Convivencia generará un proceso nuevo de dinamización, apropiación y funcionamiento de estos espacios de coordinación interinstitucional, que debe ser apropiado por parte de las autoridades que los conforman a la mayor brevedad. Así mismo, la puesta en funcionamiento de los Comités Civiles de Convivencia se constituye en un desafío en sí mismo, que genera procesos de aprendizaje y gestión propios frente al trámite que se debe dar a las quejas, denuncias, peticiones o reconocimientos reportados en relación con la función y la actividad de policía en cada jurisdicción.

Junto con lo anterior, es necesario empezar a diseñar nuevos mecanismos, sistemas o formas de recoger información que resulten útiles para realizar seguimiento y evaluación a la aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia, así como para la toma de decisiones en las materias que este contempla. Algunos de estos mecanismos o sistemas serán de carácter local, seccional, y

otros del orden nacional. La sinergia que exista entre los mismos, la forma como se recojan los datos, se procesen y analicen, permitirá tener mayor comprensión sobre los problemas públicos ligados a la indisciplina o el desorden social, así como al control social que se ejerce por parte de las autoridades (externo) y los ciudadanos (interno).

En este orden de ideas, la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia y su entrada en vigencia el 30 de enero de 2017 es una variable fundamental que altera el normal funcionamiento de las demás categorías de instrumentos para la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana, además que amplia y dispone nuevas reglas de juego para las autoridades político-administrativas territoriales en este ámbito de acción específico.

Capacidades institucionales en el ámbito local: requisito sine qua non para la implementación efectiva de la Ley 1801 de 2016

La apropiación e implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia se da en el ámbito local bajo el liderazgo de las autoridades territoriales, con el apoyo de las entidades del orden nacional y a través de la participación y aprehensión por parte de los ciudadanos. Para su adecuada implementación se requiere de múltiples capacidades locales, que no solo están representadas en la existencia de infraestructura especializada para ciertas temáticas, sino en el fortalecimiento de capacidades en materia de recursos humanos, administrativos, nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y capital social positivo alrededor de la implementación de esta normativa.

A continuación se clasifican las capacidades que demanda la implementación efectiva de la Ley 1801 de 2016,

haciendo la salvedad de que al referirse a la generación de capacidades en las instituciones, estas últimas deben ser entendidas en su sentido amplio y no solo como entidades organizacionales, razón por la que es importante comprender que la Ley 1801 de 2016 en la medida en que modifica instituciones y formas de actuación de las organizaciones, entendidas estas como entidades, implica un proceso de largo aliento, puesto que es un proceso entre seres humanos que deben modificar sus comportamientos sopesando múltiples variables en cada momento.

Capacidades institucionales relacionadas con entidades – organizacionales:

- Sitios adecuados en su jurisdicción para trasladar los niños, niñas y adolescentes que incurran en la comercialización, distribución, tenencia, almacenamiento, porte o consumo de sustancias psicoactivas o tóxicas, alcohólicas o demás sustancias estimulantes que puedan afectar su salud o que produzcan dependencia, que estén restringidas para menores de edad (artículo 39).
- Programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia a través de los cuales se podrán cumplir las medidas correctivas que así lo demandan. Para tal efecto, se atenderán los lineamientos que establezca el gobierno nacional (artículos 205, numeral 12 y 210, párrafo 1). La participación de los ciudadanos a los que se les aplique esta medida correctiva será hasta por seis (6) horas (artículo 175). Deberán existir programas comunitarios o actividades pedagógicas tanto para población adulta, como para niños, niñas y adolescentes. Estos últimos deberán contar con el adecuado enfoque de acuerdo con la legislación vigente (artículo 175, párrafo 2).

- Hogares o centros de atención para atender de manera integral a los ciudadanos habitantes de y en calle, así como la conformación y servicio de los equipos interdisciplinarios que se encargarán de hacer las intervenciones para el restablecimiento de los derechos de estos habitantes (artículo 41).
- Modelo de atención integral para los ciudadanos habitantes de y en calle (Ley 1641 de 2013). Dicho modelo debe contemplar las características, ubicación y condiciones de los lugares donde serán trasladados los habitantes de y en calle, así como el medio de transporte a través del cual se efectuará el traslado. Lo anterior con el fin de garantizar los derechos de esta población y sus condiciones de seguridad.
- Disponer de un lugar seguro – albergue, sea este un centro de bienestar animal, caso municipal u hogar de paso público o privado, a donde se llevarán los animales domésticos o mascotas que penetren predios ajenos o vaguen por sitio público y se desconozca quién es el propietario o tenedor del mismo, y que por su condición física o situación de riesgo ameriten la atención o su custodia (artículo 119).
- Lugar adecuado al que puedan ser conducidos los ciudadanos cuando la Policía Nacional hace uso del medio de traslado por protección. Este lugar debe estar adecuado para albergar a los ciudadanos por un periodo máximo de 12 horas y por razones de higiene y protección debe contar con los espacios adecuados para dividir a los ciudadanos según su sexo (artículo 155, parágrafo 2).
- Estructura administrativa para el cobro y recaudo de dineros que por concepto de multas se causen (artículo 185).

Capacidades institucionales relacionadas con la puesta en funcionamiento de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones:

- Mecanismo para informar de manera suficiente a la ciudadanía el lugar a donde se llevan los animales que sean sorprendidos en predios ajenos o vagando en el espacio público y establecer un sistema donde se pueda solicitar información y buscar los animales en caso de extravío. En las ciudades capitales y en municipios con población mayor a cien mil habitantes se deberá, además, establecer un vínculo o un sitio en la página web de la alcaldía en donde se registre la fotografía de cada animal encontrado para facilitar su búsqueda (artículo 121).
- Un sistema o mecanismo que permita el registro de los caninos potencialmente peligrosos en el censo que debe existir en cada entidad territorial. A partir del registro en dicho censo, se expedirá el respectivo permiso para poseer esta clase de perros (artículo 128).
- La puesta en funcionamiento de una plataforma sólida y efectiva con múltiples usuarios y servicios a partir de la cual funcionará el Registro Nacional de Medidas Correctivas.
- Un sistema, mecanismo o protocolo que les permita a las autoridades de policía acceder de manera permanente y en tiempo real a las matrículas mercantiles registradas o modificadas en la Cámara de Comercio que cubre la entidad territorial (artículo 85).
- Una interconexión por parte de todas las autoridades de policía que permita en tiempo real subir al Registro Nacional de Medidas Correctivas, a cargo de la Policía

Nacional, los comparendos que se impongan, tanto a personas naturales como jurídicas, con las respectivas medidas correctivas (Ley 1801 de 2016, artículo 184).

- Además, una interconexión por parte de todas las autoridades de policía que les permita reportar en tiempo real las actividades que realizan y el resultado de las mismas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, siempre y cuando no se afecten operaciones policiales en desarrollo ni se contravenga la ley al Sistema Único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de Policía. Sistema que deberá ser puesto en funcionamiento por parte de la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de las tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ley 1801 de 2016, artículo 235).

Capacidades institucionales en materia de talento humano:

- La totalidad de los inspectores de policía urbanos, rurales y corregidores actualizados y capacitados en las nuevas disposiciones que contiene la Ley 1801 de 2016. Así como en mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En especial se requiere la formación de la totalidad del personal policial, en mediación policial, por ser este un medio inmaterial de policía.
- Número de inspectores de policía y corregidores que se consideren necesarios para una rápida y cumplida prestación de la función de policía en los municipios (artículo 205, numeral 13).
- En el caso de los municipios que ostentan la calidad de ciudades capitales, los distritos especiales y los municipios con una población superior a cien mil habitantes, disponer de inspecciones de policía de manera per-

manente, las 24 horas del día. Así como los protocolos de funcionamiento y difusión de este servicio en la entidad territorial (artículo 206, parágrafo 2).

- Equipos interdisciplinarios para poner en funcionamiento el modelo integral para los ciudadanos habitantes de y en calle.
- Personal que realice labores propias de la figura denominada gestores de convivencia en las entidades territoriales.
- Formación y desarrollo de las competencias cognitivas y actitudinales de la mediación en la totalidad del personal policial, con el fin de que puedan hacer uso del medio inmaterial de la mediación al momento de atender cualquier problema de convivencia.
- Formación y desarrollo de competencias cognitivas y actitudinales por parte de todas las autoridades de policía en relación con la difusión, uso y aplicación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, MARC.

Capacidades institucionales en el ámbito social y comunitario:

- Divulgación del Código Nacional de Policía y Convivencia a todos los ciudadanos, a través de diferentes canales de comunicación, mediante el uso de diferentes mediaciones pedagógicas.
- Apropiación por parte de los ciudadanos de la nueva normativa, de tal forma que se refleje en comportamientos acordes con la norma, control social positivo de los demás ciudadanos y participación en el proceso de implementación.

¿Cómo lograr la gobernabilidad local necesaria para la implementación de la Ley 1801 de 2016?

La implementación y aplicación de esta nueva normativa no es de manera exclusiva una responsabilidad de las autoridades de los órdenes seccionales y locales de gobierno; por el contrario, requiere una amplia participación y liderazgo por parte de las autoridades del orden nacional. Dicha participación debe darse en términos de asistencia técnica y presupuestal, de tal forma que se generen las capacidades institucionales necesarias para su puesta en funcionamiento. En este sentido, es fundamental que las entidades del orden nacional:

1. Den celeridad a la expedición de la reglamentación que requieren más de 20 artículos de la Ley 1801 de 2016. Además, es fundamental que acompañen dicha reglamentación de una pedagogía para su divulgación y entrenamiento de las autoridades.
2. Consideren la modificación de la resolución del FON-SECON a través de la cual actualmente se priorizan los ejes temáticos de los proyectos de inversión que pueden ser cofinanciados con recursos de dicho fondo. Lo anterior, con el fin de priorizar los proyectos de inversión cuya finalidad sea la generación de capacidades organizacionales, así como las relacionadas, con la puesta en funcionamiento de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que permitan la implementación de la Ley 1801 de 2016 bajo estándares de calidad, eficiencia en el gasto y de la perspectiva de los derechos humanos.
3. Diseño y puesta en funcionamiento de un Programa Nacional de Entrenamiento dirigido a los Inspectores de Policía urbanos, rurales y corregidores, a cargo de

la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, en asocio con el Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, los Ministerios del Interior, Justicia y Derecho, así como la Policía Nacional. Dicho programa debe incorporar diversas modalidades para el desarrollo de los procesos de capacitación y entrenamiento.

4. Priorización en el Sistema Nacional de Regalías, SNR, y, específicamente, por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión, OCAD, de proyectos de inversión relacionados con la generación, transformación, aumento, mejora, entre otros, de capacidades organizacionales, así como las relacionadas con la puesta en funcionamiento de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones que permitan la implementación de la Ley 1801 de 2016, en los ítems contemplados en el Anexo 10 del Acuerdo 017 de 2013.
5. Considerar la modificación de la Ley 1801 de 2016 en el artículo 243 relacionado con la vigencia, con el fin de incorporar una transición regionalizada que permita la generación de las capacidades –governabilidad local– en estos temas, que garantice, a su vez, una implementación real y efectiva de esta normativa.

Referencias

Congreso de la República de Colombia, Ley 62 (1993, 12 de agosto). “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”. En *Diario Oficial*, N.º 40.987, de agosto 12 de 1993, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 418 (25 de diciembre de 1997). “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”. En *Diario Oficial*, N.º 43.201, del 26 de diciembre de 1997, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 489 (29 de diciembre de 1998). “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, en *Diario Oficial* N.º 43.464 del 30 de diciembre de 1998, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 548 (23 de diciembre de 1999). “*Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones*”, en *Diario Oficial* N.º 43.827. Diciembre 23 de 1999, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 782 (23 de diciembre de 2002). “*Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones*”, en *Diario Oficial* N.º 45.043 de diciembre 23 de 2002, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1106 (22 de diciembre de 2006). “*Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999, la Ley 782 de 2002, y se modifican algunas de sus disposiciones*”, en *Diario Oficial* N.º 46.490 de diciembre 22 de 2006, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1386 (21 de mayo de 2010). “*Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones*”, en *Diario Oficial* N.º 47.716 de mayo 21 de 2010, Bogotá.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1421 (21 de diciembre de 2010). “*Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006*”, en *Diario Oficial* N.º 40.958 de julio 22 de 1993, Bogotá.

- Congreso de la República de Colombia, Ley 1551 (6 de julio de 2012). "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", en *Diario Oficial* N.º 48.483 del 6 de julio de 2012, Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1738 (18 de diciembre de 2014). "Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010", en *Diario Oficial* N.º 49.369 de diciembre 18 de 2014, Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia, Ley 1801 (29 de julio de 2016). "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.", en *Diario Oficial* N.º 49.949 de 29 de julio de 2016, Bogotá.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- El Tiempo (20 de abril de 1996) Así operarán las zonas de orden público. Recuperado del sitio web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-285033>, el 14 de febrero de 2017
- Gómez, C. (2015). Planeación en seguridad ciudadana: realidad o ficción. Estrategia & Decisión. *Gestión territorial de la seguridad ciudadana*. Serie 1-1.
- Gómez, C. (2014). Origen, alcance y limitaciones de la noción de gestión pública territorial de la seguridad ciudadana. Estrategia & Decisión. *Gestión territorial de la seguridad ciudadana*. Serie 1-4.
- Gómez, C. y Cortés, Y. (2015). Limitaciones de las fuentes de financiación para la seguridad ciudadana. Estrategia & Decisión. *Gestión territorial de la seguridad ciudadana*. Serie 1-4.
- Guerrero, E. (2011). ¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación? Módulo 1 (B. INDES, Ed.) INDES - BID.
- Gutiérrez, J. (2012). Gobernabilidad democrática territorial para el desarrollo institucional: una salida a la crisis de la categorización departamental y municipal en Colombia. *Reflexión Política*, 14 (28): 96-116.

Presidencia de la República de Colombia, Decreto 399 (14 de febrero de 2011). *“Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones”*.

Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1066 (26 de mayo de 2015). *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior”*.

Los retos de la planeación local de la seguridad en Colombia: el caso de Medellín

Laura Gallego Moscoso¹
Camilo Arango Osorno²

- 1 Politóloga de la Universidad EAFIT, máster en Administración y máster en Gobierno y Políticas Públicas. Directora del Centro de Análisis Político EAFIT. Lgalleg5@eafit.edu.co.
- 2 Subsecretario de Planeación de la Seguridad de la Alcaldía de Medellín. camiloarango85@gmail.com.

La cualificación de la gestión local de la seguridad es una creciente preocupación en Colombia. No se trata de obligaciones normativas recientes, dado que las competencias de las autoridades locales en el país fueron definidas inicialmente hace más de una década, pero el actual contexto cambiante de construcción de paz y redefinición de los enfoques de intervención en materia de seguridad hacen que toda la atención deje de estar centrada en las autoridades del nivel nacional, para exigir a las autoridades locales, Alcaldes y Gobernadores, un mayor compromiso y voluntad política en la consolidación de sus agendas locales de seguridad.

Medellín ha sido uno de los escenarios locales –no solo en Colombia, sino en la región de América Latina– que de mejor forma ha recorrido ese camino de consolidación en agendas de gobernanza y seguridad con el liderazgo de los gobiernos municipales, alcanzando grandes avances en materia de indicadores delictivos, en especial, en relación

con el indicador de homicidio, que le ha valido el reconocimiento de agencias internacionales y organismos de cooperación regional. Pero lo realmente interesante de la transformación de Medellín, más allá de los resultados que se traducen en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, ha sido el proceso de fortalecimiento institucional que se ha liderado desde el gobierno local para asumir las competencias normativas que en materia de seguridad y convivencia han sido confiadas a los alcaldes desde la promulgación de la Constitución de 1991 y de las leyes que rigen las competencias en materia de orden público.

