



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018:
Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial**
Rodriguez Zarate, C.M.

Citation

Rodriguez Zarate, C. M. (2021, July 8). *El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018: Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3195069>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <https://hdl.handle.net/1887/3195069> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Rodriguez Zárate, C.M.

Title: El ente policía y la política de seguridad en Colombia, 2002-2018: Estado, ciudadanía, gobernabilidad y la organización policial

Issue Date: 2021-07-08

Capítulo 5

El *ente policía* en la implementación de la política de seguridad: la visión de los comandantes en el territorio (2002-2018)

En la medida que una de las características deducidas a lo largo del estudio de la política de seguridad y de *lo policial* –entendido desde la convivencia como su fin–, presentan una alta dependencia y concentración funcional en el cuerpo-institución de la Policía, se realizó un análisis de percepción desde los protagonistas de su ejecución: el nivel directivo de la Policía Nacional. Este capítulo presentará la apreciación funcional, de relacionamiento político e institucional, y de perspectiva de la política de seguridad, desde los cargos de dirección y comando nacional y regional, de los oficiales de la institución. Este segmento, articula la política en planes, proyectos y programas, con las autoridades político-administrativas homólogas: gobernadores y alcaldes. El análisis abarca una franja de seis años antes al periodo de estudio, con el fin de contrastar la política de seguridad desde el momento más crítico del conflicto armado (1996-2002) y posteriormente, incluir la valoración de los oficiales que han ejercido estos cargos durante las últimas dos décadas, permitiendo una visión holística, de contexto y de las transformaciones presentadas durante este tiempo.

Al respecto, se presentarán los patrones de relacionamiento político-institucional, jerárquico entre el nivel central –Gobierno nacional–, el regional y local, así como de comprensión misional y funcional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en la respuesta a los problemas contextuales de seguridad. Igualmente, se analizará el empleo de las herramientas que dispone el *poder de policía*, en este caso, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, finalizando con una valoración que propone el fortalecimiento de la denominada pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad, con tres elementos fundamentales: política pública, arquitectura institucional y mecanismos de coordinación y articulación, para una construcción participativa de la convivencia.

5.1 Análisis de las percepciones frente a la política de seguridad por oficiales de la Policía Nacional en las últimas dos décadas

El estudio se orientó a profundizar el análisis de la política de seguridad en el periodo de estudio, en cuanto a los elementos del ciclo de política pública desde la percepción de los

responsables de la *actividad de policía* –oficiales en calidad de comandantes de unidades de policía– y su relación con el actor político responsable de la *función de policía*: alcaldes y gobernadores. Para tal efecto, se diseñó un instrumento de recolección tipo encuesta que pretende identificar variables de análisis sobre el tipo de política de seguridad implementado: seguridad nacional, ciudadana o mixto, durante tres segmentos o periodos de estudio entre 1996 y 2018. El propósito consistía en comprender el enfoque de política empleado y su prevalencia en esos entornos, durante una temporalidad que abarca el inicio del punto más crítico de escalamiento del conflicto armado desde 1996, hasta las negociaciones de paz y el inicio de la etapa de post-acuerdo de paz.

La medición se soporta contextualmente en el proceso de modernización del Estado colombiano a partir de la intención de descentralizar progresivamente la seguridad. Esta decisión desde la función pública, se acentuó a finales de los años ochenta, con la Ley 11 y el decreto 1.333 de 1986, los cuales reglamentaban el Estatuto Básico de la Administración municipal y el Código de Régimen Municipal. Este último otorgaba a las autoridades político-administrativas locales –alcaldes–, la disposición operativa de la Policía Nacional por conducto del comandante de policía, fijando esta decisión con rango constitucional en la carta política de 1991. De esta forma la norma señalaba (Alcaldía Mayor de Bogotá, 1986: 1): “Los alcaldes son jefes de policía en el municipio. La Policía Nacional, en los municipios, estará operativamente a disposición del alcalde, que dará sus órdenes por intermedio del respectivo comandante de policía o de quien lo reemplace”. Así, se homologaba, por lo menos en la norma, la *función y actividad de policía* en lo territorial, entre alcaldes y comandantes de policía. Por esta razón, el instrumento de recolección cobra especial relevancia en términos de identificar el nivel de articulación y de interoperabilidad entre las autoridades con responsabilidad funcional en la seguridad ciudadana.

