

Política pública en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana

Brigadier General Ramiro Alberto Riveros Arévalo
Jefe de la Oficina de Planeación de la Policía Nacional

Catalina Miranda Aguirre
Investigadora del Centro de Pensamiento Estratégico y Proyección Institucional (CENPO) de la Policía Nacional

Profesional en Criminalística, especialista en Seguridad y cuenta con capacitación en Gerencia Moderna, Protección y Seguridad, Estudios Forenses, Herramientas de Revisión Gerencial y Curso Básico y Especializado de Planeación. Ingresó a la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander" el 26 de enero de 1988 y es integrante del curso 060 de oficiales.

Brigadier General
Ramiro Alberto
Riveros Arévalo

Profesional en Relaciones Internacionales con énfasis en Historia de la Universidad del Rosario. Tiene más de cuatro años de experiencia en asuntos de defensa y seguridad y en política pública y cooperación internacional del sector. Es investigadora del Centro de Pensamiento Estratégico y Proyección Institucional (CENPO) de la Oficina de Planeación de la Policía Nacional. Correo electrónico: cmiranda92@hotmail.com

Catalina Miranda
Aguirre

Es indispensable la adecuada formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas para mejorar la gestión del Estado frente a las necesidades de los individuos. Lo anterior hace que sea esencial una construcción fundamentada en un análisis que, desde diversos sectores de la sociedad, contribuya a la cimentación de memorias sobre las decisiones y directrices en la gestión pública de los gobiernos. Se espera que este acervo literario incentive políticas de largo aliento que no se limiten al plan programático de un periodo presidencial, sino que mejoren continuamente las respuestas del Estado a sus ciudadanos.

Con el ánimo de alentar la producción académica en torno de las políticas públicas que inciden en la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana del país, este artículo busca exponer los elementos más importantes de aquellas directrices del gobierno en las que la Policía Nacional tiene un rol fundamental. Para cumplir este objetivo, el presente documento está estructurado en tres partes: la primera expone los conceptos fundamentales asociados con la política pública nacional y

sectorial en Colombia; la segunda desarrolla los aspectos más relevantes de tres políticas públicas vigentes de carácter nacional que han influenciado la planeación institucional; la tercera, y última, plantea algunas reflexiones que buscan orientar futuras investigaciones en esta materia.

Breve introducción a las políticas públicas

La definición de 'políticas públicas' (PP) no es unitaria ni consensuada. Los elementos transversales emanados de la literatura estadounidense consideran que una política pública recae en las decisiones y acciones de un gobierno para resolver problemáticas públicas (Kraft y Furlong, 2007, p. 5, citado en Ordóñez-Matamoros, 2013). Por su parte, la lectura desde el abordaje europeo centra su atención en los procedimientos y la planeación de objetivos específicos. En este sentido, una PP "designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor



Fotos: Policía Nacional de Colombia



de objetivos explícitos” (Roth, 2004, p. 26, citado en Ordóñez-Matamoros, 2013).

Así las cosas, la política pública tiene como actores principales a la sociedad, que demanda continuamente soluciones a sus problemáticas, y al Estado (y sus gobiernos), el cual, a través de una serie de decisiones, desarrolla un proceso con objetivos y estrategias específicas para atender estas necesidades en favor del bienestar público.

Entre muchos otros elementos, la contribución real de la PP en el bienestar del ciudadano necesita de un análisis exhaustivo en todos sus ciclos. Siendo así, los actores involucrados y los agentes externos interesados en el impacto de su implementación deben intervenir constructivamente en la formulación diagnóstica y de agenda; la implementación de las estrategias, planes, programas, proyectos y acciones; y la evaluación periódica de cada ciclo de una PP. De esta forma, se fortalecerá el proceso de mejora continua que apunte a construir herramientas más eficientes a partir de los aportes colectivos y participativos que contribuyan a reducir las necesidades públicas de una sociedad.