El presente texto parte de la pregunta por la implementación de los modelos de formulación e implementación de políticas públicas en materia de seguridad en el caso del municipio de Medellín, con la pretensión de plantear la discusión en torno a la posibilidad de superar los modelos clásicos de gestión en los problemas públicos, centrados en el nivel institucional central, al tiempo que supone avanzar en la construcción de agendas de seguridad y convivencia desde la lógica de otros actores en principio no formales, por fuera del espectro de toma de decisiones públicas y capaces de llenar algunos de los vacíos que aún quedan en la gestión territorial de la seguridad. Si bien la ciudad ha avanzado en una ruta técnica para la formulación de unos instrumentos de planeación en la seguridad que desvirtúan la lógica de un gobierno central que define la agenda en la gestión local en esta materia, el desafío persiste para el Estado local a nivel territorial. En el caso de Medellín, pasa por ampliar el escenario de interacción formal e informal entre los diferentes grupos sociales, y entre estos y el Estado.

Por un lado, partiendo del análisis clásico del diseño de las políticas públicas, generalmente orientado desde una visión "Estatista", el proceso de formulación e implemen-

tación de una política debe concernir a los funcionarios y a la administración pública, que por definición actúan en pro del interés general. Subrayando el carácter institucional y formal en la gestión de dichas políticas, estas no son más que “el producto de la reunión de una voluntad política y de una estructura administrativa: está en el corazón de la acción gubernamental” (Ramió y Ballart, 2000). En ese sentido, la gestión del Estado central y posteriormente local se materializa en el estudio de la decisión pública y, por tanto, las decisiones se toman desde la centralidad del poder, desde el nivel en el que se aprueban y se financian las mismas.

Bajo esta lógica institucional fuerte, la toma de una decisión pública o el proceso decisional en sí mismo consiste en entender el problema, incluirlo en la agenda gubernamental y desarrollar los instrumentos o las alternativas de solución para gestionar dicho problema, asignándole recursos e inscribiéndolo en un mapa de procesos. Parafraseando a André-Noël Roth (2002, p. 148), las políticas públicas se asumen generalmente como procesos decisionales y acciones promovidas por los gobiernos y colectivos para enfrentar situaciones problemáticas y enfocar acciones relacionadas con su promoción y prevención. Bajo esta lógica, la gestión es jerárquica, va del nivel central al local.

El reto para el caso de Medellín va más allá de entender las políticas como instrumentos diseñados por el poder central y gestionados exclusivamente desde el nivel institucional. La decisión pública va más allá de configurar la materialización de las acciones de los gobiernos para enfrentar situaciones problemáticas, en este caso en materia de seguridad y convivencia. La decisión resultada de la posición central del Estado es tan importante y constituye un desafío tan determinante en la gestión de la seguridad, como la importancia de una decisión negociada en

la que participa y lidera el gobierno local en función de sus capacidades de acción y sus recursos, en permanente interacción y negociación con otros actores no formales que determinan en definitiva la llegada de dichas políticas al territorio. La política pública es el producto de un arbitraje constante entre la acción pública y sus públicos, es el producto de un proceso decisional caótico caracterizado por la movilización de intereses sectoriales (Haplern, 2009, p. 147). En palabras precisas,

La formulación y la selección de una solución adaptada a un problema dado no son actividades neutras, sino que dan lugar a la movilización y al enfrentamiento de intereses particulares, a la explosión de conflictos y a tentativas de negociación y acuerdos a medias. La realidad despista y obliga al investigador a relativizar el discurso racional que le muestran los actores.

Si bien es cierto que “el análisis de las políticas públicas tiene que ver fundamentalmente con la acción colectiva en la que interviene el legítimo poder o autoridad de los gobiernos y de las administraciones públicas” (Ramíó y Ballart, 2000, p. 481), siendo estas, justamente, los instrumentos del Estado para el cumplimiento de sus fines, la realidad hace explícito que los problemas no existen por sí mismos, los problemas públicos son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador (Tamayo, 1997, p. 266), de modo tal que el decisor no es monolítico, su acción está determinada previamente por el impulso político en un contexto territorial determinado, en función de unas agendas que responden a ese contexto territorial y que son permanentemente modificadas por los intereses y capacidades de otros actores (266). La autonomía del decisor se ve continuamente limitada por el peso no solo de las instituciones o de la estructura administrativa en la que

estas se enmarcan, también por una serie de actores públicos y privados que las intentan determinar, lo que conlleva a que en la práctica el decisor, con frecuencia, se vea en el permanente desafío de atenuar el carácter institucional de los instrumentos y abrir el escenario de construcción de políticas a la comprensión de aquellas lógicas que si bien no son gubernamentales, le ayudan a llenar vacíos en la gestión institucional misma.

Desde esta perspectiva, vale insistir, una ciudad como Medellín ha logrado avanzar en responder a la pregunta por cómo el administrador público en el nivel territorial debe optar por una definición del problema y sus instrumentos de gestión. Las administraciones municipales de Medellín han liderado procesos de planeación local de la seguridad, con niveles institucionales de desarrollo, que han superado no solo las expectativas en relación con el cumplimiento de las obligaciones normativas, sino la respuesta institucional que el gobierno nacional pudo haber formulado para atender un territorio con los retos que durante los últimos veinte años se han debido afrontar en la ciudad.

Medellín puso, desde los años 90 el tema en la agenda pública de la ciudad como una preocupación ciudadana. Las administraciones municipales respondieron a inicios de los años 2000 con la asunción de las responsabilidades normativas para la gestión local de la seguridad, y así empezó el desarrollo local de un tema que para entonces en Colombia resultaba toda una novedad en las agendas locales de alcaldes y gobernadores.

En otras palabras, el desarrollo de los procesos locales de planeación de la seguridad es un asunto reciente en la ciudad. Medellín es un municipio que se puso al día en el cumplimiento de las obligaciones de ley en materia de seguridad solamente en el año 2012, luego de avanzar

con la creación del Fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia, FONSET, a través de un acuerdo municipal creado por el Concejo de la ciudad. Ese mismo año, formuló conjuntamente con los organismos de seguridad y de justicia que tienen asiento en la ciudad el primer Plan Integral de Seguridad y Convivencia, PISC, con el liderazgo de la administración municipal, y durante los años 2013 a 2015 avanzó en la formulación de una innovadora propuesta de política pública de seguridad y convivencia municipal, en un proceso participativo y pausado que fue finalmente refrendado por el Concejo de la ciudad que la suscribió con un Acuerdo municipal con una vigencia de diez años.

En esos mismos plazos, el gobierno nacional hizo tránsito a una preocupación por el fortalecimiento de las agendas nacionales en seguridad ciudadana, y puso a disposición de las autoridades locales una serie de instrumentos e instituciones que pretendieron facilitar la respuesta institucional de los territorios, a través del cumplimiento de instrumentos como la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, o la estandarización de metodologías para la formulación de instrumentos de planeación de la seguridad, como lo promovió mediante una consejería presidencial en temas de seguridad. Pero en el caso de Medellín, sus autoridades locales consideraron que no solo sus competencias normativas, sino sus capacidades institucionales les permitían complementar e innovar por medio de nuevos instrumentos de planeación de la seguridad, como la implementación de instrumentos de territorialización planeada de la oferta en materia de seguridad, o incluso la formulación de una política pública de largo plazo en temas de seguridad y convivencia.

La experiencia en el caso de los procesos de planeación local de la seguridad de Medellín, que además durante el año 2016 se enfrentó a la formulación de su Plan de Desa-

rrollo 2016-2019 y a la formulación de un nuevo PISC para la misma vigencia, ha permitido demostrar que los modelos teóricos tradicionales de formulación de políticas públicas bajo la lógica *top-down* no son suficientes para afrontar los retos de la gestión en esta materia.

De la implementación de esos modelos de planeación local de la seguridad quedan, además de las reflexiones en torno a la flexibilidad de los modelos de formulación de los instrumentos, algunos retos particulares propios de la gestión de la seguridad en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales. El modelo que ha creado e implementado Medellín para la formulación y puesta en funcionamiento de sus instrumentos de planeación local de la seguridad –que ha superado la respuesta que desde el nivel central, se hubiera podido dar a las problemáticas que tuvo que hacer frente– se ha hecho a la medida de las capacidades institucionales y financieras de la ciudad, y esa es una claridad importante en relación con la posibilidad de asumirlo como una buena práctica que pueda replicarse en otros territorios. Sin duda, la capacidad de recaudo de los recursos que ingresan al FONSET de Medellín no son comparables con la mayoría de los municipios de Colombia, pero sí existen unos elementos que se han convertido en característicos de la ciudad, y que pueden orientar la toma de decisiones en otros territorios del país o de la región.

El primero es el liderazgo de las administraciones municipales. Medellín ha sido uno de los escenarios locales donde mayor incidencia ha tenido el tema de seguridad, no solo en los procesos de elección de alcaldes y concejales, sino que ha sido uno de los escenarios urbanos de mayor inversión histórica per cápita en materia de seguridad. Ello ha supuesto además la creciente participación activa de los alcaldes en la construcción de las agendas locales de segu-

ridad, y en la definición de las metas en los indicadores de los instrumentos de planeación, como las que se incluyen en los Planes de Desarrollo.

El segundo es el compromiso político por visibilizar con mayor fuerza cada vez las agendas de seguridad en los planes de desarrollo. Ello ha permitido en el caso de Medellín que los recursos del FONSET que se invierten en el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia se complementen con los presupuestos de inversión de la administración municipal para que la inversión sea aún mayor, o incluso, como ha ocurrido en los últimos gobiernos, sea cercana al doble de los recursos del fondo. En el caso de los municipios con menores capacidades de recaudo de las fuentes posibles de recursos que nutren el fondo de seguridad, ello permitiría mantener unos mínimos de recursos de inversión que solventen las necesidades municipales en materia de seguridad y convivencia.

La gestión responsable de la información para la toma informada de decisiones es otro aprendizaje. Medellín ha avanzado en la consolidación de un sistema de información con amplio recorrido y capacidades técnicas de análisis cuantitativo, cualitativo y espacial que les permite a las autoridades locales contar con datos en tiempo real para la toma de sus decisiones. Incluso en el caso de las alcaldías con menor capacidad institucional, una adecuada gestión de la información que generan los organismos de seguridad y aquella que sus equipos en territorio pueden generar, hacen la diferencia en la definición estratégica de sus intervenciones en materia de seguridad.

Finalmente, la consolidación de las estructuras institucionales responsables del liderazgo y cumplimiento de las agendas de seguridad, convivencia y justicia han permitido en el caso de Medellín una mayor especialización de los

equipos de trabajo y mayores niveles de experticia en el cumplimiento de las obligaciones de ley y en la creación de fórmulas innovadoras para hacer frente a los retos en materia de seguridad. El fortalecimiento de las secretarías de gobierno o el rumbo implementado por Medellín y ahora por otras ciudades en el país de poner en funcionamiento secretarías de seguridad permitirán a entes territoriales con menores capacidades institucionales tener un mejor conocimiento, más especializado y pertinente, y una mejor interlocución con las autoridades del gobierno departamental o nacional, y con los organismos de seguridad y de justicia que prestan sus servicios en su territorio.

De la experiencia de Medellín en la formulación e implementación de sus instrumentos de planeación de la seguridad quedan retos importantes en relación con el cumplimiento de las agendas locales en la ciudad, que en su mayoría son preocupaciones de la gestión territorial de la seguridad en Colombia. La primera, y quizás más compleja porque son pocas las buenas prácticas que resulta posible identificar, es la puesta en marcha de los escenarios de articulación de la seguridad, como verdaderos escenarios para la toma colegiada de decisiones orientadas al mejoramiento en la prestación del servicio de los organismos de seguridad y de justicia, pero sobre todo para el mejoramiento en la articulación en su gestión cotidiana. Los consejos de seguridad, los comités territoriales de orden público o los comités municipales de justicia transicional, por mencionar aquellos escenarios de mayor relevancia en materia de seguridad creados en normas del nivel nacional y además priorizados en la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Medellín, suelen ser escenarios que por su conformación, representación de las instituciones, o falta de confianza entre sus miembros, no se consolidan como reales escenarios que mejoren las condiciones operativas

y estratégicas para el mejor desempeño de los organismos de seguridad y de justicia en el territorio.

La segunda preocupación radica en la gestión eficiente de los recursos del Fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia. Asociar la inversión de los recursos a la atención de las problemáticas priorizadas en los PISC con una batería de indicadores y unos modelos avanzados de evaluación de impacto de esa inversión es un asunto pendiente en temas de seguridad y que sí ha encontrado avances en otros campos de la administración pública. Se requiere de un esfuerzo especial de los equipos técnicos de los entes territoriales para avanzar en ese rumbo, de cara a convertir en una gestión realmente técnica la administración de recursos de los fondos de seguridad y de los fondos de inversión que complementan los presupuestos en la materia.

El tercer reto, asociado a la percepción de seguridad, es avanzar en hacer más transparente la gestión de la seguridad en cada una de las dependencias con competencias y responsabilidades en la materia. Las metodologías participativas para el acompañamiento y veeduría en la implementación de programas y proyectos, y en los presupuestos asociadas a los instrumentos de planeación, sigue siendo un asunto pendiente que carece en la mayoría de los escenarios locales de la voluntad política para materializarlo. Los alcaldes son los actores clave que pueden liderar estas agendas para hacer de la gestión pública de la seguridad un escenario realmente participativo.

El cuarto, y en el cual los entes territoriales no tienen la última palabra por tratarse de una competencia de las autoridades del gobierno nacional, son los mecanismos de calificación, promoción y ascenso de los miembros de los organismos de seguridad, que determinan en buena medi-

da los modelos de gestión operativa y el trabajo articulado con las demás instituciones con las que comparten competencias, dificultando en muchos casos una asertiva gestión del territorio por el cumplimiento de unas metas que no se corresponden con las necesidades de las comunidades en cuanto, al mejoramiento de sus condiciones de seguridad.

En último lugar, uno de los pendientes en los procesos de planeación de la seguridad en todos los niveles, pero en especial en el nivel territorial, es la vinculación de las comunidades en la formulación e implementación de esos instrumentos de planeación. Las competencias jurídicas de los organismos de seguridad, las especiales condiciones de afectación del orden público en los últimos treinta años en los entornos urbanos del país, las afectaciones generadas por el conflicto armado especialmente en zona rurales, los abusos de autoridad de algunos actores estatales, y la vulnerabilidad de otros que tienen competencias en temas de seguridad, convivencia y justicia han convertido en una tentación la posibilidad de excluir a los actores no estatales de los procesos de planeación de la seguridad. Es necesario, como se ha evidenciado en otros contextos de la región, incluir las comunidades con el fin de promover escenarios de corresponsabilidad en la gestión de las problemáticas de seguridad que las afectan.

El reto es ir más allá de esta perspectiva e incluir en el escenario de comprensión la pregunta por las fuerzas sociales que definen, organizan, negocian, ejecutan y gestionan sus instrumentos (Leyva, 2010, p. 272), es decir, la pregunta por cómo entender y gestionar la territorialización de la función pública, la redistribución de funciones y la rearticulación de esas funciones con las capacidades de otros actores públicos y privados con capacidad para dirigir, determinar, limitar y orientar las políticas.