Con el fin de establecer el grado de correlación entre las políticas, estrategias, planes y programas empleados por las autoridades nacionales, regionales y locales, se delimitó su aplicación frente a los enfoques de seguridad nacional, seguridad ciudadana o mixta. De igual forma, se revisó su formulación desde los elementos constitutivos del *ente policía*, aplicando un instrumento de corte cualitativo con empleo de variables de orden cuantitativo. Frente al ámbito cualitativo, el estudio desarrolla hipótesis e interrogantes en cualquier tiempo con respecto a la recolección y posterior análisis de datos (Sampieri, 2014). Bajo este contexto, la encuesta se aplicó a una muestra del nivel directivo de la Policía Nacional, que corresponde al escalafón de oficiales, quienes se desempeñaron en cargos de comandante de policía en municipios o distritos (agrupación de varios municipios), entre 1996 y 2018.

Para lo anterior se emplearon tres criterios de medición. El primero corresponde al propósito de abarcar una amplia temporalidad de los grados o rangos del oficial, en los oficiales que

tienen más de veintisiete años en la Policía. Se procura conocer la variación de los resultados tanto en el momento que ejercían su labor como comandante de una unidad menor en 1996 –estación de policía municipal– ostentando el grado de subteniente y primero del escalafón de mando; como con el grado que tienen al momento de la aplicación del instrumento de recolección: teniente coronel, próximos a ascender a coronel. Este último, corresponde al desempeño como comandante de unidades mayores o de carácter departamental. Por otra parte, se buscó cubrir la población de oficiales que actualmente detentan el primer grado de la oficialidad y de ejercicio como comandantes locales –subteniente–, durante el último periodo de gobierno estudiado: 2014-2018. De esta forma, la encuesta se aplicó de manera diferenciada a grupos conformados por cada grado del nivel directivo, teniendo en cuenta el tiempo en el rango que tenían al momento de la aplicación del instrumento, así: *subteniente*: cuatro años, *teniente*: ocho años, *capitán*: trece años, *mayor*: diecinueve años y, *teniente coronel*: veintisiete años.

El segundo criterio de medición se discriminó hacia oficiales que ejercieron en calidad de comandantes de unidades territoriales (estación para los municipios y distrito para un conjunto de municipios o subregión). Bajo esta condición, ejercían la función de máxima figura responsable de la *actividad de policía*, con el fin de ver la correspondencia, articulación y coordinación de las políticas en relación con sus homólogos: alcaldes para municipios y gobernadores para los departamentos, quienes detentan principalmente la *función de policía*. Tercero, se delimitaron tres segmentos temporales para las preguntas, con el fin de facilitar la comparación y el análisis en relación con el enfoque de política en los diferentes periodos de gobierno:

- a. 1996-2002: antes del periodo de estudio (inicio de la PSD), con el fin de identificar el comportamiento en los aspectos estudiados antes de la implementación de esta política.
- b. 2002-2010: Política de Seguridad Democrática (PSD) y Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD).
- c. 2010-2018: Política Integral de la Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP).

El instrumento aplicado corresponde a un muestreo de conveniencia no probabilístico (Otzen y Manterola, 2017) difundida a través de encuestas descriptivas-explicativas, tomando una muestra de 818 oficiales, que corresponde al 12% de una población total de 6.821 que suma la Policía Nacional de Colombia en esos cinco grados o rangos.

Gráfica No. 5.1 Distribución de la muestra frente a la población de oficiales de la Policía Nacional

<i>Grado</i>	<i>Población</i>	<i>Muestra</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Teniente coronel</i>	238	17	7%
<i>Mayor</i>	1120	51	4%
<i>Capitán</i>	1972	153	7%
<i>Teniente</i>	2076	340	16%
<i>Subteniente</i>	1415	257	18%
<i>TOTAL</i>	6.821	818	12%

Fuente: elaboración propia basado en cifras de la Dirección de Talento Humano Policía Nacional (2019).