Aunque no son la única fuente de referencia, las políticas públicas en Colombia suelen encontrarse en instrumentos normativos, como leyes y decretos, documentos CONPES, planes institucionales, estrategias sectoriales, entre otros. Por disposición de varias de estas herramientas, el Departamento Nacional de Planeación ha jugado un papel indispensable en el diseño, la orientación y la evaluación desde un enfoque técnico; por ejemplo, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera ordena a esta entidad administrativa la creación de un Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) que mida el progreso y el cumplimiento de los indicadores relacionados con el Acuerdo de Paz final.

Ahora bien, las PP son tan diversas en temas como en ámbitos. Frente a los asuntos relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana desde lo local, existen cuatro instrumentos fundamentales: el Plan de Desarrollo de la Entidad Territorial (PDT), la Política Territorial de Seguridad y Convivencia

Las estrategias que tratan directa y explícitamente los asuntos atinentes a la convivencia y la seguridad ciudadana están contenidas en cuatro objetivos con dieciocho estrategias, que corresponden a cerca de un 17 % de este pacto estructural.

Ciudadana, el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) (Ministerio del Interior y Policía Nacional de Colombia, 2020). Además, atendiendo a las directrices vigentes, se están implementando 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en 170 municipios priorizados por el Gobierno nacional¹.

Estas herramientas se deben alinear con documentos prioritarios de carácter nacional que den cuenta de la visión del país de la administración en curso, con el fin de llevar a cabo un ejercicio adecuado de articulación e interlocución entre el Estado y el territorio. Para este cuatrienio, las tres políticas nacionales más importantes son: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, la Política de Defensa y Seguridad (PDS) “Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad”, y la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSCS). Aun cuando estos documentos son indispensables, la Ruta Futuro “Política integral para enfrentar el problema de las drogas” y la Política de Estabilización “Paz con legalidad”, entre otras, también establecen lineamientos que tienen que ser considerados en la gestión de los mandatarios y funcionarios públicos.

¹ Estos programas buscan mejorar aquellos municipios que han sido mayormente afectados por el conflicto armado y que tienen índices de pobreza alarmantes, débil presencia institucional y una gran afectación por economías criminales (cultivos de uso ilícito y extracción ilícita de yacimientos mineros).

Políticas públicas nacionales para la convivencia y la seguridad ciudadana

Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”

El Plan Nacional de Desarrollo establece los lineamientos estratégicos del presidente de la República y su gobierno, señalando los objetivos de largo aliento para el país sobre los cuales se evaluará la gestión de su administración. Para este cuatrienio, el PND contiene tres pactos estructurales (legalidad, emprendimiento y equidad), trece pactos transversales y un pacto por la productividad y la equidad de las regiones.

El pacto estructural para la legalidad “Seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” compete, en gran medida, al sector Defensa y Seguridad. Este contiene 12 objetivos con más de 100 estrategias en las que participan aproximadamente 40 instituciones (en su gran mayoría de carácter nacional y estatal). Entre muchas otras responsabilidades, las instituciones de la Fuerza Pública están llamadas a contribuir a la acción unificada del Estado, especialmente en las zonas estratégicas de

intervención integral (ZEII), proteger los recursos naturales y los activos estratégicos de la nación y contribuir significativamente con la reducción de los delitos de mayor impacto (especialmente el homicidio), desarticulando estructuras criminales que afecten a la ciudadanía, etc.

La mayoría de las estrategias (casi el 38 %) están enmarcadas en cuatro objetivos: Política Integral de Lucha contra las Drogas, disrupción del delito, fortalecimiento de la inteligencia y la contra-inteligencia y fortalecimiento de la convivencia y la seguridad. Por su parte, las estrategias que tratan directa y explícitamente los asuntos atinentes a la convivencia y la seguridad ciudadana están contenidas en cuatro objetivos con dieciocho estrategias, que corresponden a cerca de un 17 % de este pacto estructural. Entre los aspectos más importantes, se destaca:

⊕ **Red de participación cívica:** ordena la creación de esta red como un canal multipropósito, basado en la prevención y la movilización solidaria entre los ciudadanos y las autoridades, para combatir la delincuencia.

⊕ **Fortalecer la convivencia y la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad:** busca la elaboración de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (de la cual se hablará más adelante), el fortalecimiento del seguimiento y la evaluación de los PISCC, la mejora de la cooperación internacional para contribuir con la prevención y la interoperabilidad, entre otros. Es indispensable el trabajo articulado con instituciones como el Ministerio del Interior.