Referencias

- Ballart, X. (2000), *Ciencia de la administración*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- Haplern, C. (2009). "Decisión" en: Boussaguet, L., Jacquout, S. y Ravinet, P. (directores) *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? En A. Echeverri, J. Giraldo y M. Hermelín (Eds.), *Medellín, Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad* (pp. 271-293). Medellín: Universidad EAFIT
- Ramió, C. y Ballart, X. (2000). "La formulación de políticas públicas", publicado en RAMIÓ, C. & Repetto, F. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. En F. Repetto (Ed.), *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, (pp. 39-98). Ciudad de Guatemala: Banco Interamericano de Desarrollo - Magna Terra Editores.
- Roth Deubel, André-Noël (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Gestión de proyectos para la seguridad y la paz

Mayor Mauricio Andrés Carrillo Álvarez¹
Jefe Área Académica Escuela de Postgrados
de Policía

¹ Oficial de la Policía Nacional de Colombia. Administrador Policial. Magister en Calidad y Gestión Integral. Cursa Master in Project Management en el Instituto Europeo de Posgrados. Docente de postgrado de la Escuela de Postgrados de Policía y Universidad Santo Tomás.

La Dirección Nacional de Escuelas a través de la Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” durante los años 2015-2016 realiza un ejercicio estratégico de transformación de la educación policial que se orienta al nivel directo de la Policía Nacional, que para el caso que nos atañe hace referencia al proceso de capacitación de los futuros generales de esta Institución, en cuyos hombros recae la responsabilidad de liderar y guiar los destinos de un poco más de 180.000 hombres y mujeres policías que día a día entregan sus vidas en cumplimiento de su deber constitucional, que no es otro que el de mantener “las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (Constitución Política de Colombia, 1991).

De la esencia de este pequeño extracto del artículo 218 de la Constitución Política proviene la intención del presente escrito: contribuir a la consecución de estos ideales

mediante la gestión de proyectos en sus diferentes formas, desde su formulación, gestión y evaluación, en la búsqueda de consolidar esas condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades (a lo que llamaré en adelante “seguridad”, entendida como la ausencia de peligros) y el aseguramiento de la convivencia en paz (entendida como la garantía de la tranquilidad, moralidad y ecología públicas).

A partir de lo anterior, es necesario, antes de adentrarse en el conocimiento de la gestión de proyectos con un enfoque en la seguridad y la paz, hacer una breve mención de la situación económica actual de la nación, elemento clave que afecta notablemente la gestión de proyectos de toda índole. Ante dicha situación, se debe preguntar: ¿Es un problema o una oportunidad?

La desaceleración económica: ¿problema u oportunidad?

En los últimos dos años (2014-2016), la economía global se ha visto afectada por la sobreoferta de petróleo. A raíz de eso, organismos como la Organización de Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) han tratado de regular el precio del crudo a partir de la reducción de la producción, situación que fue útil durante la crisis económica mundial del 2008-2009, cuando la contracción del crecimiento económico socavó la demanda de crudo. Hoy, la coyuntura es diferente, los países no alineados a la OPEP tales como Rusia y Estados Unidos y otros alineados como Argelia, Irán y Venezuela no disminuyeron sus cuotas de producción, por el contrario, han generado una sobreoferta que ha llevado a la caída de los precios del petróleo (Marzo C, 2015).

Ahora bien, aunque el panorama para un país como Colombia es difícil, en la medida que su economía tiene una significativa dependencia del petróleo, se aúna a esta

situación la apreciación del dólar, el cual de acuerdo al referente histórico del Banco de la República para la Tasa Representativa del Mercado (TRM), ha tenido un aumento del 42,44% aproximadamente, del 01/10/16 (\$2.022,00) al 01/10/16 (\$2.880,08), presentando su pico más alto el 12 de febrero del presente año, cuando el aumento fue cercano al 70% (\$3.434,89) con respecto a la primera medida mencionada (Banco de la República, 2016), situación que afecta las importaciones, la deuda externa y por consiguiente la economía en general del país, impactando negativamente la canasta familiar, la inversión social y el producto interno bruto.

A la par con la situación económica mundial, al interior de la economía colombiana se genera la contracción del presupuesto anual de la nación, por consiguiente el recorte presupuestal en la mayoría de carteras, como es el caso de la cartera de defensa en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional, lo que ocasiona que al interior de la Policía Nacional se tomen medidas encaminadas a la redistribución y maximización de los recursos asignados por concepto de funcionamiento, y quedan incluidos, entre otros rubros, la compra de equipos, el mantenimiento de instalaciones, el suministro de combustible, el mantenimiento de vehículos, la capacitación, el bienestar, entre otros, que ante una mala planificación, gestión y control pueden afectar con severidad la prestación del servicio de policía, que es el propósito y fin sobre el que está constituida la institución, como se mencionó al comienzo de este documento.

A pesar de esta situación, la Policía Nacional se caracteriza por su gestión eficiente y transparente de los recursos, lo cual se refleja en el fencimiento de su cuenta fiscal en los últimos seis años; en consecuencia, se establece así un ambiente propicio para la administración de los recursos asignados. Pero a pesar de estos resultados que tienen co-

mo propósito fortalecer la gestión institucional y la imagen organizacional, se presenta un reto que no radica solo en la transparencia en el manejo de los dineros del Estado: es la forma como se haga dónde radica el éxito, donde el ¿cómo? y el ¿para qué? (a lo que se responderá más adelante) asumen una posición preponderante en la gestión y liderazgo de los comandantes, cuya responsabilidad en la dirección, ejecución, control y evaluación de los programas, planes y proyectos de seguridad y convivencia diseñados al interior de sus unidades dependen de sus capacidades cognitivas y habilidades gerenciales para el manejo de estos aspectos cruciales en el momento actual del país.

Entonces, debemos preguntarnos si esta situación que por demás a la luz de cualquier funcionario público –llámese policía, ministro, gerente, rector, administrador, etc., con responsabilidad en la administración y ejecución de recursos públicos para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado– parece caótica y a la vez increíble frente a la respuesta que se debe dar a las exigencias y clamores que la sociedad y las circunstancias políticas, sociales y económicas imponen en los territorios, que hoy son el punto de partida para la consolidación de la paz, se presenta como un problema o una oportunidad, debido a que la escasez de recursos y los pocos elementos disponibles muestran un panorama desolador ante tantas necesidades.

Pero es aquí, en momentos como estos, cuando el liderazgo reviste vital importancia en la gestión de las unidades policiales, cuando la respuesta a las necesidades y expectativas en materia de seguridad y convivencia se deben caracterizar por una toma de decisiones acertada, una gestión de los recursos eficiente y el empleo de mecanismos de control y seguimiento que evalúen el impacto de las estrategias implementadas. Aunado a lo anterior, la desaceleración económica actual, aunque se presenta co-

mo un problema, también se convierte en una oportunidad de construir país en las regiones a partir de las alianzas con instituciones públicas y privadas, donde se privilegie el análisis de los problemas y la intervención inteligente del territorio (entendido no solo como la extensión geográfica de un lugar en particular, sino como todo lo que en él confluje desde el punto de vista social, económico, político, ambiental, público).

El concepto de paz territorial acuñado por el actual Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo hace mención a la necesidad de girar nuestra mirada al territorio y los derechos, estos últimos garantizados a todos los colombianos en cualquier parte del país. En su discurso en la Universidad de Harvard en el año 2013, Jaramillo afirma lo siguiente: “Es bien sabido que es imposible garantizar derechos de manera sostenida si no existen unas instituciones fuertes. ‘Instituciones’ no solo en el sentido de entidades, sino también del conjunto de prácticas y normas que regulan la vida pública y que son indispensables para la creación de condiciones de cooperación y convivencia” (Equipo de Paz Gobierno, 2014). En concordancia con lo anterior, la oportunidad que se tiene hoy de participar en la construcción de país a partir de comunidades seguras y en paz, como se llama al Plan Estratégico Institucional 2015-2018, es inmejorable, es el momento en el que de manera conjunta con los ciudadanos se establezcan programas, planes y proyectos encaminados a la generación de esas instituciones, vistas como prácticas y normas de convivencia.

Pero para ello es indispensable conocer los problemas que se manifiestan en los territorios, escuchando atentamente a los ciudadanos, grupos sociales, agremiaciones de diferentes tendencias, y en fin, todas las partes interesadas en la construcción de paz, como el mismo comisionado comenta: “Necesitamos es imponer una lógica de inclusión

e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio" (Equipo de Paz Gobierno, 2014). Por lo anterior, la gestión de proyectos se convierte en un factor desequilibrante ante estos nuevos contextos, en la medida que permite la inclusión de los diferentes actores, la consecución de recursos (financieros, humanos, tecnológicos, entre otros), la planificación basada en datos y hechos, la calidad de los servicios y otro sinnúmero de beneficios que el uso de los métodos para la dirección de proyectos trae consigo.

De esta manera, la articulación y el trabajo en red en los territorios puede convertirse en la respuesta a la falta de recursos económicos y otros problemas de la misma índole. Como se mencionó al inicio de este documento, la desaceleración económica impacta significativamente las arcas del Estado, por consiguiente, todos los entes territoriales se ven igualmente afectados, pero ello no significa que no se pueda responder de la misma manera o incluso mejor a las necesidades y expectativas que la sociedad manifiesta en materia de seguridad y convivencia. Por el contrario, se hace imprescindible la generación de alianzas entre el gobierno nacional y sus programas, las autoridades regionales (gobernadores y alcaldes), el cuerpo de policía y la población en general, para la utilización eficiente de los recursos asignados a partir del conocimiento local de los problemas a intervenir.

Por último, los comandantes de las unidades operativas y administrativas a nivel nacional deben comprender con lujo de detalles su participación en estas alianzas, no solo desde el punto de vista policial, sino como expertos en materia de seguridad y convivencia, convirtiéndose en referentes de consulta y orientación en la construcción de la política pública. Para ello deben tener una visión amplia de

los problemas locales, cómo intervenirlos y qué fuentes de financiación pueden encontrar en momentos en los que la desaceleración económica, la contracción del presupuesto y los recortes presupuestales están a la orden del día.

Fuentes de financiación para la gestión de proyectos

Existen en la actualidad organismos internacionales y entidades nacionales que tienen como propósito la inversión de recursos con un destino específico, en la mayoría de los casos de carácter social y económico, pero que aportan de manera significativa a la solución de los problemas en los territorios bajo estrictos procesos de selección y evaluación, por lo cual son escasos, pero no imposibles de alcanzar cuando se tiene clara la dirección de esta inversión y el impacto esperado con ella. A continuación se mencionarán algunos de ellos:s, partiendo desde el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por cada gobierno, sus programas, proyes y on educacion,ad de la ins

Organismos internacionales

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En el caso del BID, siendo este el banco regional más grande y más antiguo del mundo, es la principal fuente de financiamiento multilateral para el desarrollo económico, social e institucional de América Latina y el Caribe. En la actualidad ha concluido un poco más de 800 proyectos de diversa orientación en el país, con préstamos al año 2015 por la suma de US\$1.581 millones de dólares (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), convirtiéndose en una fuente de recursos para la

inversión en temas como la productividad económica, la efectividad de la gestión pública y la movilidad social, y la consolidación de la clase social, esto en concordancia con el documento “Colombia Estrategia de País del BID 2015-2018” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015), donde presenta un estudio de la situación actual del país en aspectos económicos entre los que se destacan la coyuntura del precio de los hidrocarburos, el desempeño e indicadores sociales, los riesgos comerciales frente a la baja tasa de crecimiento de socios comerciales en la región, entre otros ítems relacionados.

Ahora bien, es importante resaltar que de cara a esta puesta estratégica del BID sobre Colombia, se deben aprovechar los recursos destinados a la innovación, donde la Policía Nacional a través de Colciencias y los proyectos comunes con el Banco puede financiar proyectos de investigación, diseño e innovación (I+D+i) de nuevos productos tecnológicos o herramientas para el servicio de la policía, tanto en canales de comunicaciones internos, sistemas de información para la toma de decisiones y la creación de grandes redes de intercambio de datos con entidades estatales relacionadas con los temas que atañen a la misión de la institución.

Para resaltar, en total, a octubre del 2016, el BID ha prestado a los diferentes sectores del país 2,26 mil millones de dólares, destacándose los sectores de: Reforma/Modernización del Estado, Transporte, Agua y Saneamiento, Mercados Financieros, Educación y Ciencia y Tecnología (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), números que por demás dejan un claro mensaje de las prioridades del Banco, pero además permiten conocer en dónde y para qué se pueden conseguir recursos para financiar proyectos, cuando los recursos del Estado no son suficientes.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El PNUD es un programa de Naciones Unidas, es una agencia para el desarrollo destinada a contribuir a la erradicación de la pobreza y la reducción significativa de la desigualdad social y la exclusión. Actualmente trabaja en 25 territorios del país, en alianza con el gobierno, tanto a nivel nacional como local, sector privado y organizaciones sociales, con el propósito de priorizar acciones que permitan transformar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables. En sus intervenciones, el PNUD incorpora los enfoques de desarrollo humano, género y derechos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

Con este preámbulo, en la actualidad vienen liderando 70 proyectos a nivel nacional, de los cuales 68 desagregan a nivel local 308 subproyectos, lo que presenta un panorama de oportunidad para la consecución de alianzas con este organismo para la construcción de condiciones propicias para la seguridad de la convivencia.

Entre algunos ejemplos se pueden considerar el Foro “Arquitectura Institucional de la Seguridad Ciudadana” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2014) realizado el pasado 2 de julio del 2014 en las instalaciones de la Cámara de Comercio de Bogotá, con la participación de la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia, el PNUD y la Cámara de Comercio de Bogotá. Entre algunos de los temas a destacar están el análisis de la seguridad ciudadana en el plano nacional y regional, las lecciones aprendidas, retos y desafíos institucionales de seguridad y convivencia en Colombia, propuesta de diseño institucional y algunas recomendaciones en la materia, dejando claro que esta clase de alianzas permite generar espacios de integración académica y profesional que se

convierten en el insumo clave para la creación de redes de trabajo en la materia.

Por último, se destaca, el caso de la construcción de los diferentes Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Departamento del Meta durante el mes de julio del 2016, donde el PNUD en el marco del convenio con esa entidad territorial viene adelantando talleres en los que buscaba conocer la percepción de las comunidades y las instituciones sobre las mayores problemáticas en materia de seguridad y convivencia ciudadana que están afectando las zonas rurales y urbanas del departamento (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016). Es aquí donde radica la oportunidad de construir estos lazos de cooperación para la financiación y acompañamiento en proyectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia en los territorios.

Banco Mundial

Esta institución ubicada en la ciudad de Washington D. C. tiene como lema “Trabajamos por un mundo sin pobreza” y en él radica su esfuerzo en materia de inversión y proyectos. En la actualidad el planeta cuenta con un número no muy especial de 77 países que poseen los índices de pobreza más altos, muchos de ellos a causa de problemas políticos, sociales y económicos, en los que esta entidad mantiene control y seguimiento a través de indicadores que son de consulta pública y ubicables en su portal de internet.

Para el tema que nos interesa, el Banco Mundial posee en la actualidad 20 megaproyectos en el país, de los cuales se desprenden otros 435 proyectos subregionales distribuidos desde San Andrés, Providencia y Santa Catalina hasta el Amazonas, y del Vaupés hasta el Chocó, cubriendo diferen-

tes regiones en el territorio nacional, algunos de ellas relacionados con educación, saneamiento básico, agricultura, administración de justicia, administración pública, salud, transporte, entre otros, por un valor cercano a los US\$1.400 millones de dólares (este monto no cuenta proyectos pospuestos, abandonados o cerrados, solo los activos) (Banco Mundial, 2016). A la fecha, después del BID, es el segundo banco con inversiones en Colombia.

Pero además de estas fuentes de financiación reconocidas a nivel internacional que se han mencionado, cabe destacar que existen muchas otras como: Organizaciones No Gubernamentales (ONG), proyectos bilaterales de cooperación con otros países, gobiernos con programas de apoyo (como Noruega y Suecia), además de diferentes organismos multilaterales existentes que cuentan con representación en el país y administran recursos (entiéndase no solo económicos) y programas con oportunidades de trabajar de manera conjunta en la intervención de los problemas que afectan la seguridad y convivencia de los ciudadanos en los territorios.