El muestreo se realizó con integrantes de la institución policial en la categoría de oficial, de los cinco grados o rangos descritos en la gráfica anterior, quienes se encontraban concentrados en la ciudad de Bogotá durante el tercer trimestre de 2019 (abril – junio). Este segmento de oficiales realizaba curso de ascenso al grado inmediatamente superior en la Escuela de Posgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” y provenían de cargos y puestos de dirección y comando de policía de todo el país. Las encuestas se realizaron aplicando cuestionarios de diez preguntas cerradas, a través de la plataforma web en línea, en formularios de *Google forms*.

Los resultados se presentan por periodos de gobierno, tomando un segmento previo a la delimitación de la investigación, entre 1996 y 2002, para luego analizar la franja entre 2002 y 2018 objeto de estudio. Se analizaron las respuestas por cada grado o rango del oficial, las cuales permiten identificar la percepción de acuerdo a los tipos de comando o dirección ejercidos, desde tenientes coroneles quienes provienen de unidades mayores regionales, hasta subtenientes en unidades locales o municipales.

5.2 La asimetría en la aplicación de los enfoques de seguridad y policía: análisis de los resultados por segmentos de gobierno

Los últimos cuatro gobiernos presidenciales en Colombia muestran una lenta pero progresiva transición de los enfoques de seguridad. Se transita del modelo tradicional basado en la seguridad nacional a uno de tipo mixto o donde tiene mayor prevalencia la seguridad ciudadana. Sin embargo, el análisis señala una evidente disparidad entre la política y los elementos del *ente policía*, en la fase de implementación y ejecución, más que en la formulación, denotando las dificultades de articulación interinstitucional, de coordinación y empoderamiento funcional de la seguridad.

5.2.1 Enfoques de seguridad en los gobiernos de los presidentes Ernesto Samper y Andrés Pastrana (1996-2002)

Los resultados muestran que en relación con la actividad como comandante (municipio o distrito), los oficiales en el grado de teniente coronel y mayor, entre 1996 y 2002 –cuando detentaban el grado de teniente y subteniente respectivamente–, previo a la implementación de la PSD, señalan la prevalencia de un enfoque orientado a la seguridad nacional con un 58,8% y 31% respectivamente. En este periodo, previo a la implementación de la PSD, esta calificación se sustenta en la naturaleza de los planes y estrategias implementadas por parte de alcaldes como sus equivalentes en las jurisdicciones donde ejercían como comandantes. El resultado es más alto que los enfoques de seguridad ciudadana, que presentaron un promedio menor de 23% entre tenientes coroneles y mayores, y al mixto que no alcanza una representación superior al 13%.

Lo anterior permite evidenciar que el enfoque de política estaba bien marcado y definido, unido a factores de contexto histórico donde la función pública relacionada con la seguridad, aún no había madurado en términos de una gestión territorial de la seguridad ciudadana. Además, esta situación se explica por el empleo del recurso de poder asociado a medidas restrictivas, frente a la compleja situación de seguridad que atravesaba el país para la época. Incluso, con la promulgación de la Ley 684 de 2001 que trata sobre normas de organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, el gobierno realiza un esfuerzo de organización, mediante un sistema integrado. A pesar que reitera que el orden público territorial está a cargo de los alcaldes en términos de prevalencia funcional, así como el planeamiento en coordinación con los comandantes de la jurisdicción, la seguridad ciudadana se encontraba inmersa y subordinada a la seguridad nacional. Así lo establece el artículo No. 8 de la precitada norma, reforzando este enfoque en la formulación e implementación de la política (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2001). Unido a lo anterior, la norma claramente tenía un marco conceptual de orden militar, motivo por el cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, señalando:

La mayor parte de los argumentos con base en los cuales se estimó que la Ley 684 de 2001 desconocía la Constitución, provenían de contenidos normativos que no eran explícitos en la ley, sino deducidos por la Corte, pero inexistentes en el texto legal, por lo cual conducían a conclusiones inatingentes (Congreso de la República, 2019, k: § IV).