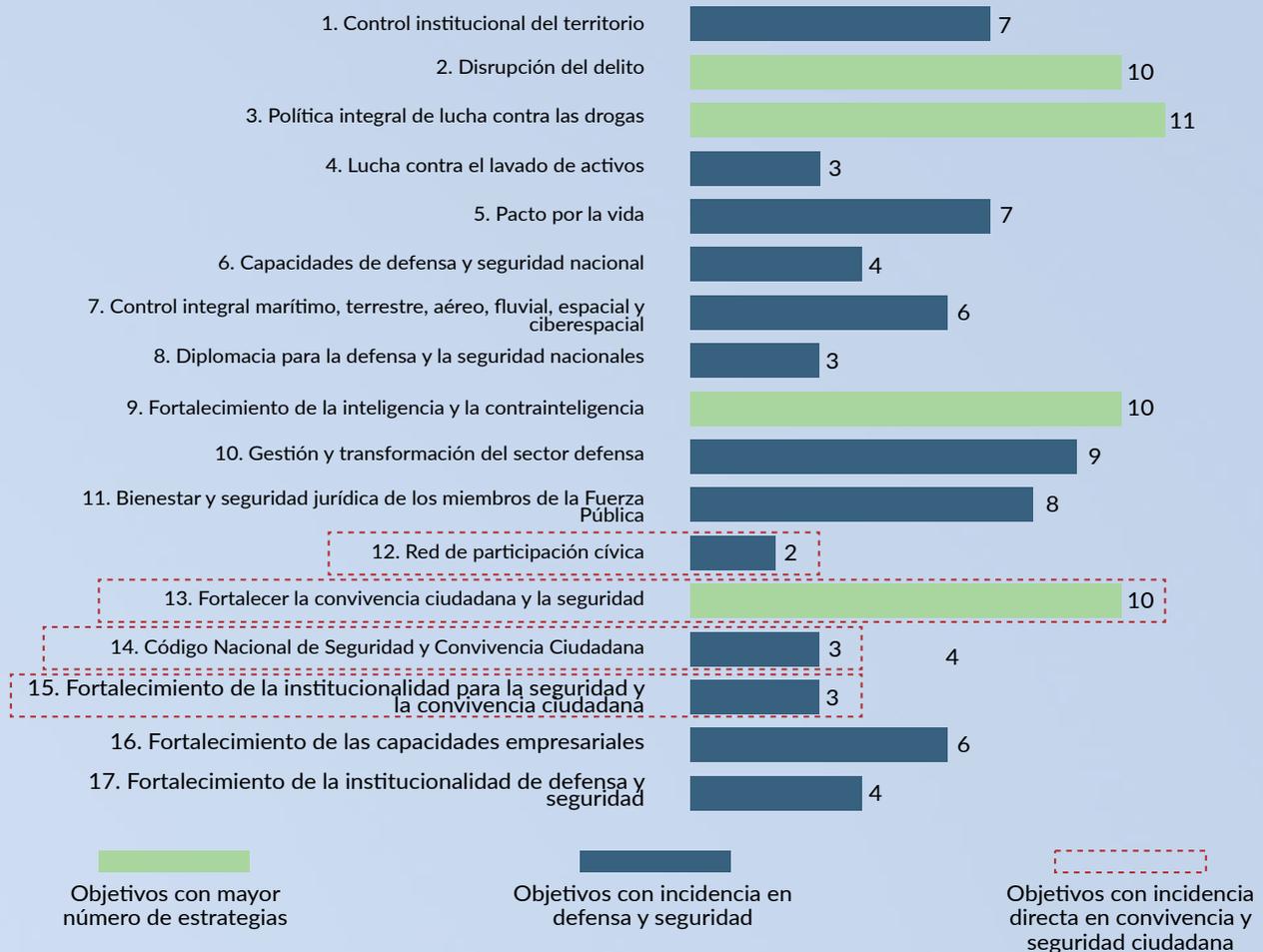
⊕ **Mejorar la convivencia ciudadana a través de la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana:** implica desarrollar la capacidad institucional y logística para la implementación adecuada



Fotos: Policía Nacional de Colombia



Figura 1. Número de estrategias por objetivo del pacto estructural para la legalidad. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo (2018)

del Código, así como de los inspectores, correidores y funcionarios de la Policía Nacional.