Organismos nacionales

Departamento Nacional de Planeación (DNP) - Sistema General de Regalías (SGR)

El DNP como Departamento administrativo depende directamente de la Presidencia de la República, es una entidad eminentemente técnica que impulsa la implantación de una visión estratégica del país en los campos social, económico y ambiental, a través del diseño, la orientación y evaluación de las políticas públicas colombianas, el manejo y asignación de la inversión pública y la concreción de las mismas en planes, programas y proyectos del Gobierno (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Ahora bien, es importante comprender que esta entidad cuenta con el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), dependiente de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas de esa entidad, gestiona el Plan Anual Operativo de Inversión (PAOI), el cual se incluye en la Ley Anual de Presupuesto, construida de acuerdo con los recursos de las entidades territoriales y de regalías. De este se hablara más adelante.

Teniendo en cuenta esto, es necesario conocer la metodología a emplear para la presentación de proyectos a nivel nacional o local, lo que implica una relación directa entre la Policía Nacional y los entes territoriales (gobernaciones y alcaldías), para que de manera mancomunada se logre bajo un ejercicio riguroso formular proyectos en procura de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de los territorios. Esto solo se logra sí y solo sí, se comprenden los mecanismos de comunicación, coordinación y ejecución de esta clase de proyectos, los cuales pasan por el BPIN de manera obligatoria para ser aprobados y puestos en marcha.

Como quiera que el DNP cuenta con las instancias propias para la planeación, aprobación, evaluación y seguimiento de los proyectos de inversión, es claro que se debe tener presente para ello el Sistema General de Regalías (SGR), el cual tiene la responsabilidad de la distribución, administración, ejecución, control, uso eficiente y destinación de los recursos provenientes de los ingresos producto de la explotación de los recursos no renovables (tales como hidrocarburos, minería, energía, etc.), por lo cual es fundamental determinar los métodos de acceso y participación en el SGR, de los entes territoriales beneficiarios de estos recursos en la geografía nacional.

Es aquí donde aparecen los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), de alcance regional (aunque en la actualidad algunos municipios no se acogieron al OCAD regional y formaron su propio OCAD), ante los cuales los entes territoriales (Departamento y municipios) presentan los proyectos de inversión para su definición, evaluación, viabilización, priorización, aprobación y designación del ejecutor de los mismos. Para ello es indispensable cumplir los lineamientos establecidos por la Comisión Rectora y en su defecto el DNP para la formulación de estos proyectos. Es importante observar que ante el OCAD se pueden presentar proyectos, tanto de ciencia, tecnología e innovación, como de desarrollo social, económico y ambiental, de acuerdo con las necesidades del territorio, entendiendo que su impacto debe ser regional, siempre y cuando estén en la búsqueda de mejorar las condiciones sociales de la población (Departamento Nacional de Planeación, 2012-2013).

Ministerio del Interior

Este ministerio administra el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON). Es una cuenta especial sin personería jurídica, que tiene como objeto la financiación de proyectos y actividades orientadas a la preservación y conservación del orden público, para propiciar la seguridad y convivencia ciudadana (Ministerio del Interior, 2013).

En la actualidad, las entidades territoriales o gubernamentales una vez han determinado sus necesidades para la atención de los problemas de seguridad y convivencia ciudadana en sus territorios pueden optar por presentar proyectos ante el Ministerio del Interior para ser cofinanciados a través de FONSECON. Para ello se deben tener en

cuenta los siguientes tipos de proyectos a los cuales este fondo financia:

- Proyectos o programas tendientes a preservar el orden público: reconstrucción de sedes administrativas públicas afectadas por actos terroristas, construcción y readecuación de instalaciones, dotación y equipos, sistemas de información y vigilancia (Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad-SIES) para la fuerza pública.
- Proyectos o programas que propician la seguridad y convivencia ciudadana: acceso a la justicia, resolución pacífica de conflictos, prevención del delito y fortalecimiento de la convivencia ciudadana (estos últimos de vital importancia hoy de cara al posconflicto)
- Proyectos o programas tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial: problemas de inexistencia de sedes administrativas de las Entidades Territoriales, peligro inminente o mal estado de la edificación que afecte las actividades propias como garantía de la gobernabilidad local (Ministerio del Interior, 2013).

Es claro que esta fuente de financiación está disponible en la medida que los comandantes de las unidades policiales en el territorio mantengan una relación de trabajo constante con las autoridades político-administrativas, quienes bajo la orientación de la Policía Nacional pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia a partir de la implementación de proyectos cofinanciados por este fondo, en el, entendido de que son los comandantes quienes deben conocer los problemas que aquejan a las comunidades y tienen claras las necesidades del cuerpo de policía para responder a la demandas ciudadanas.

Gobernaciones y alcaldías

Estas entidades territoriales cuentan con un Fondo de Seguridad Territorial (FONSET), administrado por los Gobernadores y Alcaldes, como resultado de los aportes especiales que, en materia de contratación de obra pública, respecto de la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puestos aéreos, marítimos o fluviales se realicen en sus territorios. Estos fondos se distribuyen de acuerdo con las necesidades de seguridad y es el Comité de Orden Público la instancia que determina las inversiones de estos recursos (Presidencia de la República, 2004).

Sector privado

En este sector existen en la actualidad innumerables iniciativas de responsabilidad social corporativa (RSC), mediante las cuales las diferentes organizaciones empresariales en los territorios pretenden contribuir de manera activa al mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y ambientales de las partes interesadas (entendidas como todas aquellas personas u organizaciones que tienen un interés o son afectadas por la operación de la organización), es decir, de la comunidad circundante a su radio de acción, razón por la cual la creación de convenios, alianzas y trabajo mancomunado con este sector permite en ciertos casos conseguir los recursos necesarios para la implementación de proyectos de seguridad y convivencia que pueden tener un impacto positivo en las condiciones sociales de la población.

Para culminar este punto de las fuentes de financiación, es claro que hasta aquí, se ha tratado el tema con una mención de las más reconocidas en el sector público,

especialmente en el de la seguridad, que para los propósitos de este documento es un asunto clave, pero que esto signifique que son las únicas fuentes existentes, existe una oportunidad valiosa en la búsqueda de aliados estratégicos en la empresa privada para encontrar estos recursos necesarios para la materialización de proyectos de seguridad y convivencia indispensables en los territorios; en cuyo caso, la responsabilidad de su gestión recae en los comandantes y líderes del servicio de policía en el territorio nacional, sin importar su especialidad o función misional, en la medida que son ellos quienes tienen el compromiso de promover redes de trabajo público-privadas que faciliten las condiciones a la institución para generar la sinergia en el logro de los objetivos institucionales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, con la participación activa del sector privado, se habilita la promoción de la responsabilidad social empresarial que les atañe a través de los planes, programas y proyectos que de esta índole se estén planeando o desarrollando por parte de esas organizaciones en beneficio de la comunidad en general. A partir de este punto, se puede iniciar una aproximación a la gestión de proyectos como metodología de planificación, ejecución y evaluación de puestas estratégicas relacionadas con la actividad de policía, pero que requieren de un conocimiento básico para su comprensión y gestión.

La gestión de proyectos para la seguridad y la paz

La gestión de proyectos no es un tema nuevo en las organizaciones, como lo menciona Carlos Grolimund en su libro *Claves de la gestión de proyectos, gestión eficiente de*

proyectos y de trabajo en equipo, donde cita a Joseph Juran², quien hace alusión a los proyectos como un problema al que hay que darle solución a través de criterios de gestión. Según Grolimund, posiblemente el primer proyecto fue la creación del mundo, según la biblia cristiana (Grolimund, 2014, pág. 17):

Objetivo: crear el mundo de la nada (o del caos).

Plazo: seis días (mal definidos, al principio aún había día y noche).

Recursos: ilimitados.

Después dejó la gestión a sus clientes, Adán y Eva, y...

Con este sencillo ejemplo podemos darnos cuenta de que la gestión de proyectos ha sido aplicada desde tiempos antiguos hasta la actualidad, pasando por civilizaciones completas tales como la egipcia o la romana, en las que la construcción de sus ciudades, monumentos y deidades ha implicado una gestión de recursos bajo técnicas que para la época eran las más adecuadas y que aún hoy pueden estar vigentes, pero se dejara eso a los historiadores.

A continuación, se hará, una aproximación a la definición de proyectos, sus clases, sus características, algunas metodologías internacionales y nacionales para la formulación y gestión de proyectos, y se culminará con algunas claves a tener en cuenta para evitar el fracaso de los mismos.

2 De origen rumano, fue el precursor de la Calidad en Japón después de la Segunda Guerra Mundial, se le considera el padre de la Calidad. Juran tenía dos definiciones claves de calidad. La primera hace referencia a la ausencia de deficiencias en los procesos de la organización que afecten el producto (entregas retrasadas, devoluciones, quejas, etc.; la segunda afirma que el producto se considera de calidad si se adecúa al uso para el que fue diseñado y fabricado.

Definición de proyecto

“Un proyecto es un esfuerzo complejo, no rutinario, limitado por el tiempo, el presupuesto, los recursos y las especificaciones de desempeño y que se diseña para cumplir las necesidades del cliente” (Gray & Larson, 2009, pág. 5).

Se toma, de esta definición los términos que en el caso de la Policía Nacional pueden ser aplicables. Se empieza por recalcar que, al ser un esfuerzo complejo y no rutinario, implica una orientación diferente al día a día que se lleva a cabo en las unidades, lo que conlleva a pensar que los proyectos por naturaleza son temporales, para desarrollar un objetivo en particular, por lo cual es difícil pensar que los mismos se planifican, diseñan, ejecutan y controlan dentro de los esquemas organizacionales existentes sin darles una importancia o prioridad por la complejidad de sus tareas. Así mismo, la limitación de tiempo se convierte en un factor clave de éxito de un proyecto, es allí donde la verdadera planeación y su posterior control entran en juego en un mundo cada más acelerado y convulsionado, lleno de problemas y obstáculos. Y, por último, no siendo menos importantes, están los recursos –que como lo se ha mencionado antes son cada vez más escasos, no solo en lo financiero, sino en lo humano– y sus capacidades, el seguimiento y medición –factor clave de éxito de cualquier plan o programa–, y cumplir con las necesidades del cliente –este último, el ciudadano y su entorno– en términos de seguridad y convivencia pacífica.

Habiendo dicho esto, es importante entender que el comandante de policía tiene disponible esta herramienta cuando considere que debe dar una especial atención a un problema en particular, fuera de la órbita de la gestión diaria, pero que por su complejidad requiere un esfuerzo extra.

Características de los proyectos

Teniendo como premisa que el proyecto es un esfuerzo que difiere del día a día en su propósito, es necesario determinar algunas características que le permiten diferenciarse de las demás tareas que pueden o no desarrollarse en la unidad. Para ello enumero las siguientes (Grolimund, 2014, pág. 5):

- 1) Un objetivo establecido.
- 2) Un ciclo de vida definido, con un principio y un fin.
- 3) Por lo general implica que varias dependencias y funcionarios se involucren (adaptado del original).
- 4) Es común hacer algo que nunca se ha realizado.
- 5) Tiene requerimiento específico de tiempo, costo y desempeño.

¿Qué significa esto?, que, por cualquier razón interna o externa, un proyecto no puede compararse con un plan de acción o con un plan de mejoramiento o incluso plan de trabajo como se le conoce en la Policía Nacional. Nada de ello tiene que ver con la gestión de proyectos, pues los documentos mencionados, aunque tienen aspectos parecidos a las características indicadas, son resultado de algo que requiere mejora con un impacto a corto o mediano plazo, que en la realidad no genera cambios significativos en los problemas de seguridad y convivencia que se viven en los territorios.

Así mismo, los proyectos no son a término indefinido, pues lo que se quiere es solucionar un problema a través del mismo, por lo cual el tiempo, sus costos y el desempeño hacen que sean únicos dentro de la gestión de la unidad. Ahora bien, el involucrar diferentes dependencias y funcionarios implica que estos deben salir de su rutina diaria para

enfocarse en la ejecución del proyecto, pues si se quiere el éxito no es posible cargar con el mismo trabajo diario a quienes se supone en teoría van a llevar a feliz término el proyecto y con ello cumplir el objetivo propuesto. Por lo tanto, es necesario comprender que como comandantes y líderes de unidades policiales la visión que se tenga de estos proyectos es fundamental para su implementación y ejecución, es el compromiso con sus acciones lo que les permitirá a la postre obtener los resultados esperados en términos de seguridad y convivencia.

Clases de proyectos

Existen diferentes clases de proyectos, tanto como necesidades de intervención. A continuación, hago un listado de algunos de ellos, para comprensión y dimensión del tema:

- De ciencia, tecnología e innovación.
- Sociales.
- Económicos.
- Ambientales.
- Seguridad y convivencia ciudadana.
- Inversión pública.
- Inversión privada.
- Infraestructura.
- Educativos.
- Culturales.

Es importante entender que los proyectos no se circunscriben únicamente a los relacionados con la inversión de recursos económicos como los de inversión pública o priva-

da o algunos sociales como los relacionados con instituciones como el BID o el PNUD. Por el contrario, es importante distinguir y alejarse de ellos para no caer en el error de pensar que solo existen los proyectos que por vía de las instituciones públicas se pueden ejecutar, solo con miras al fortalecimiento institucional en materia de instalaciones, dotación y equipos, cuando es claro que la diversidad de proyectos y enfoques les permite a los comandantes inclinarse hacia otros aspectos de la vida diaria de sus territorios, en los cuales se pueda lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Algunas metodologías internacionales y nacionales

Así como se presentan diferentes clases o tipos de proyectos, también hay metodologías para su formulación y gestión, por lo cual a continuación se presentarán algunas de las más reconocidas, tanto a nivel internacional como nacional, quedando su elección a criterio del comandante y de la necesidad y situación:

Project Management Institute (PMI)

Esta metodología es la más aceptada a nivel mundial. La desarrolló el PMI, con sede principal en la ciudad de Filadelfia en los Estados Unidos y con un capítulo en Colombia con sede en Bogotá, y la presenta en el PMBOK (Project Management Book of Knowledge, Guía de los Fundamentos de Gestión de Proyectos), que en el 2014 sacó la 5ª edición.

Esta PMBOK contiene un conjunto de estándares y vocabularios para la gestión de proyectos, que facilitan la comunicación y entendimiento entre los miembros de un

equipo de proyecto, sin importar si el mismo trabaja en un mismo lugar o en países diferentes, por cuanto las áreas de conocimiento (como llaman a sus apartados) evitan las confusiones en los diferentes grupos de procesos (fases) del proyecto y la interacción de estos con todos los componentes del proyecto.

Para ilustrar algo de esta metodología, presento las áreas de conocimiento de la PMBOK:

- Integración.
- Alcance.
- Tiempo.
- Costes.
- Calidad.
- Recursos humanos.
- Comunicaciones.
- Riesgos.
- Adquisiciones.
- Partes interesadas.

Estas áreas de conocimiento están compuestas a su vez por procesos internos sobre los cuales se gestiona el proyecto según el grupo (fase) al que corresponda: iniciación, planificación, ejecución, control, cierre. Recomiendo esta metodología puesto que los demás métodos a conocer, que no han sido nombrados aquí, la toman como punto de partida y referencia como guía de buenas prácticas para la gestión de sus proyectos, ya que cuenta con lecciones aprendidas, lo que le ha permitido evolucionar progresivamente a partir de los aportes de sus diferentes capítulos en todo el mundo.