Lo anterior permite inferir que el enfoque de seguridad nacional se constituyó en el marco de respuesta gubernamental sobre los actores criminales que enfrentaba. Este contexto se presentó, tanto en el punto máximo del conflicto armado en Colombia en 1998, año donde se presentó la mayor cantidad de ataques terroristas contra la población civil y la Fuerza Pública, hasta la finalización del gobierno del presidente Pastrana en 2002. Esta situación

alcanzó niveles críticos de violencia, que, en la apreciación de los comandantes, hizo necesario que los policías bajo su mando, en municipios afectados por guerrillas y autodefensas, debieran portar armamento largo, responder a ataques terroristas mediante tácticas militares y aplicar medidas restrictivas de libertades ordenadas por las autoridades. La respuesta de alcaldes y gobernadores, explica de manera directamente proporcional, la falta de claridad de los conceptos asociados al *ente policía*, teniendo en cuenta que la prioridad era la recuperación de la seguridad, más que la promoción de la convivencia.

Territorialmente, al indagar las regiones del país donde los comandantes laboraron durante este periodo, se encontró que las de mayor frecuencia de este enfoque de política, fueron la zona norte o Caribe, seguida del Sur (Amazonía, Caquetá y Putumayo), que corresponden a las áreas de mayor influencia y retaguardia estratégica de los grupos de autodefensa y de guerrilla respectivamente. En estos lugares prevalecía una mayor presencia de componentes militares y de tácticas contrainsurgentes o de guerra irregular, como el despliegue de tropas, la defensa de bases e instalaciones, batallones especializados de selva o grupos de contraguerrilla, entre otros.

Paralelamente, para el periodo encuestado desde 1996, el gobierno implementó las denominadas zonas especiales de orden público, las cuales sustituyeron las autoridades civiles por militares, teniendo como objetivo “restablecer la seguridad y la convivencia ciudadana afectadas por las acciones de las organizaciones criminales y terroristas (...) y contrarrestar la acción de los subversivos” (Secretaría del Senado, 2019b: §A.1).

Un elemento que refuerza la percepción de los comandantes de policía encuestados es que pese a que la formación académica que reciben los oficiales, en lo teórico resalta los conceptos de la ciencia de policía, en la práctica incorporó un componente importante de entrenamiento táctico en técnicas de contraguerrilla. En todo caso, es menester reconocer que pese a que este tipo de formación tiene un carácter eminentemente militar, en su momento era indispensable para salvaguardar la integridad de policías, proteger la población y a las instalaciones policiales ubicadas en zonas críticas afectadas por el conflicto armado interno. Esta fue una de las razones por las que en durante el periodo de estudio, los comandantes aprecian un mayor enfoque de seguridad nacional. De igual forma, pese al relacionamiento horizontal entre comandante y el alcalde y/o gobernador, la relación jerárquica y de planeamiento de la seguridad, seguía proviniendo del gobierno nacional y de la institución policial en el nivel central. No se identifica una posibilidad de mayor involucramiento y empoderamiento local de la seguridad por parte de estas autoridades, razón por la cual un real despliegue y aplicación de la *función de policía*, era compleja para el contexto histórico-temporal que registraba el país.

Este contexto explica que los Fondos Cuenta o Fondos de Seguridad Territorial (FONSET), amparados en la Ley 418 de 1997, que establecen la destinación del 5% de los contratos de obra en cada entidad territorial a programas y planes de seguridad de cada jurisdicción, fueran el único programa de relacionamiento entre alcaldes y/o gobernadores y los comandantes de policía. Los fondos, obedecían exclusivamente a una fuente de recursos que contribuía al sostenimiento operativo de las unidades y al cumplimiento de dos instrumentos de gestión consignados en la política de seguridad del presidente Pastrana. El primero de ellos, la “Estrategia para la Convivencia y Seguridad Ciudadana”, que corresponden a los Circuitos Cerrados de Televisión (CCTV) y el segundo, la implementación de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional. En todo caso, estos instrumentos responden a programas y no al desarrollo de la planeación de la seguridad de acuerdo a cada contexto territorial. Adicionalmente, en este periodo los lineamientos en materia de seguridad estuvieron condicionados por un Plan Colombia focalizado contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales, así como el inicio de los diálogos de paz del Caguán con las FARC.