⊕ **Fortalecimiento de la institucionalidad para la seguridad y convivencia ciudadana:** busca fortalecer las capacidades de las autoridades de policía a través de herramientas tecnológicas, de infraestructura, entre otras.

Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad

La Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad busca “generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento,

el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, p. 45). Para este fin, el documento define cinco ejes de la transformación estratégica, cuatro principios agrupados en campos de acción, siete objetivos estratégicos con

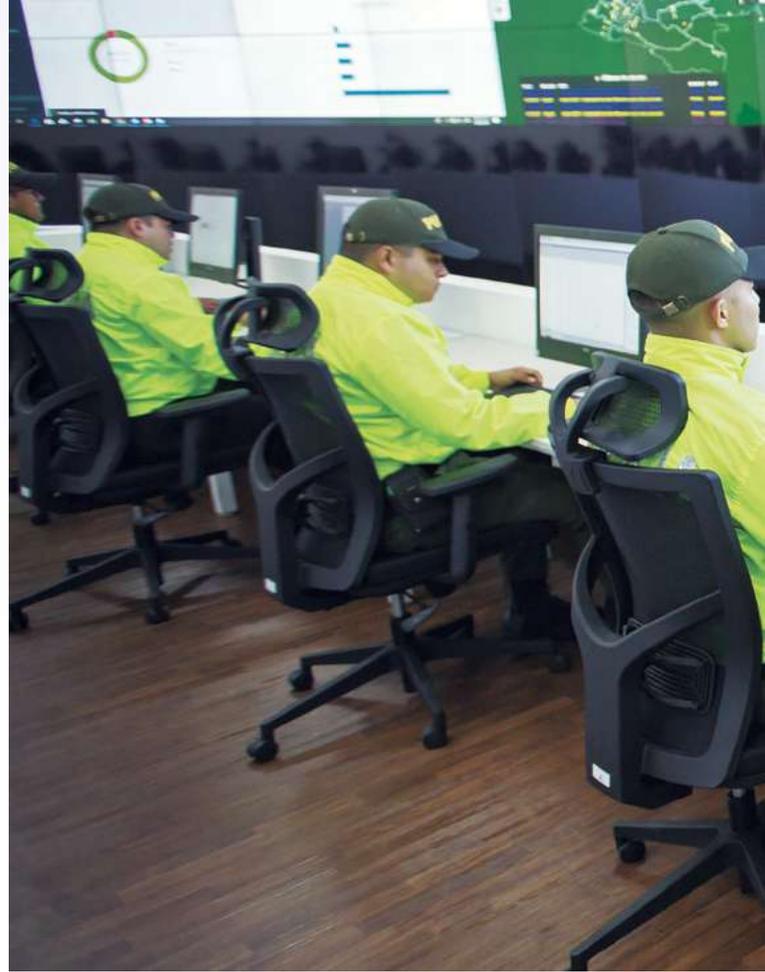
Cada iniciativa, acción y estrategia dispuestas por este documento impactará significativamente la planeación estratégica y el servicio de policía.

sus correspondientes líneas de política y setenta iniciativas.

Siendo consecuente con el Plan Nacional de Desarrollo, esta Política establece como interés nacional el agua, el medio ambiente y la biodiversidad, lo cual hace necesario el trabajo mancomunado, cooperativo y complementario del Estado y la sociedad para proteger los activos estratégicos de Colombia.