Metodología General Aplicada (MGA)

La Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública (mejor llamada MGA, Metodología General Aplicada) es una aplicación informática diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la correcta formulación de proyectos, destinada a la inversión pública con recursos de diferentes presupuestos. Esta herramienta está disponible y al alcance de cualquier ciudadano que desee hacer uso de la misma con los propósitos ya mencionados (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Como quiera que el DNP construyó esta herramienta para que esté al alcance de cualquier ciudadano, ha definido un manual conceptual para su uso, construido bajo los conceptos de la PMBOK y otros propios de la entidad, describiendo el “proceso de formulación desde el momento en que identifica una situación negativa experimentada por un determinado grupo de personas y define una o más alternativas de solución para transformarla positivamente a través de dicha intervención, hasta evaluar la viabilidad técnica, social, ambiental y económica de cada una de ellas para finalmente elegir la alternativa más conveniente y programar el cumplimiento del objetivo general propuesto en términos de indicadores y metas” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 7).

Como lo describe la guía, es indispensable establecer con plena claridad la articulación del o los proyectos con el Plan Nacional de Desarrollo, plan sectorial o plan territorial de desarrollo vigente, pues es claro para el DNP que no es simplemente la formulación del proyecto en sí lo que se espera, aunque no es menos importante. Además de lo anterior, hay que reconocer si esta provisión de bienes y recursos a través de la inversión pública está apuntando a

una situación planeada o al menos determinada en alguno de los instrumentos antes relacionados (el componente de seguridad y convivencia es uno de los ejes sobre los que gravita la mayoría de planes nacionales o territoriales, solo se debe identificar muy bien la línea de acción). Una vez dicho esto, viene lo que a mi parecer se convierte en el aspecto neural del proyecto, y es la identificación del problema.

La definición del problema exige un estudio cuidadoso del contexto del territorio a intervenir en clave de la seguridad y convivencia de sus habitantes. Si bien es posible que la cantidad de problemas que se pueden encontrar en una comunidad supere las expectativas de priorización, esto le implica al comandante su compromiso y liderazgo en el manejo de la formulación del proyecto y decidir si este tema se debe abordar. Por ello, el uso de herramientas de análisis de la información, definición de causas y otros mecanismos similares apropiados para la situación, disponibles en la literatura relacionada, incluyendo el manual dispuesto para esta actividad por el DNP.

Ahora bien, en estos proyectos se debe involucrar a todos los participantes en la solución de problema (Departamento Nacional de Planeación, 2015), de tal manera que aporten una visión clara frente a las alternativas de intervención de la situación detectada y sus causas, teniendo definida la participación de cada parte interesada en las actividades a ejecutar o beneficiarios de las mismas y así conocer la estructura de desglose del trabajo adecuado a la situación, siendo esta una acción necesaria para llevar a buen término el proyecto y cumplir con el objetivo propuesto.

Por último, es de resaltar que el DNP cuenta con funcionarios a disposición de quienes desean presentar proyectos ante los OCAD municipales o regionales, o en su defecto a entidades estatales, para guiarlos y acompañarlos en la

formulación de los mismos. En algunos casos se delega esta responsabilidad a las oficinas de planeación de los entes territoriales, por lo cual los comandantes deben mantener una estrecha relación con estas entidades a fin de construir de manera conjunta los proyectos que como resultado de la identificación de problemas requieran una intervención integral con recursos de inversión pública, algunos de los cuales se mencionaron en el segmento de fuentes de financiación.

Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)

El PISCC es un documento de planeación estratégica en materia de seguridad y convivencia que debe estar presente en todos los departamentos y municipios del país. Su propósito está enmarcado en la definición de estrategias, líneas de acción, programas y proyectos orientados a la solución de problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía, además de permitir que la inversión en esta materia se haga de manera focalizada y organizada, abordando integralmente los problemas con la participación de los diferentes actores y sectores involucrados (Mininterior; DNP; ACPCSC; PONAL, 2013).

Esta herramienta de gestión territorial de la seguridad creada mediante la Ley 62 de 1993 les permite a comandantes y actores identificar con total claridad los aspectos que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana, a partir del cumplimiento de una serie de momentos dispuestos en la metodología diseñada en la “Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, documento que contiene los parámetros y pasos a seguir, tanto

de las autoridades político-administrativas en el territorio como los cuerpos de seguridad y otras entidades que tengan relación con los problemas que se caractericen, ello permite priorizar los recursos a emplear en concordancia con los Planes Departamentales y Locales de Desarrollo y los FONSET de los cuales ya, se ha hablado con anterioridad.

Ahora bien, existe la metodología, pero no será efectiva en la medida que los comandantes de unidades policiales no lideren estos procesos de construcción concertada de estrategias, líneas de acción y proyectos encaminados a intervenir los problemas de seguridad y convivencia que afectan su comunidad. Es por ello que a pesar de existir la normatividad legal que sostiene este mecanismo de planificación e inversión de recursos en los temas mencionados, su impacto en la mayoría de los casos es incipiente y por demás carente de resultados al corto y mediano plazo, incluso llevando a la adquisición de equipo y dotación (que es lo que sucede la mayoría de veces) que no responde a las necesidades reales para afrontar las problemáticas, por el contrario se convierten en un pasivo patrimonial para las unidades policiales, las cuales terminan a la postre sosteniendo estas inversiones con recursos de funcionamiento de la Policía Nacional, en cuyo caso no permite la sostenibilidad de cualquier estrategia al dejar de lado los demás actores involucrados.

Por último, es claro que los PISCC son instrumentos valiosos de planeación en los que no puede recaer un cúmulo de necesidades logísticas, acciones dispersas, intervenciones específicas a problemas particulares o en últimas la distribución de los recursos del FONSET para las entidades que hacen parte de los comités de orden público. Por el contrario, es aquí cuando los líderes policiales con su conocimiento y experiencias, acceso a información privilegiada y análisis de seguridad y convivencia ciudadana claros,

proponen las estrategias, líneas de acción y responsables en la operacionalización del plan, a partir de las necesidades prioritarias en los territorios más afectados donde la presencia policial no es suficiente sino que requiere el concurso de todas las entidades obligadas a intervenir con acciones y actividad focalizadas, además de poder orientar la inversión pública y el uso de los recursos públicos en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. “La clave del éxito está en el liderazgo de los líderes policiales en la construcción, puesta en marcha y evaluación de estos planes en sus territorios”.

Factores a tener en cuenta para el éxito en la gestión de proyectos

La complejidad, aunque poco comprendida, de la formulación y gestión de un proyecto trae consigo un sinnúmero de acciones encaminadas a su ejecución, control y seguimiento, de tal forma que al final se logren u obtengan los resultados esperados con su implementación. Es aquí donde muchos fracasan y algunos triunfan. No es necesario ir muy lejos para observar con total claridad los desastres que dejan en la sociedad los proyectos mal gestionados, casos como las obras inconclusas, elementos adquiridos sin cumplimiento de estándares de calidad, sobrecostos, excesos en los tiempos de entrega o ejecución, entre muchos otros aspectos que afectan el normal desarrollo de los proyectos –que como se mencionó anteriormente, pueden estar orientados desde la ciencia hasta la intervención social de comunidades o grupos sociales específicos–, generando incertidumbre, pérdida de legitimidad estatal y por último y no menos grave, la continuación y profundización del problema sobre el que se supone se realiza la formulación del proyecto.

¿Qué puede fallar?

Para responder esta pregunta, son múltiples los factores que rodean el éxito o fracaso en la gestión de los proyectos de cualquier índole, sean ellos para la inversión pública de recursos del Estado, la gestión social o la seguridad y convivencia ciudadana. Todos ellos contienen elementos comunes que, si no se controlan adecuadamente, pueden afectar seriamente los objetivos trazados y los propósitos e impactos esperados. Es por ello que temas como el involucramiento de las partes interesadas, la buena planificación, los controles, el equipo, los riesgos, los tiempos, los costes, las adquisiciones y otros son de vital observación e importancia.

Partes interesadas: la identificación de los *stakeholders* es un factor trascendental en la formulación y gestión de proyectos y lo considero primario en la medida que estos van a ser parte activa durante su formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, tanto así que las comunidades afectadas o impactadas con los planes y acciones a llevar a cabo en sus comunidades deben hacer parte de ellos exponiendo sus necesidades y expectativas. Ahora bien, esta identificación de interesados pasa por atender actores de diferente origen, como las autoridades locales, líderes comunitarios, entidades del Estado, organismos y grupos sociales diversos, y en fin, toda aquella persona u organización que tenga un interés directo o indirecto con el proyecto. De esto depende su compromiso con el mismo y la viabilidad de su implementación en los territorios.

Planificación: la planeación del proyecto desde su formulación permite a su líder tener claro el alcance, costos, tiempos, involucrados y demás aspectos relacionados con la puesta en marcha del mismo. Existen diferentes modelos de gestión de proyectos que ya se han comentado con

anterioridad, como la PMBOK, donde a través del área de conocimiento específica –llámese tiempo, alcance, costes, calidad, riesgos, entre otros– se determinan los procesos a tener en cuenta en esta materia. Ahora bien, existe igualmente doctrina institucional como la publicada por el grupo Departamento y Municipios Seguros, de la Oficina de Planeación para la gestión de los PLSCC, donde se postulan guías y cartillas para los comandantes en los diferentes momentos para la gestión de estos instrumentos de planeación estratégica de la seguridad y convivencia ciudadana.

El equipo de trabajo: en el mundo actual la gestión del talento humano se ha convertido en elemento crítico de éxito para el desarrollo y crecimiento de las organizaciones, tanto así, que pulula a nivel internacional un sinnúmero de métodos y modelos de gestión en la materia, pero para la gestión de los proyectos es clave saber escoger nuestro equipo de trabajo. Como lo hemos mencionado, este esfuerzo temporal que sale de la esfera del trabajo ordinario y que se le entiende como proyecto, le impone al líder policial determinar con claridad el perfil y funciones de los que harán parte del equipo, sus responsabilidades, sus habilidades y destrezas, por lo cual debe revisar muy bien los recursos humanos con los que cuenta y sumar otros necesarios para la gestión del proyecto. Esto implica disponer de este personal de manera exclusiva durante el tiempo y alcance del proyecto. Es por ello que este equipo debe ser seleccionado de manera rigurosa y puntual, brindándole todo el apoyo y seguimiento necesario.

Control: es un elemento destinado a generar los momentos necesarios para conocer el funcionamiento de algo o alguien. Para ello es fundamental comprender que el control se convierte en una herramienta de gestión, y en el caso de la gestión de proyectos no es una excepción. Para ello deben tenerse claro desde la planificación los hi-

tos o momentos importantes en los cuales se registran los avances propios de la ejecución, seguimiento y evaluación. Con ese fin, el líder del proyecto debe conocer la estructura de desglose de trabajo (EDT), la cual determina dentro del plan quién, cuándo, cómo, dónde y resultado de la acción, y es allí donde se debe hacer especial hincapié, estableciendo indicadores, metas, puntos de control y demás instrumentos que se consideren necesarios para este fin.

Riesgos: toda actividad humana u organizacional está rodeada de riesgos, los cuales si no se controlan pueden ocasionar resultados negativos. Por ello, en la gestión de los proyectos, la gestión de los riesgos, ya sea con fines de mitigar, transferir o asumir los mismos, requiere la implementación de metodologías institucionales o externas existentes para la identificación, valoración y tratamiento de los riesgos asociados. Situaciones como la falta de recursos financieros, los retrasos, la pérdida de un miembro del equipo clave, la resistencia de la población, el aumento de la criminalidad en el sector intervenido, o cualquier otra contingencia que pueda afectar el desarrollo de la EDT, el cumplimiento de los hitos, y por último, si se ha impactado la población objeto del proyecto, esto incluso pasa por la generación de momentos de evaluación del riesgo y la toma de medidas de contingencia para encauzar el trabajo, el equipo y los interesados.

Tiempo: por su naturaleza temporal, los proyectos están enmarcados en límites de tiempo y recursos para su ejecución, por lo cual el líder policial debe tener especial cuidado con los tiempos establecidos dentro de la planificación y con la ejecución, mediante mecanismos de seguimiento y medición, lo que exige mantener protocolos claros en caso de desviación, a partir de puntos de responsabilidad y autoridad para la toma de decisiones dentro del equipo de trabajo del proyecto, con niveles de delegación claros y

reconocidos, por parte de quien recae esta obligación, como por quien lo supervisa. Así mismo, este aspecto puede afectar la credibilidad e imagen de la institución ante las partes interesadas en el proyecto.

Comunicación: el proyecto debe contar con una planeación de las comunicaciones al interior del equipo y con las partes interesadas. Esto debe ser visible y tangible, permitir un manejo fluido de la información en todos los niveles, incluso la actualización, problemas y cambios que se puedan presentar, llegando incluso a mantener un flujo de datos e información constante con las partes interesadas de diferente origen: comunidad, autoridades políticas, entidades gubernamentales, entre otras, que se hayan identificado en cada proceso específico. Ahora bien, los mecanismos que se implementen deben permitir la generación de cambios, la toma de decisiones y la resolución de conflictos expedita y alejada de aspectos burocráticos o administrativos que conduzcan a retrasos u obstáculos que perjudiquen el proyecto.

Por último, es importante mencionar que aquí solo se han enlistado algunos de los factores que pueden fallar o convertirse en un problema en la gestión de proyectos. Es posible que existan muchos otros que no se han identificado en este documento, pero que pueden estar latentes alrededor de nuestra gestión, donde el liderazgo y conocimiento de los comandantes de unidades y sus equipos de proyecto es de vital importancia para el logro de los propósitos con los que se formule este.

Comentarios finales

En conclusión, la gestión de proyectos para la seguridad y la paz se convierte en una ventana de oportunidad frente a la actualidad política, social y económica por la que

atraviesa el país, en momentos de transición hacia la construcción de la paz en el territorio nacional como resultado de los procesos de paz que se están llevando a cabo, para la transformación de las realidades que afectan los diferentes grupos sociales en materia de seguridad y convivencia. Por lo tanto, conceptos como seguridad, paz territorial, liderazgo y gobernanza deben ser comprendidos, interiorizados y puestos en práctica en la gestión de proyectos.

La seguridad es un derecho primario para el desarrollo humano en sociedad, tanto así que este guarda una relación directa con la satisfacción de los derechos y libertades establecidos en la Constitución Nacional, en la medida que, la existencia o no de esas condiciones se han convertido en la actualidad en necesidades sentidas de las comunidades y en el territorio, y en un deber cada vez mayor para los Estados en asegurar su existencia. Ahora bien, tomando como pretexto lo anterior, es importante reflexionar sobre los propósitos y fines que rodean la actividad de policía, entendiendo la labor titánica que tienen los líderes policiales en su conducción, en la toma de decisiones acertadas, pero sin olvidar su obligación profesional de conocer todos los factores y causas generadoras de las problemáticas de criminalidad y violencia que afectan a sus territorios.

Es en ese punto, donde se quiere hacer especial énfasis debido al rol preponderante que ostenta el comandante de la unidad, es en esta posición donde recae la responsabilidad de dirigir y orientar todas las acciones de conducción estratégica del servicio de policía. Por ello, el conocimiento profundo de los problemas le permite formular y gestionar proyectos encaminados a la intervención articulada de sus causas generadoras, las que reconoce producto del análisis de cada situación y contexto en particular.

Ahora bien, la seguridad, aunque como se ha mencionado es un derecho primario para la vida en sociedad, se

presentan condiciones y circunstancias que impiden su existencia. Tal es la débil institucionalidad estatal en lugares afectados por el conflicto armado y otras carencias sociales y económicas que han permanecido en el tiempo. Aquí cobra importancia la Paz Territorial, término, como se mencionó, acuñado por el Alto Comisionado para la Paz Sergio Jaramillo, quien lo refiere como una nueva alianza, un nuevo enfoque de institucionalidad, donde la Policía juega un rol de articulación en la política pública de seguridad en los territorios, por cuanto lo que se espera frente a este tema es imponer una lógica de inclusión e integración territorial, basada en la interacción entre Estado y la comunidad para construir esa institucionalidad que necesita el territorio (Equipo de Paz Gobierno, 2014).