De igual forma, los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de policía*, se encontraban en un nivel incipiente de desarrollo, consecuencia de la coyuntura nacional y el proceso evolutivo de la política de seguridad en el país. En consecuencia, los resultados del instrumento de recolección reflejan un bajo nivel de claridad conceptual por parte de gobernadores y alcaldes, donde en una escala de 1 a 5, los tenientes coroneles ubicaron la mayor calificación en 2 con un 40%, es decir medio-baja. De igual forma en el caso de los oficiales en el grado de mayor, siendo puntuada en 1 –la más baja– con un 33%, ambos ubicándose en los dos menores quintiles.

Durante este periodo, por primera vez se ponía en práctica en el país un proceso de descentralización de la planeación de la seguridad, resultado de la reforma constitucional de 1991 y de su inclusión en una política denominada “Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana”. Sin embargo, estos no se concretaron por diferencias conceptuales al interior de la Policía y el Ministerio de Defensa, donde este último preponderaba un enfoque reactivo y punitivo, antes que el preventivo, como consecuencia de la coyuntura de 1995 con el crecimiento de los grupos armados ilegales en zona rural. Estas decisiones impidieron la instalación del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana (Camacho, 1996), y que se lograra simultáneamente un mayor desarrollo conceptual y de política pública de la convivencia.

5.2.2 Política de Seguridad Democrática (PSD) (2002-2006)

Este periodo marca una transición importante en términos de que la política pública de seguridad era la principal bandera de gobierno, siendo inscrita en el máximo nivel de planeación estatal como es el Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, la evaluación realizada por los encuestados en relación con el tipo de programas de seguridad ciudadana aplicados en ese periodo, permite observar que el principal plan fueron los denominados Fondos Cuenta o Fondos de Seguridad Territorial (FONSET). Luego, le seguían los Fondos de Seguridad y Convivencia (FONSECON), que persiguen también el financiamiento de proyectos en esta materia y finalmente, con el menor porcentaje, los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC), acciones reglamentadas mediante el decreto 2.170 de 2004. En todo caso, como señalan Vargas y García (2009: 41): “no hay una institución del orden nacional que este explícitamente dedicada a la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana, por lo que diversas instancias desarrollan políticas y programas en el ámbito nacional y local”.

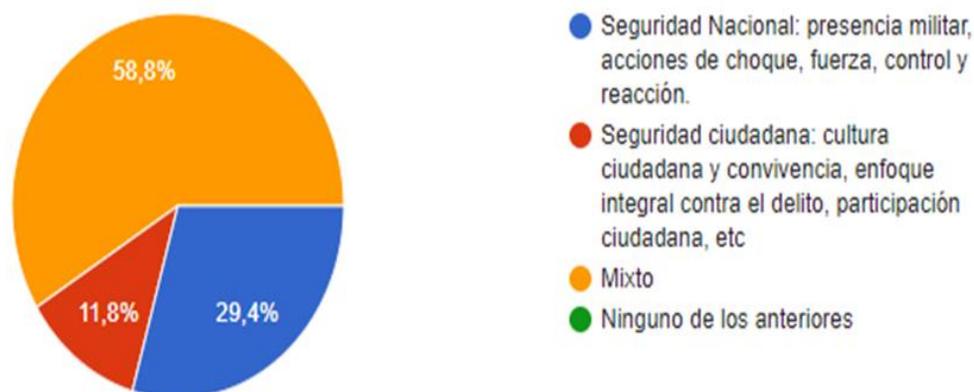
La creación de estos planes a partir de la Ley 62 de 1993, se constituía en el principal instrumento de planeación en materia de seguridad. Pese a tener este alcance, se observa que prevalecía el factor de *financiamiento* de los programas de seguridad antes que la *implementación* de planes y políticas. Existía también el riesgo de que los recursos obtenidos en las dos primeras herramientas de gestión territorial de la seguridad, se limitaran a dotación, armamento y transporte. Estos rubros, contenidos en la bolsa de logística, necesaria para el funcionamiento de la Policía, no se extendía a proyectos de prevención, cultura y participación ciudadana, convivencia y justicia, entre otros.