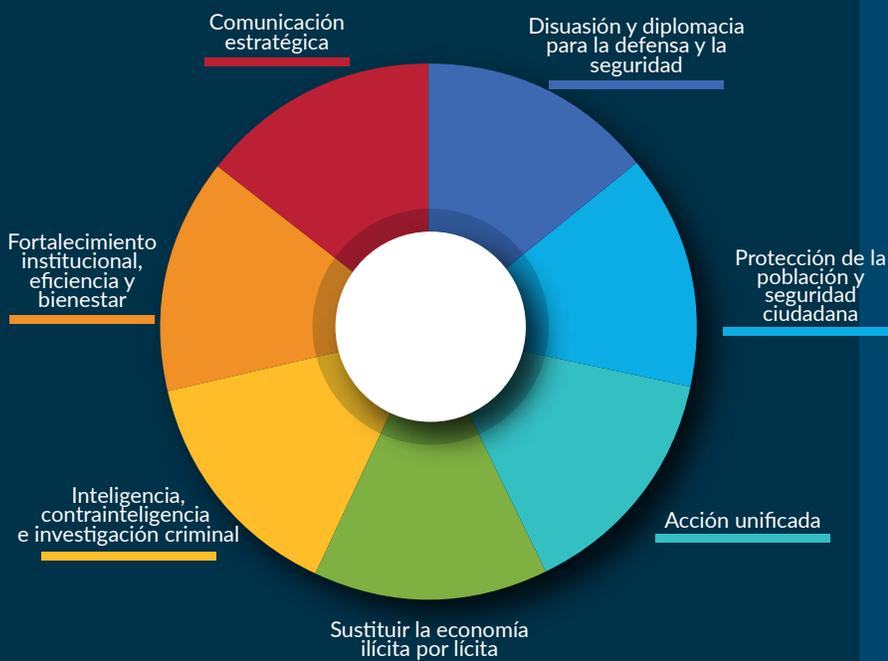
Ahora bien, una de las siete líneas de política refiere a la “protección de la población y seguridad ciudadana”. Entre los aspectos más relevantes, se destaca:

- ⊕ Mejorar la articulación entre las autoridades locales, en función de la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- ⊕ Fortalecer las capacidades de las unidades de Carabineros y del Sistema Integrado de Seguridad Rural (SISER).
- ⊕ Establecer iniciativas que vinculen al sector de Defensa y Seguridad con las universidades, la academia y los centros de pensamiento.



- ⊕ Robustecer el trabajo articulado entre la Policía Nacional y las Fuerzas Militares (y demás autoridades competentes) en aspectos vitales

Figura 2. Líneas de política. Política de Defensa y Seguridad 2019-2022



- Convivencia, cultura de legalidad, castigo severo a la reincidencia y respuesta a la recurrencia.
- Sistema de Prevención, Convivencia y Seguridad Ciudadana y SISER.
- Calles y vecindarios seguros.
- Red de Participación Cívica.
- Prevención, persecución y sanción de los delitos que afectan el agua, la biodiversidad y el medio ambiente.
- Control de armas y persecución del porte ilegal de armas.
- Atacar a cada organización criminal en su conjunto.
- Protección prioritaria a líderes sociales y defensores de derechos humanos.
- Complementariedad de la seguridad y vigilancia privada con la Policía Nacional.
- Ayuda humanitaria, atención de emergencias y desastres.



para la nación, como la salvaguarda del agua y la biodiversidad, el desmantelamiento de estructuras armadas responsables de amenazas y asesinatos de líderes sociales, entre otros.

Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana

La Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSC) se deriva del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y de la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad. Su propósito es “construir y mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, el respeto a la dignidad humana, la vigencia del Estado Social de Derecho, en un ambiente de convivencia democrática, paz y de armonía con la naturaleza” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b, p. 45).

Esta Política Marco cuenta con 20 líneas de política, 66 iniciativas y aproximadamente 286 acciones, de las que participarán más de 38 instituciones de carácter nacional, 10 entidades locales o territoriales y 21 actores de tipo diverso (privados, comunidad internacional, etc.). Esto evidencia que es una política ambiciosa, por

la cantidad de iniciativas y acciones a ejecutar, y que, a pesar de la participación considerable actual de entes territoriales, es indispensable el compromiso de las instituciones de carácter nacional responsables y articuladoras de este proceso.