La paz territorial es un concepto que debe convertirse en una realidad en los territorios, donde la interacción del cuerpo de policía con la comunidad y las entidades públicas presentes en términos de gobernanza son fundamentales para este propósito, entendiéndose este concepto “como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia” (Mayorga & Córdova, 2007), en cuyo caso permite la construcción de redes de trabajo, resultados de impactos y articulación de esfuerzos en la mejora de las condiciones de seguridad y convivencia de las poblaciones, donde el liderazgo policial es un factor de éxito importante para el logro de los objetivos estratégicos institucionales en la construcción de comunidades seguras y en paz, como lo menciona el Plan Estratégico Institucional 2015-2018, donde el mando institucional ha determinado los derroteros y estrategias para lograr que Colombia sea un país en paz, donde el ejercicio de los derechos y libertades públicas sea una realidad y la convivencia pacífica pase de un anhelo a un hecho tangible.

Referencias

- Banco de la República. (2016). *Tasa de cambio del peso colombiano (TRM)*. Recuperado el 18 de octubre de 2016, de Banco de la República: <http://www.banrep.gov.co/es/trm>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Colombia “Estrategia de País del BID” 2015-2018. *Documentos BID*, 47. Washington, D. C, Estados Unidos.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *BID*. Recuperado el 10 de octubre de 2016, de <http://www.iadb.org/es/paises/colombia/estrategia-de-pais,1022.html>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Informe anual 2015-Reseña del año*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C: BID.
- Banco Mundial. (2016). *Proyectos y Operaciones*. Recuperado el 14 de octubre de 2016, de Proyectos Colombia: http://www.bancomundial.org/projects/search?lang=es&searchTerm=&countrycode_exact=CO
- Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012-2013). *DNP-SGR*. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de Sobre el SGR: <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/SobreelSGR.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (31 de julio de 2015). *Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas*. Recuperado el 19 de octubre de 2016, de MGA: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/MGA/Tutoriales%20de%20funcionamiento/Manual%20conceptual.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *DNP*. Recuperado el 17 de octubre de 2016, de Acerca de la Entidad: <https://www.dnp.gov.co/DNP/Paginas/acerca-de-la-entidad.aspx>
- Equipo Paz Gobierno. (13 de marzo de 2014). *Equipo Paz Gobierno*. Recuperado el 14 de 10 de 2016, de La paz territorial: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>

- Gray, C. y Larson, E. (2009). *Administración de proyectos* (4ª Edición ed.). México, D. F, México: McGraw Hill/Interamericana Editores, S.A. DE C.V.
- Grolimund, C. (2014). *Claves de la gestión de proyectos, gestión eficiente de proyectos y de trabajo en equipo* (1ª Edición: ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones de la U.
- Marzo C, M. (2015). *Fundación para la sostenibilidad energética y ambiental*. Recuperado el 15 de octubre de 2016, de http://www.funseam.com/phocadownload/Informes/Informe_Funseam_Febrero2015-Desplome_2014-2015_de_los_precios_del_crudo.pdf
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8. Ginebra: No publicado.
- Ministerio del Interior. (12 de febrero de 2013). *Guía para la presentación de proyectos FONSECON*, 13. Bogotá, Colombia: Mininterior.
- Mininterior; DNP; ACPCSC; PONAL. (2013). *Policía Nacional de Colombia*. (A. I. S.A.S, Ed.) Recuperado el 23 de octubre de 2016, de Programa Departamentos y Municipios Seguros: http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/Home/Guia%20PISCC.pdf
- Presidencia de la República. (8 de julio de 2004). Diario Oficial . *Decreto 2170 "Por medio del cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991"*, 5. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). Foro "Arquitectura Institucional para la Seguridad Ciudadana". *Arquitectura Institucional para la Seguridad Ciudadana* (pág. 15). Bogotá: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *PNUD*. Recuperado el 22 de octubre de 2016, de Quiénes somos?: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/overview.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (13 de julio de 2016). *PNUD*. Recuperado el 16 de octubre de 2016, de Noticias:

<http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/07/13/plan-integral-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana-en-meta.html>

Gestión pública contra la comercialización de estupefacientes¹

1 Elaborado por Yofre Luis Cortés Vargas, Claudia Patricia Gómez Rojas y Luis Ernesto García Hernández, y presentado el 25 de septiembre del 2015 en el segundo Comité Técnico para la formulación de los Lineamientos de Política para la Gestión Pública contra la Comercialización de Estupefacientes que lidera la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, bajo la asesoría metodológica de la Fundación Ideas para la Paz.

El cambio del paradigma tradicional de la *guerra contra las drogas* a la *solución del problema de las drogas ilícitas* demanda explorar nuevas concepciones que permitan destacar componentes invisibilizados y desatendidos históricamente. Por lo general, en las discusiones de las autoridades existen cuatro aproximaciones tradicionales al problema: primero, la representación del fenómeno de las drogas es el que sugiere el régimen internacional; segundo, la política exterior de los Estados Unidos frente a los demás Estados, orientada a la erradicación de cultivos para disminuir la producción, la interdicción para impedir la distribución de estupefacientes y evitar el lavado de activos, desde una aproximación propia de la seguridad nacional; tercero, la perspectiva jurídico-penal que se ocupa del endurecimiento de las penas para aquellos que consumen, portan o venden estupefacientes; y cuarto, en el caso particular de Colombia, la prevención del consumo de estupefacientes desde el enfoque de salud pública, que se lidera en el orden subnacional a través de los Consejos Seccionales de Estupefacientes y los Comités Municipales de Drogas. Aproximaciones, todas, que dejan por fuera la

comercialización de estupefacientes como un componente del narcotráfico.

Actualmente, en el hemisferio, y particularmente en Colombia como caso de estudio, el contexto cambió, y por ello, para el gobierno nacional es prioritario adelantar el proceso de política nacional de drogas para actuar frente a la comercialización de estupefacientes, como una de las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y subnacional, de cara a la etapa de transición que se dará luego de aprobado el acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las Farc. Durante el diseño de los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes que realiza la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho entre los años 2014 y 2015, se evidenciaron varias situaciones, entre ellas:

- 1- Entre las autoridades del ámbito nacional, no se dispone de una representación compartida de la comercialización de estupefacientes.
- 2- Existen lineamientos de política nacional contra las drogas desde distintos Ministerios, es decir, el enfoque es de carácter sectorial.
- 3- La intervención frente a la comercialización de estupefacientes escapa a la capacidad de acción del gobierno nacional desde la perspectiva de la seguridad nacional.
- 4- El gobierno nacional con sus instituciones tiene poca capacidad para actuar de manera directa y efectiva frente a la comercialización de estupefacientes, por ser este un problema público territorial. Por ello, el límite y el alcance de su actuación se advierte en la formulación de lineamientos de política para que, en consonancia con las implicaciones de la descentralización, se tuvieran en cuenta por los gobiernos subnacionales en el diseño de los Planes de Desarrollo.

Se entendió, entonces, que existen vacíos de conocimiento sobre ¿cómo ejecutar los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes en el nivel subnacional? Es por ello que el objetivo general de este documento consiste en proponer el modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana para la ejecución de los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes por parte de los gobiernos subnacionales. En procura de lograr esto, es de interés elaborar una abstracción del narcotráfico como sistema socioeconómico basado en el mercado, identificar las categorías de la comercialización de estupefacientes según las nociones de mercadeo y mercadotecnia, describir los instrumentos del modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana que tienen los gobiernos subnacionales para gestionar el problema de las drogas, y, finalmente, formular algunas recomendaciones para implementar los lineamientos de política.

El narcotráfico como sistema socioeconómico

Este sistema que se caracteriza por una “dinámica de refuerzo mutuo” (Cortés, García y Gómez, 2015, p. 4), se compone de los subsistemas de producción, distribución, comercialización y capital circulante. En estos subsistemas se pueden identificar fenómenos concretos, perceptibles y verificables que advierten la existencia del narcotráfico.

Producción de estupefacientes: elaboración del producto básico

Es el subsistema compuesto de las categorías de cultivo, sustancias químicas y procesamiento. En él se elaboran los productos básicos estupefacientes que producen efectos estimulantes, depresivos y alucinógenos, de origen natural,

sintético o semisintético. También se adquieren productos de naturaleza industrial para ponerlos en el mercado y así satisfacer los efectos deseados por los consumidores.

En este subsistema se ubica el fenómeno de *hormiguelo* de químicos, que se refiere a la compra y transporte de sustancias químicas en cantidades inferiores a las controladas por el Gobierno nacional.

Distribución de estupefacientes: transporte del producto básico

Este subsistema se compone del acopio, el embalaje, las rutas y el transporte del producto básico estupefaciente. En él se cumple con el servicio de logística y comunicación desde las zonas de producción hasta los centros nacionales o internacionales de comercialización de estupefacientes, por lo tanto, no se altera la composición del producto básico ni se manufactura.

En este subsistema se ubica el fenómeno de *microtráfico*, que se refiere al transporte del producto básico de estupefacientes mediante las técnicas denominadas: adherida, ingerida, elaborada, introducida, contenida, impregnada y diluida.

Comercialización de estupefacientes: transformación del producto básico en dosis para la venta

Subsistema integrado por las categorías de manufactura, abastecimiento y venta de estupefacientes para la maximización de ganancias. Aquí se transforma el producto básico en producto esperado o dosis, personal y de aprovisionamiento, para satisfacer las necesidades del consumidor final y obtener el dinero o el capital líquido.

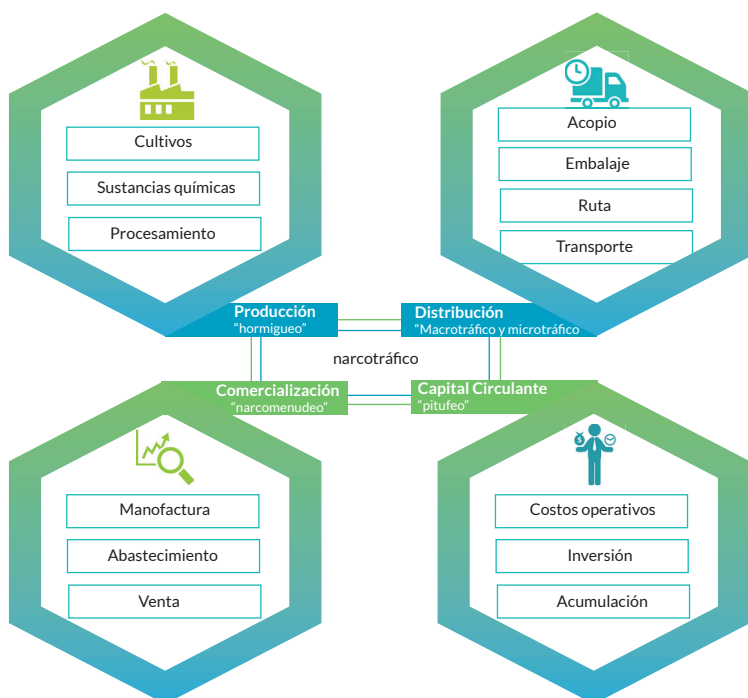
En este subsistema se percibe el fenómeno de *narcome-nudeo*, que se refiere solo a la venta de estupefacientes en dosis, personal y de aprovisionamiento.

Capital circulante

Se tipifica en el código penal como *lavado de activos*; también se le denomina *blanqueo de capitales*. Es el subsistema central y se compone de los costos operativos, la inversión y la acumulación. Garantiza la disponibilidad de capital líquido para la obtención de materias primas, la elaboración y transporte de los productos básicos, los gastos en los que se debe incurrir para la comercialización de estupefacientes, así como el proceso que ocurre luego de la monetización del producto final esperado, para mantener el sistema activo y vigente.

En este subsistema se ubica el fenómeno de *pitufeo*. En el lavado de activos se refiere al proceso de colocación del dinero de origen ilícito que se obtiene por las distintas transacciones en el sistema socioeconómico del narcotráfico y que afectan el sistema financiero del Estado.

Ilustración 1. Propiedades del narcotráfico. Un sistema socioeconómico. (Cortés, et. al. 2015, p. 4)



Luego de esta breve descripción del narcotráfico, se hace énfasis en la comercialización de estupefacientes y se describen las categorías que componen este subsistema.

La comercialización de estupefacientes: la nueva visión de un problema público que debe gestionar el gobierno subnacional

Este subsistema del narcotráfico se compone de la manufactura, el abastecimiento y la venta de estupefacientes. En él se desarrollan los conceptos de *mercadeo* o estrategia y la *mercadotecnia* u operación, para lograr la maximización de ganancias, fin que persigue el crimen organizado como institución de mercado que controla economías criminales.

La manufactura de estupefacientes: transformación del producto básico en dosis, personal y de aprovisionamiento

Es el conjunto de procesos de transformación del producto básico con mayor concentración de principio activo en producto final, que contiene adulterantes y se presenta en forma de dosis, personal y de aprovisionamiento. En este proceso se preparan las dosis personales y de abastecimiento, teniendo en cuenta la relación que existe entre los deseos del cliente, el peso, la duración del efecto, el precio y la presentación.

La dosis de estupefacientes es un concepto menos problemático que el de las “cantidades pequeñas” (Lemaitre y Albarracín, 2012, p. 237). La dosis de aprovisionamiento se considera como una extensión del concepto de dosis personal y un derecho de los consumidores según la Corte Suprema de Justicia en las sentencias 29183 de 2008 y 31531 de 2009 (sentencia de casación). En ellas se afirma que el porte de dosis personal o de aprovisionamiento es un comportamiento que incumbe los ámbitos exclusivos de la

libertad de esa persona, es decir, a un fenómeno singular carente de antijuricidad material (ausencia de lesividad) y que, por ende, no es punible. Así, en el ámbito penal se deben observar los siguientes criterios de interpretación:

- 1- La lesividad o afectación a la salud pública como bien jurídico protegido.
- 2- No tener como finalidad la comercialización.
- 3- La posesión es de consumidores habituales y ocasionales, excepto cuando afecta a terceros.
- 4- La tenencia conjunta, significa que una sola persona lleva consigo el estupefaciente para el consumo de varias personas que se reúnen con este propósito.

Otro aspecto problemático es el peso del estupefaciente, tanto en la distribución como en la comercialización de estupefacientes. El peso del estupefaciente es igualmente de interés para el Estado y para la organización criminal. Esta variable tiene especial relevancia en razón a que dependiendo de los criterios de la política criminal y de las leyes en cuanto a peso de sustancias estupefacientes para iniciar la persecución penal, la organización criminal fija como regla los topes para la distribución (microtráfico o abastecimiento de producto básico en los centros de comercialización de estupefacientes) y el porte de dosis que realizan las personas dedicadas al abastecimiento, al aprovisionamiento y a la venta de estupefacientes. El control que realiza la Policía Nacional en cumplimiento del Estatuto Nacional de Drogas está relacionado con el peso y no con la cantidad de dosis de estupefacientes que porta una persona. Es decir, el concepto de dosis de estupefacientes (personal, aprovisionamiento y tenencia conjunta) debería ser el criterio para determinar si se inicia o no la acción penal.

El abastecimiento de estupefacientes: traslado de las dosis, personales y de aprovisionamiento, desde el sitio de manufactura al lugar de venta

El conjunto de operaciones que realiza el crimen organizado para que los vendedores mantengan disponibles las dosis, personales y de aprovisionamiento, en los referentes espaciales destinados para tal fin. Se busca mantener una existencia mínima de dosis de estupefacientes para satisfacer la demanda del comprador, de acuerdo con los ritmos de venta: ni excesivo almacenamiento ni pérdida de dosis de estupefacientes. El abastecedor se diferencia del vendedor, entre otros aspectos, en: a) la cantidad de dosis que porta, b) las diferentes líneas de productos estupefacientes que lleva consigo y, c) los mecanismos de ocultamiento para llevar las dosis del sitio de manufactura al lugar de venta.