En relación con el tipo de políticas públicas aplicadas a nivel local, que tuvieron mayor prevalencia en este periodo, se ubican las de participación ciudadana, redes de apoyo y frentes de seguridad. La calificación otorgada por los tenientes coroneles fue de 58% y de 52% por los mayores, le siguen las de control del delito, disuasión y justicia. Finalmente, frente al enfoque de seguridad nacional, ciudadana o mixto, en este periodo los tenientes coroneles en su etapa inicial de carrera como oficiales, señalan que es el modelo mixto el de mayor aplicación con un 58,8%, en concordancia con la percepción de los mayores que califican éste con un 51%.

Gráfica No. 5.2 Ponderación de planes, programas y proyectos de seguridad por oficiales en el grado de teniente coronel en la PSD y PCSD

6. Considera que durante la Política de Seguridad Democrática PSD (2002-2006) y de Consolidación de la Seguridad Democrática PCSD (2006-2010), a nivel local prevalecieron planes, proyectos y programas con un enfoque de:

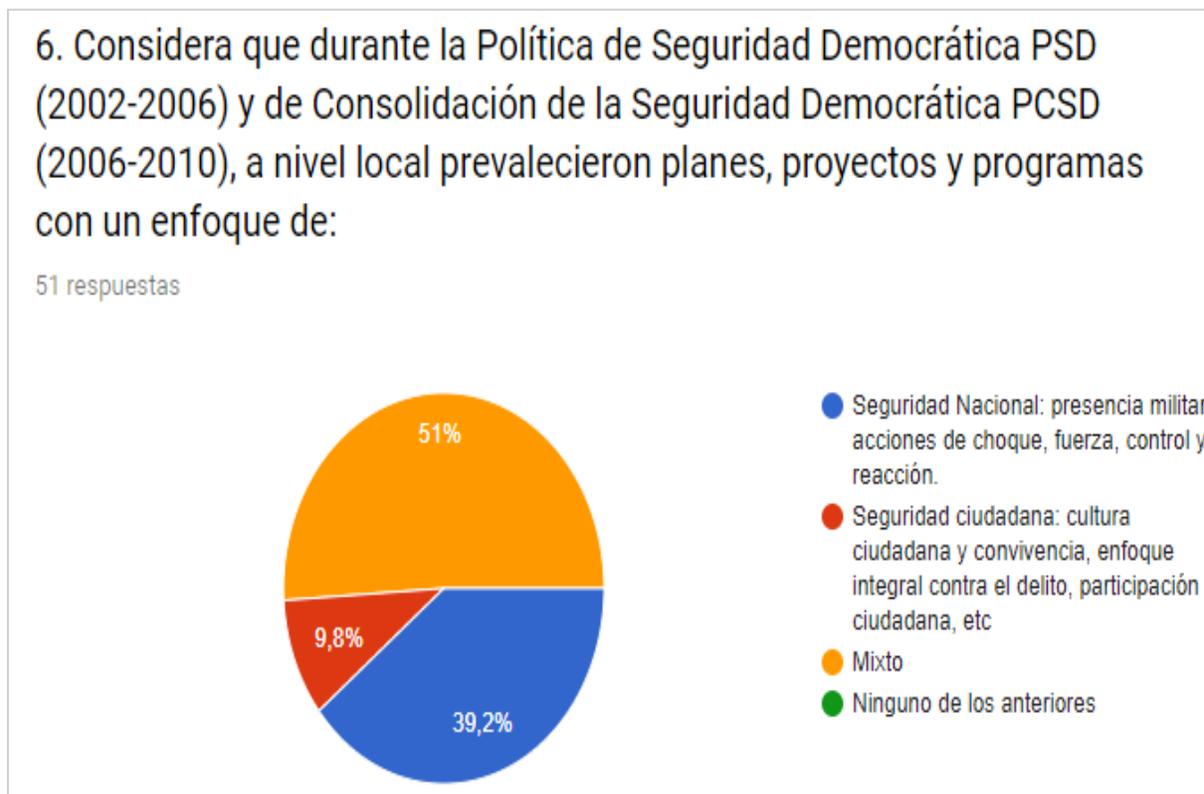
17 respuestas



Fuente: Elaboración propia, basada en la aplicación de instrumento de recolección a oficiales de la Policía Nacional en 2019.