Las acciones por línea de política tienen un contenido significativo de asuntos propios de la seguridad ciudadana y del despliegue de la Policía Nacional. Prueba de lo anterior es que las líneas “concentración en los delitos de mayor impacto”, “nuevo modelo de vigilancia y control para distritos, municipios y veredas seguras” y “más recurso humano para el control en las calles” se

En todos los documentos se otorga una importancia notable a las herramientas tecnológicas y de innovación, al igual que a la lucha contra la corrupción y la necesidad de la transparencia en la gestión administrativa.

encuentran entre las más recurrentes. También es importante reconocer el énfasis en la protección de poblaciones vulnerables, la cultura de la legalidad y los valores democráticos.

Cada iniciativa, acción y estrategia dispuestas por este documento impactará significativamente la planeación estratégica y el servicio de policía. Algunos de los aspectos más relevantes, y en los que la institución tiene una responsabilidad explícita y directa, son:

- ⊕ Mantener un enfoque preventivo en todas las acciones que competan al servicio de policía.

- ⊕ Contribuir a la conservación del medio ambiente y los activos estratégicos de la nación mediante la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Código Nacional de Recursos Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales y locales.

- ⊕ Renovar y fortalecer los programas de participación y las redes de apoyo cívicas para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.

- ⊕ Mejorar la profesionalización del servicio de vigilancia.

- ⊕ Priorizar la protección de niños, niñas, adolescentes, mujeres, líderes sociales, personas en condición de discapacidad y población LGBTI e implementar medidas contra la xenofobia.

- ⊕ Fortalecer la capacidad del ESMAD, multiplicar su

Figura 3. Número de acciones halladas por línea de la política. Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019.



Fuente: Elaboración propia con base en el Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2019)



número, mejorar su respuesta, intensificar su entrenamiento y reforzar la formación de sus integrantes en el uso de la fuerza en el marco jurídico de los derechos humanos.

⊕ Participar activamente en la creación del Consejo Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, como instancia de asesoría al presidente de la República y de coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de esta Política Marco.

Conclusiones

Los documentos de política pública son fundamentales porque plasman las estrategias del gobierno para solucionar demandas sociales; sin embargo, el impacto que estas puedan llegar a tener en la ciudadanía depende, entre muchos otros factores, de la interlocución continua entre las entidades con responsabilidades primarias y subsidiarias y los demás actores competentes en su implementación (por ejemplo, las empresas privadas de seguridad y vigilancia, las organizaciones internacionales [como la INTERPOL], las Juntas de Acción Comunal, entre otras).

Para los tres casos expuestos en este artículo, parte del éxito en la ejecución de las políticas se fundamenta en el trabajo articulado e interagen- cial de las entidades responsables, lo que implica vincular armónicamente a todas las autoridades competentes. Si bien la Policía Nacional tiene grandes responsabilidades, necesita un compo- nente de corresponsabilidad continuo por parte

de las autoridades de policía y la institucionalidad en los ámbitos nacional, departamental y local.

En todos los documentos se otorga una impor- tancia notable a las herramientas tecnológicas y de innovación, al igual que a la lucha contra la co- rrupción y la necesidad de la transparencia en la gestión administrativa. La adaptación de instru- mentos propios de la cuarta revolución industrial (como bigdata, machine learning, minería de da- tos, inteligencia artificial, etc.) permitirá optimizar la vigilancia y los procesos judiciales, apoyar los procesos de transparencia en las instituciones y capacitar al personal de la Fuerza Pública, lo que mejorará significativamente las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana de Colombia.

Finalmente, si bien existe un énfasis en lo relativo al control y la disuasión, como elementos funda- mentales para la seguridad del país, no se puede olvidar que la prevención es un principio indis- pensable. Esto quiere decir que cualquier deci- sión que se tome para ejecutar estas políticas tiene que empezar por impedir la materialización de un delito o algún comportamiento contrario a la convivencia. 🐦

REFERENCIAS

Agencia de Renovación del Territorio. (s.f.). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019a). Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional. (2019b). Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Bogotá.

Ministerio del Interior y Policía Nacional de Colombia. (2020). Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad ciudadana. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ordóñez-Matamoras, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Soto, C. (2018). Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Torres-Melo, J., & Santander, J. A. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía. Bogotá: IEMP Ediciones.