Venta de estupefacientes: transacción entre el vendedor y el comprador

Es el conjunto de operaciones que permiten la transacción entre el vendedor y el comprador. Es el momento crítico de éxito para el crimen organizado porque allí concurren el ideal de la planeación estratégica y las acciones previas para asegurar la monetización de los productos. Este es el componente más visible de la comercialización de estupefacientes sobre el cual algunas autoridades de manera tradicional han centrado coyunturalmente su atención. Un ejemplo de lo anterior fue la estrategia de *lucha contra las ollas y los expendios*, aprobada en el Consejo de Seguridad Nacional mediante el Acuerdo para la Prosperidad 102 del 6 de abril de 2013 e implementada en diferentes ciudades capitales. Este subsistema tiene como una de sus principales características la relación con las manifestaciones de regulación violenta del comportamiento social para asegurar el monopolio del mercado de las drogas estupefacientes que deriva en eventos de indisciplina social, violencia y delincuencia.

La aproximación conceptual y la visibilización de las categorías de la comercialización de estupefacientes fueron puestas en consideración de la Mesa Intersectorial contra el Narcomenudeo y el Microtráfico (MINAM), liderada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Entre las discusiones del Ministerio de Justicia y del Derecho y el DNP, surgió el interés por conocer la manera como los gobiernos subnacionales pueden ejecutar los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes, entendido este subsistema del narcotráfico como un problema público del cual se requiere hacer gestión pública en el ámbito territorial desde un enfoque de seguridad ciudadana, gobernabilidad, formas de justicia alternativa, derechos humanos y salud pública.

Modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana en el nivel subnacional para intervenir frente a la comercialización de estupefacientes

El modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana en el nivel subnacional se define como *el conjunto de instrumentos cuya finalidad es facilitar, dinamizar, organizar y hacer funcional la forma como las autoridades territoriales de los órdenes seccional y local deben atender los problemas públicos relacionados con la indisciplina o el desorden social, la violencia y la delincuencia que afectan a los ciudadanos de su jurisdicción*. Este modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana en el nivel subnacional, para Colombia como caso de estudio, se compone de seis categorías de instrumentos que se describen de manera breve a continuación:

Coordinación: el artículo 288 de la Constitución Política promueve la materialización de este principio de la gestión pública. Coordinar en temas de seguridad ciudadana es propiciar un intercambio permanente de información que conlleve, a su vez, a una aproximación más completa de los problemas públicos ligados a este bien público y, por ende,

propiciar la toma de decisiones consensuadas, de tal manera que exista articulación y armonía entre las acciones que se desarrollan por parte de cada una de las autoridades competentes en la materia. Estos instrumentos a nivel territorial se materializan de manera específica en cinco tipos de consejos de seguridad de carácter territorial, los comités territoriales de orden público y otros espacios de coordinación de carácter territorial especializados en asuntos propios de la seguridad ciudadana, donde convergen representantes de las institucionales nacionales desconcentradas como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación.

Planeación: este principio de la gestión pública se materializa en la planeación estratégica, operativa, financiera y presupuestal en todos los sectores del Estado. En el caso específico del modelo, la reglamentación de estos ha sido deficiente. No obstante, en disposiciones reglamentarias recientes se ha tratado de generar una correspondencia con cada tipo de instrumento de planeación y se pretende generar una relación entre estos y los instrumentos de coordinación. Se materializa en políticas públicas como los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), así como en planes de acción frente a ciertas manifestaciones de los problemas públicos de indisciplina o desorden social, violencia y delincuencia.

Fuentes de recursos: quizás son los que más atención han despertado en las autoridades debido a las debilidades institucionales y a las limitadas capacidades que se tienen para atender los asuntos de seguridad ciudadana en el ámbito territorial o subnacional. Su concepción tiene raíces en el periodo anterior a la Constitución Política de 1991 y origen en la forma como el gobierno nacional disponía recursos extraordinarios para enfrentar una de las etapas más violentas de la historia del país (1989) en medio de la confrontación entre carteles del narcotráfico, la actuación de los grupos insurgentes y la complejidad que significaba

la confluencia de múltiples tipos de violencia. Esta categoría está compuesta por el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), los Fondos – Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), los fondos exclusivos para financiar inversiones en seguridad ciudadana que existen en ciertas entidades territoriales, las tasas y sobretasas a la seguridad ciudadana, y los recursos que se pueden apalancar del Sistema Nacional de Regalías (SNR). También se incluyen los recursos de libre destinación de los cuales disponen las autoridades territoriales para estas temáticas.

Información: son aquellos instrumentos creados por sugerencia del orden nacional o por iniciativa propia de las autoridades territoriales, cuya finalidad es recolectar, organizar y sistematizar información que sirve como insumo para la toma de decisiones en seguridad ciudadana o para realizar seguimiento y evaluación respecto a las acciones que se implementan. Estos instrumentos van desde precarias bases de datos en el orden territorial, hasta la existencia de aplicativos y sistemas de información dinámicos que permiten extraer reportes con importantes grados de actualización.

Disposiciones normativas en derecho de policía: son el conjunto de normas generales que restringen o limitan el ejercicio de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos con el propósito de mantener el orden público en el territorio nacional y a partir de las cuales se concreta la gestión administrativa en concordancia con la función y la actividad de policía.

Seguimiento y control: son los mecanismos que el ámbito nacional ha tratado de implementar con miras a realizar una trazabilidad en el uso de los demás instrumentos de gestión territorial de la seguridad ciudadana. La mayoría de los instrumentos de seguimiento se concentran en el seguimiento superficial al recaudo de los recursos

con los que se nutren los FONSET y el seguimiento a las inversiones que se realizan. Estos instrumentos se complementan con el seguimiento que la Procuraduría General de la Nación realiza a las autoridades territoriales con relación a las faltas especiales en materia de orden público. Los demás instrumentos de seguimiento están tímidamente desarrollados por la Contraloría General de la Nación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Interior, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación y la Contaduría General de la Nación.

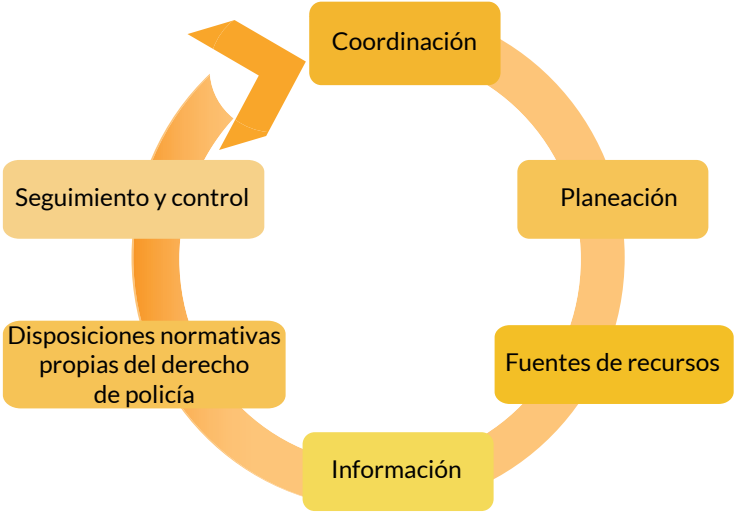


Ilustración 2. El modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana social, violencia y delincuencia sitio de manufactura al lugar de venta, s de glas que rigen los comppara atender los problemas públicos de indisciplina o desorden social, violencia y delincuencia que se derivan de la comercialización de estupefacientes (García, Gómez y Cortés, 2016, p. 116).

Dado el actual proceso de modernización del Estado y la descentralización, implementar estos instrumentos permitiría la operación intersectorial e interinstitucional de los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes por parte de los

gobiernos subnacionales bajo un “modelo intermedio basado en la salud pública y los derechos humanos, mediante políticas de reducción del daño” (Mathieu y Niño, 2013, p. 39), soportadas en evidencia empírica –enfoque racional exhaustivo–.

Los anteriores criterios del gobierno nacional hacen parte de la nueva visión de las drogas, cuyas decisiones fundamentales fueron lideradas desde el Ministerio de Salud, en donde se distinguen objetivos trascendentales como la reducción del daño, de los objetivos intermedios como la persecución penal. Esto generó tensiones entre distintas instituciones del Estado hasta que se fue dando el ajuste mutuo.

Los atributos de esta decisión fundamental en materia de comercialización de drogas del Gobierno Nacional 2015-2018 “Todos por un nuevo país” se deben observar durante el proceso de políticas de seguridad ciudadana en el ámbito territorial y por lo tanto para la planeación de la actividad de policía; de allí el interés por poner en consideración las siguientes recomendaciones que contribuyan a mejorar la planeación y coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para lograr una actuación articulada.

Recomendaciones para implementar los lineamientos de política

Recomendaciones para la cooperación internacional

Esta aproximación se realiza desde tres perspectivas. La primera se relaciona con la proyección del narcotráfico. La segunda se refiere al desempeño de los organismos multilaterales e internacionales, los Estados y el gobierno nacional en materia de cooperación internacional. Y la tercera hace énfasis en el enfoque prospectivo de la cooperación internacional.

La proyección del crimen organizado relacionado con el narcotráfico parte de la pregunta ¿hacia dónde va el narcotráfico? La respuesta se argumenta en la interdependencia de cuatro variables categóricas, a saber: 1. imposición de un orden en el espacio público, 2. el desarrollo de actividades económicas criminales como *modus vivendi*, 3. la construcción de capital económico, social y político, y 4. el poder político local. A partir de esto se infiere que el narcotráfico pone el dinero líquido en distintas actividades económicas criminales en el sector real, lo cual tiene relación con la imposición de un orden que permite producir capital económico, social y político como presupuesto para influir, de distintas maneras, en el poder político del nivel subnacional.

Así las cosas, se destaca que la cooperación internacional, de manera tradicional frente al narcotráfico, dado el régimen internacional y los acuerdos de los Estados que componen el sistema internacional, se ha desarrollado en lógica bilateral, trilateral y multilateral, al tiempo que se ha concentrado en la lucha contra la producción y la distribución de estupefacientes. La evidencia también advierte que otros aspectos de interés son el lavado de activos que afecta de manera negativa el sistema financiero y la *cooperación no gubernamental* dirigida a la prevención del consumo de las drogas. Esta cooperación internacional se realiza en clave de seguridad nacional y salud pública, por lo que la ayuda en los Estados centralistas en particular se concentra en el gobierno nacional, para que desde allí se priorice, se focalice y se destine su uso.

Es por ello de interés que la perspectiva de la cooperación internacional para Latinoamérica en general y para Colombia en particular responda a la proyección del narcotráfico, y, por lo tanto, se dirija a la comercialización de estupefacientes, cuya responsabilidad en la ejecución

de los lineamientos de política pública corresponde a los gobiernos del nivel subnacional.

Se trata entonces de considerar la *cooperación descentralizada* para gestionar la ayuda (técnica, financiera, cultural y becas) que les permita a los gobiernos subnacionales en clave de seguridad ciudadana, fortalecer su capacidad institucional de actuación en procura de controlar el capital circulante en el sector real, prevenir la vinculación de personas al negocio de la venta de estupefacientes e imponer barreras a la participación del crimen organizado en el poder político local, como tres actividades prioritarias.

Recomendaciones de política para el gobierno nacional

Conocidos los aspectos críticos, los desafíos o las oportunidades de mejora que se avizoran para orientar la acción del Estado en el nivel subnacional, en el caso particular de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho asumió la responsabilidad de diseñar los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes con enfoque territorial o subnacional. Como la Escuela de Postgrados de Policía "Miguel Antonio Lleras Pizarro" participó en los comités técnicos de formulación de los lineamientos de política, allí se sugirió considerar las siguientes iniciativas:

- 1- Gestionar la colisión normativa que existe entre la Constitución Política, las sentencias de las Altas Cortes, el Estatuto Nacional de Drogas y otras leyes que reglamentan el porte de dosis personal y de aprovisionamiento y el consumo de estupefacientes en el espacio público o en espacios privados, pero que trascienden a lo público, donde se consideran como manifestaciones que perturban el orden público.

- 2- Adecuar el modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana basado en el riesgo como mecanismo para interactuar con los gobiernos subnacionales en procura de alcanzar una adecuada articulación durante la ejecución de la política pública.
- 3- Establecer de manera clara los roles de las autoridades territoriales frente a la comercialización de estupefacientes, de forma tal que se puedan capacitar y exigir resultados en la materia.
- 4- Integrar los Ministerios de Salud, Justicia y del Derecho, Interior y Defensa Nacional bajo los enfoques de seguridad ciudadana, gobernabilidad, formas de justicia alternativa, derechos humanos y salud pública, de cara a un fin común frente a la comercialización de estupefacientes.
- 5- Redefinir el paradigma de la prevención para que la preocupación de la administración pública no solo se centre en el consumidor, sino también en las personas que se vinculan de manera voluntaria o constreñida a la comercialización de estupefacientes como *modus vivendi*.
- 6- Producir conocimiento basado en evidencia científica y hacer seguimiento longitudinal a la comercialización de estupefacientes mediante el uso de la abstracción que se propone en este documento, de manera coordinada entre el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) y los observatorios de los gobiernos subnacionales.
- 7- Evaluar los criterios establecidos entre los actores judiciales territoriales, amparados en el principio de antijuricidad material, para iniciar o no la acción penal contra las personas capturadas en flagrancia durante la venta de estupefacientes. En Colombia se evidencia que desde la Fiscalía General de la Nación (FGN) en el

nivel desconcentrado se fijan criterios para no iniciar la acción penal, y así, por un lado, evitar la congestión judicial y por el otro, evitar el hacinamiento carcelario.

- 8- Considerar la Unidad de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación como el lugar en donde se pueden obtener algunos datos para el seguimiento longitudinal de la comercialización de estupefacientes.

En la práctica existen muchas fuentes de datos, pero es difícil su recolección y sistematización para lograr procesos de automatización. Entonces es necesario precisar que existen datos que se recolectan en la cotidianidad, otros que se pudieran recolectar y otros que no es posible recolectar sino mediante ejercicios transversales. (Grupo de discusión en la XI cohorte de la Maestría de Seguridad Pública en la Escuela de Postgrados de Policía -ESPOL-, 28 de abril de 2016)

- 9- Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales para que se gestionen las vulnerabilidades que se derivan de las diferencias que existen en materia de arquitectura institucional, así como la coordinación y planeación sectorial e interinstitucional, por solo citar algunas.
- 10- Reconocer que la capacidad territorial de la Policía Nacional son las Estaciones de Policía, que, en clave de seguridad ciudadana, desarrollan la actividad de policía para la regulación del comportamiento social frente al consumo y la venta de estupefacientes, aunque en la actualidad se carece de un procedimiento documentado que disminuya los grados de libertad en la discrecionalidad policial. La actuación de la policía administrativa frente al consumo de estupefacientes se desarrollaría desde la perspectiva de la gobernabilidad, la protección de derechos humanos y la salud pública.

Mientras que la acción de la policía judicial se orientará contra la venta de estupefacientes en clave de persecución penal y otras formas de justicia alternativa.

Recomendaciones de política para el gobierno subnacional

Los gobiernos subnacionales deben considerar los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes formulados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, observando el proceso de descentralización. En tal sentido, de acuerdo con la dinámica territorial de la comercialización de estupefacientes y según la capacidad institucional, en cada caso particular deberán implementar iniciativas que, basadas en el riesgo, articulen los enfoques de seguridad ciudadana, gobernabilidad, formas de justicia alternativa, derechos humanos y salud pública.