Se observan diferencias en la calificación del siguiente enfoque y que perciben desde su ejercicio como comandantes, que es el de seguridad nacional con 29,4% y 39,2% en los grados de teniente coronel y mayor. En este último hay una ponderación más alta, que se explica por el rol y grado que desempeñaban para esa época –tenientes y subtenientes–, los cuales implicaban una mayor proximidad con la comunidad en la ejecución de los contenidos de la política, como son los planes y los programas, así como la responsabilidad directa en su implementación. En contraste, la seguridad ciudadana alcanza en ambos grados o rangos, una baja ponderación de 11,8% y 9,8% respectivamente.

Gráfica No. 5.3 Ponderación de planes, programas y proyectos de seguridad por oficiales en el grado de mayor en la PSD y PCSD



Fuente: Elaboración propia, basada en la aplicación de instrumento de recolección a oficiales de la Policía Nacional en 2019.

En concordancia con lo anterior, se preguntó sobre la claridad de los roles de las Fuerzas Militares y la Policía por parte de gobernadores y alcaldes, en la ejecución de las políticas de seguridad. En una escala de 1 a 5 el 47% de los tenientes coroneles calificaron con 3 (quintil medio), el mismo en el que se ubican los mayores con un 41%. Los oficiales coincidían en señalar que se empleaban componentes militares en tareas de competencia policial y viceversa, generando confusión misional de roles y reforzando el *policiamiento* de los militares y la *militarización* de la Policía, como se ha señalado en el capítulo II se esta investigación.

Esto se debe a que pese que la teoría institucionalista ha sido ampliamente reconocida y aplicada en Latinoamérica, en relación con el estudio de la seguridad y *policía*, existen deficiencias en la definición del alcance de lo institucional. Éste, se limita a los órganos del Estado en un marco de generación de políticas unidireccionales hacia la población (Evans,

2004), en la que difícilmente es partícipe. En este contexto, se limita y considera que su vinculación es aquella consignada en los mecanismos democráticos de participación ciudadana, los cuales se restringen a las diferentes formas de elección popular. En relación con las Fuerzas Militares y la Policía, la reforma constitucional de 1991 no modificó la concepción estatal, misional y política de estas instituciones (Schultze-Kraft, 2012), por el contrario, cambios desde la concepción hacia el Estado social de derecho, incidieron en la función pública y desde ahí, en el estamento militar y policial.

Este comportamiento se presenta en Latinoamérica, como se ha referido, bajo lo que se ha denominado *militarización* de la policía y *policiamiento* de los militares (Frederic, 2019), en un contexto difuso de lo que se denomina seguridad interior. Aquí se incluyen amplios espacios y competencias de forma arbitraria e indistinguible, si bien definidos legalmente, muchas veces sin una clara delimitación funcional y de competencia. Esta falta de precisión impacta el ámbito operacional, situación reflejada en los veintidós años de marco de la encuesta, identificando una distorsión en la comprensión institucional de las doctrinas y en los escenarios de intervención con la ciudadanía. Esta zona gris se profundiza en la necesaria conjunción de estas instituciones para la formulación de la política pública, especialmente en lo que atañe a *policía*. En este último campo los resultados de la encuesta permiten identificar la falta de conocimiento y comprensión por parte de las autoridades político-administrativas, en cuanto a la gestión territorial de la seguridad como elemento que desarrolla la gobernanza. Desde este concepto, se demanda una especial necesidad de pedagogía hacia alcaldes y gobernadores en su condición de *jefes de policía*, sobre el alcance y los límites funcionales del cuerpo-institución de la Policía. La distorsión de su conceptualización funcional, obedece a la configuración de instrumentalización histórica de la institución, así como la falta de claridad en la generación de política en materia de seguridad.