La vigilancia pública y el control del espacio público deben ser una prioridad para las instituciones públicas responsables de prevenir la implantación de economías criminales, el establecimiento de órdenes por parte del crimen organizado y otros grupos de presión. Además, en clave de prevención de la delincuencia y persecución penal, se deberá evitar la construcción de capital político, para que el narcotráfico no controle el poder político en el nivel subnacional.

Los gobiernos subnacionales deben comprender que la intervención al subsistema de comercialización de estupefacientes supone una vigilancia en red por parte de instituciones públicas, privadas, grupos sociales y comunitarios, y los ciudadanos en general. Razón por la cual deben concebir la atención de las expresiones de indisciplina o desorden social, violencia y delincuencia asociadas a este problema

público desde una lógica de sistema, en la que actores como las instituciones de educación, los establecimientos abiertos al público tales como tiendas, supermercados, droguerías, bares, entre otros, deben tener un rol, complementario a la labor de vigilancia y control que ejercen las autoridades para configurar entornos protectores.

De igual forma, se requiere que los observatorios de drogas y actividades relacionadas de los gobiernos subnacionales implementen el reporte en línea durante el desarrollo de la vigilancia pública y control, para el diseño de mapas dinámicos del territorio que permitan la evaluación del riesgo, la priorización, la focalización, la planeación y la asignación de recursos de manera organizada y sistematizada. Es por eso que los mapas no deben ser estáticos, sino que deben contemplar un amplio margen de dinámica y visión en tiempo real de los diferentes espacios públicos.

La configuración de entornos protectores –en colegios, universidades, parques, escenarios deportivos– es una prioridad. Esto exige un proceso de política pública para protección en red, como respuesta a la estrategia del crimen organizado denominada “Caballo de Troya”, orientada a hacer crecer el mercado local mediante la inducción al consumo en el marco de un monopolio segmentado basado en el territorio.

Conclusiones

Este documento que es de vital importancia para la conducción, liderazgo o dirección policial, pone a disposición de las autoridades de los órdenes nacional y subnacional algunos aportes para el diseño de los lineamientos de política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes, los cuales se limitan a una aproximación conceptual de la comercialización de estupefacientes y la

descripción del *modelo de gestión pública de la seguridad ciudadana en el nivel subnacional*, para que la intervención se adecúe a la realidad territorial de este problema público, a la arquitectura y a la capacidad institucional de cada gobierno subnacional.

Las políticas nacionales frente al narcotráfico generalmente responden primero a los compromisos internacionales, antes que a la manera como se manifiestan los problemas en la realidad territorial o subnacional. Situación que ha imposibilitado la generación de valor público de cara a los ciudadanos frente al manejo y atención que las autoridades brindan al narcotráfico y específicamente al subsistema de comercialización de estupefacientes.

Por su parte, en el nivel subnacional la principal preocupación de los gobernantes y los grupos sociales se centra en la venta y consumo de estupefacientes, y, de manera especial, en aquello que ocurre en lugares de alta vulnerabilidad social como son los establecimientos de educación –dentro y alrededor–; así mismo, la indisciplina o desorden social que se da durante el uso del espacio público, el incremento del índice de violencia (riñas) y delincuencia, en particular el homicidio, como las principales manifestaciones que perturban el orden público.

Luego, para actuar frente a la comercialización de estupefacientes, por parte de los gobiernos subnacionales se requiere un enfoque de seguridad ciudadana, formas alternativas de justicia, derechos humanos y salud pública.

La noción de seguridad ciudadana es más pertinente por su aceptación política, el alcance para proteger la vida, la integridad de las personas y los bienes, de manera individual y colectiva. Tener formas alternativas al encarcelamiento para delitos relacionados con las drogas, implica definir la política criminal en la que se indiquen generalidades para la iniciación de la acción penal (OEA, 2013).

El subsistema del capital circulante se inicia en el sector real. Por esta razón se tiene excedente de capital líquido, lo se constituye en una vulnerabilidad para las estructuras de crimen organizado. Esta situación tiene incidencia directa en el crecimiento económico y la gobernabilidad en el nivel subnacional. Entonces, se requieren estudios microeconómicos que den pistas respecto de iniciativas que permitan ejercer control sobre el lavado de activos por parte del Estado en el sector real.

En consecuencia, en el tratamiento del problema de las drogas en las Américas se requiere el involucramiento de los gobiernos subnacionales y esto, a su vez, implica fortalecer la capacidad institucional para la ejecución intersectorial de los lineamientos de la política para la gestión pública contra la comercialización de estupefacientes. La cooperación desconcentrada sería la nueva perspectiva para alinear los intereses nacionales y subnacionales.

Es importante precisar que, si las instituciones subnacionales y las nacionales desconcentradas no planifican de manera conjunta y, por lo tanto, no se apropian presupuestos para la atención articulada de los problemas públicos, así existan múltiples instancias de coordinación, no se logrará la actuación intersectorial e insterinstitutional, bajo un fin común.

Referencias

- Cortés, Y., García, L. y Gómez, C. (marzo de 2015). *¿Qué se va a entender por narcotráfico?* Estrategia & Decisión. Serie 2-1. Desafíos de los cuerpos de policía en Latinoamérica. Bogotá D. C., Colombia.
- García, L; Gómez, C y 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 de Criminalidad, 58 (1), pp. 111-130. Bogotá D.C.; Colombia.

- Lemaitre, J. y Albarracín, M. (2012). *Patrullando la dosis personal. La represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia*. En Políticas Antidrogas en Colombia: Éxitos, fracasos y extravíos, por Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (compiladores). Universidad de Los Andes. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Mathieu, H. y Niño, C. (2013). *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas*. Bogotá D. C., Colombia: Friedrich Ebert Stiftung
- Organización de Estados Americanos. (2013). *El problema de drogas en las Américas: Estudios*. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas. Recuperado el 10 de enero de 2016 de http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/internacionales/CO031052013-OEAS_drogas_americas_informe.pdf.

Transformación policial: líderes para la seguridad y la paz territorial

Por: Coronel Luis Ernesto García. Director de la
Escuela de Posgrados de la Policía

La Policía Nacional tiene un papel preponderante en el restablecimiento de la confianza de los ciudadanos en el Estado. Esto ha demandado un esfuerzo por parte de todos las mujeres y hombres de la institución. La generación de capital humano es la respuesta más trascendental que la Policía Nacional ha dado a este desafío.

La lucha contra el narcotráfico, las guerrillas, los paramilitares, las bandas criminales, el sicariato, entre otros, fueron detonantes de la violencia vivida en los últimos 50 años en Colombia. Esto obligó al fortalecimiento de la Fuerza Pública. La Policía Nacional ha desarrollado capacidades que le permiten enfrentar con éxito los desafíos que se han ido presentando. Fue así, como a partir de la década de los 90 se empezó a modelar una nueva arquitectura institucional al interior de la Policía. La DIJIN como unidad madre, fue dando vida a diferentes especialidades, tales como: la Dirección antinarcóticos, la Dirección Antisecuestro y

antiextorsión, la Dirección de Inteligencia policial, entre otras. Todos como mecanismo de respuesta a las situaciones de ilegalidad y violencia presentados en los territorios.

Los ciudadanos hoy demandan una policía más cercana a sus problemas cotidianos, que sea capaz de prevenir y enfrentar las alteraciones a la convivencia, que sea capaz de anticiparse a la comisión de los delitos, una policía que contribuya en una nueva narrativa alrededor de la cultura ciudadana. La coyuntura actual ha demandado el desarrollo de nuevas competencias y habilidades, sin que ello suponga que la institución no continúe en la lucha contra el crimen y la ilegalidad. Los nuevos tiempos generan nuevos desafíos: ¿Cómo llegar a aquellos territorios donde por décadas ha sido difícil entrar? ¿Cómo generar confianza en los territorios donde se desconfía de la institucionalidad? ¿Cómo acercar aquellas comunidades que se han sentido vulneradas por la fuerza pública? ¿Cómo diseñar políticas y programas que faciliten el trabajo coordinado entre alcaldías, comunidades y policía?

Estos desafíos exigen la presencia de líderes policiales con nuevas habilidades y competencias. La educación aparece como el motor principal de la renovación humana e institucional de esos nuevos liderazgos que reclaman los ciudadanos en sus territorios. La renovación de la Policía Nacional ha pasado necesariamente por la educación de sus miembros, por modelos y herramientas de enseñanza – aprendizaje que cualifiquen sus capacidades humanas, cognitivas, emocionales y de desempeño.

La Dirección Nacional de Escuelas a través de La Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” –ESPOL- asumió el reto de reinventar su concepción, modelo y oferta de educación de cara a las transformaciones que se vienen dando en el país en diversos órdenes. Para

este propósito emprendió un proyecto de renovación curricular de todos los programas de posgrados y cursos de ascenso para oficiales, funcionarios públicos y comunidad en general. Allí la policía se dio a la tarea de entender las necesidades del país, y diseñar contenidos académicos acordes a estas necesidades. De esta manera se dan respuestas más oportunas a las demandas ciudadanas. En la actualidad la Policía Nacional cuenta con maestrías y especializaciones acreditadas en áreas de importancia para el posconflicto como: seguridad pública, criminología y victimología, investigación criminal, derecho de policía, gestión ambiental y territorial de la seguridad entre otros. Esta oferta académica ha permitido que hoy el país tenga 695 egresados de esta Escuela en diferentes partes de la gestión pública y privada.

La pregunta central que ha dado inicio al ejercicio de revisión curricular fue: ¿Qué capacidades formativas requiere desarrollar la ESPOL para los nuevos desafíos territoriales de la seguridad y paz? Este interrogante permitió analizar los siguientes cambios estratégicos en el entorno:

- Las nuevas concepciones educativas y pedagógicas;
- Las transformaciones en las dinámicas de convivencia y seguridad;
- Los avances tecnológicos y su impacto en el proceso de enseñanza-aprendizaje;
- La transformación del delito y el crimen en los contextos urbanos y rurales;
- Los cambios en los tipos e intensidad de las conflictividades sociales en los territorios;
- Los enfoques e innovaciones organizacionales y de la actividad de policía;

- Y las nuevas responsabilidades de la Policía Nacional en el actual escenario

El oficial de policía está llamado a edificar proyectos de seguridad y paz que inspiren a sus policías y comunidades y afiance la vocación y compromiso alrededor del servicio público. En muchos territorios del país, especialmente en zonas rurales apartadas, la Policía Nacional es la única institución del Estado que allí llega. Es por esta razón que se hace tan importante que el servicio prestado sea de la mejor calidad y que facilite las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. Un mal servicio de policía, dificulta la confianza del ciudadano en las instituciones. Por eso es clave que el policía cuente con las herramientas necesarias para brindar un servicio cálido y oportuno.

El policía en el territorio debe asumir un liderazgo transformacional, capaz de convocar a todos los actores locales en la construcción de la paz y la convivencia. En este sentido el oficial como líder natural está llamado a trabajar de la mano de alcaldes y gobernadores, acompañar a las organizaciones sociales en sus propósitos y ayudar y garantizar a los ciudadanos el ejercicio libre de sus derechos y obligaciones. Una visión transformacional da sentido a la formación que hoy se imparte en la ESPOL, desde la premisa que es la Policía por su vocación y naturaleza civilista la que puede liderar los cambios en la planificación y gestión territorial de la seguridad.

Los oficiales de policía están llamados jugar un papel determinante en la construcción de la paz territorial. La ESPOL se ha comprometido a formar a la oficialidad por medio de una educación moderna que trae los problemas de los territorios al aula e integra la investigación científica, la tecnología, la gestión del conocimiento y la invención humana. La Escuela de Posgrados de Policía esta obligada

a desarrollar las más altas competencias en nuestros oficiales de policía, son ellos los primeros acudientes en las alteraciones del orden público, y en las diferentes situaciones de violencia y convivencia. Es a ellos, principalmente, a quienes debemos educar en aras de una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos.

El proceso de renovación educativa concibió la formación del oficial de policía desde tres dimensiones esenciales: ser persona, ser estrategia y ser transformador. Todo ello producto de un ejercicio rigurosos y científico que integro el resultados de tres investigaciones: gestión territorial de la seguridad, gestión académica de la ESPOL y fronteras imaginarias.

La primera (ser persona) se centra en cómo la educación hace más humano al oficial de policía, incide en su crecimiento como persona y en las actitudes que le permiten dirigir con asertividad e impacto equipos de trabajo. Su paso por la ESPOL es un espacio de reencuentro con los valores centrales del policía, con el sentido de servicio público de excelencia a la comunidad y con las potencialidades humanas que es necesario fortalecer y desarrollar.

La segunda (ser estrategia) gira alrededor de la potenciación de las capacidades de comprensión, gerencia estratégica y sistémica que debe continuar desarrollando el oficial de policía. Los apremiantes retos que vive el país requieren de líderes de policía con un conocimiento amplio para orientar los destinos y desempeño efectivo de los policías. Un conocimiento para dirigir unidades con visión de futuro, criterio institucional y focalización en la solución oportuna y efectiva de las necesidades de seguridad de los ciudadanos.

La tercera (ser transformador) privilegia la condición y vocación transformadora de realidades por parte del líder

de policía. La incorporación y desarrollo de paradigmas, métodos y herramientas innovadores que le permitan al oficial de policía, en conjunto con la ciudadanía y autoridades, transformar entornos de violencia e inseguridad en ambientes seguros y pacíficos. La ESPOL tiene una gran responsabilidad de potenciar la sensibilidad y capacidades de los oficiales por la efectividad del servicio de policía en los territorios. Ser transformador significa que el oficial asume con determinación incidir en el cambio del entorno y en el bienestar de los ciudadanos a través de un servicio de policía cercano que soluciona oportunamente sus requerimientos de seguridad.

Apuesta estratégica de la ESPOL

Para la Policía Nacional, en cabeza de la ESPOL, la educación del oficial de policía se entiende como un proceso de transformación integral de la persona. Un proceso creativo y abierto que implica giros en la forma de comprender el entorno, de aprender y desaprender, de innovar, vivir y de liderazgo para transformar realidades. Desde esta perspectiva, la ESPOL definió su apuesta estratégica educativa para los próximos años: *Formar líderes para la innovación y efectividad del servicio de policía ante los retos de seguridad, convivencia y paz.*

Esta apuesta pone en el centro a la actividad de policía y articula las capacidades de enseñanza- aprendizaje e investigación alrededor de la respuesta cada vez más innovadora y efectiva que la institución policial debe brindar frente a los múltiples requerimientos de las comunidades y autoridades, y a la misma mutación de los fenómenos perturbadores de la seguridad y la paz.

A partir de estos cambios, la Policía Nacional a partir de su Plan Estratégico Institucional “Comunidades Segu-

ras y en Paz 2015 – 2018 y visión 2030” ha repensado su estrategia para enfrentar los nuevos retos y desafíos en el actual momento político y social del país. Policías mejor formados, con herramientas y metodologías de vanguardia, con habilidades y capacidades acordes a las demandas ciudadanas, son el inicio de una transformación para el futuro de Colombia.

La renovación educativa es una apuesta por el futuro del país y de la Policía Nacional. Un oficial de policía mejor formado es un ciudadano ejemplar, integro, innovador y efectivo que resolverá las necesidades de seguridad de las comunidades. Solo la educación nos habilita para modificar actitudes e impulsa a crear nuevos horizontes de renovación. Estamos viviendo nuevos tiempos y la Policía Nacional, por intermedio de ESPOL, desarrolla nuevas capacidades humanas, de conocimiento y transformación en su talento humano para que los ciudadanos vivan en un país cada vez más seguro y en paz.