Como consecuencia de lo anterior, en relación con la necesidad en una mayor claridad de los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de policía* por parte de alcaldes y gobernadores, la apreciación de los tenientes coroneles permite observar que se pasa del segundo al tercer quintil. Igual ocurre con los oficiales en el grado de mayor, lo que demostraría que progresivamente hay una leve mejora en la apropiación de estos conceptos por parte de las autoridades locales, resultado de la pedagogía y mayor proximidad entre ambas instituciones. Lo anterior se podría explicar, por los elementos de contenido de la PSD, que otorgaban un mayor empoderamiento en cuanto al diálogo y la relación directa entre los mandatarios regionales y el presidente. Esta situación fue ampliamente visible con la figura de los Consejos Comunitarios de Gobierno, donde la seguridad era uno de los elementos principales de discusión y dado su carácter participativo, otorgó un carácter de rendición de cuentas (Fierro, 2014).

5.2.3 Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), 2006-2010

En términos generales este periodo guarda relación con los patrones de los primeros cuatro años del gobierno del presidente Álvaro Uribe, como consecuencia de la continuidad de la política. Progresivamente observa que en los oficiales con grados o rangos que tienen mayor cercanía con la población objeto de las políticas de seguridad, como los subtenientes, tenientes y capitanes, señalan que en su ejercicio prevalecieron enfoques tanto de seguridad nacional, como de seguridad ciudadana, con porcentajes repartidos del 28% y 26% respectivamente. Este comportamiento se explica en el sentido que los cargos asumidos oscilaban entre dos extremos: por una parte, como comandantes de policía en municipios con una grave influencia de grupos armados ilegales, que demandaba equipamiento militar tal como armamento largo e infraestructura de defensa de bases e instalaciones. El contexto presentaba una dificultad para el desarrollo de labores preventivas, limitada a la protección física de las estaciones de policía y en algunos casos infraestructura crítica como oleoductos, torres de energía y puentes, entre otros, siendo ésta una tarea típicamente militar. Por otra parte, en labores estrictamente de vigilancia urbana que implicaban la combinación de los procesos y actividades misionales de la Policía, de convivencia y seguridad ciudadana, prevención, investigación criminal e inteligencia (Policía Nacional de Colombia, 2019a).

En relación con el enfoque de los programas, se mantiene la continuidad de los fondos cuenta (FONSET) con un 45%, como principal herramienta aplicada en el enfoque de seguridad ciudadana. En este sentido y a ocho años de mandato presidencial, la persistencia en un recurso de inversión y distribución para el financiamiento de la seguridad, restringe la planeación estratégica al ámbito económico y de recursos, así como otras dimensiones de la política pública de seguridad. Así, se excluye una visión que integre aspectos como la prevención social y situacional, la justicia, el tratamiento de comunidades vulnerables y en riesgo de instrumentalización criminal como niños, niñas y adolescentes, el sistema carcelario y judicial, entre otros.

La PCSD en relación con la seguridad ciudadana se acerca más a su comprensión desde la seguridad pública, por el énfasis que realiza en cuanto a lucha contra el crimen (Vargas y García, 2009), Por este motivo, los encuestados resaltan la importancia de gestionar y garantizar la consecución de esos recursos a través de los fondos-cuenta territoriales (FONSET), con el fin de cumplir este propósito que les impone la política como comandantes en los territorios. En todo caso, precisan las limitaciones existentes en la generación de mecanismos locales de articulación con las autoridades y la comunidad para la prevención.

En cuanto al tipo de política, la que tuvo mayor prevalencia fue la relacionada con “políticas de participación ciudadana, redes de apoyo, frentes de seguridad” con un 39%, seguida de “cultura ciudadana y planes de control del delito, disuasión y justicia”. En ambos periodos del gobierno del presidente Uribe, este patrón se conserva por cuanto la participación ciudadana para la seguridad es comprendida alrededor del programa *red de cooperantes*. Es pertinente precisar el formato del programa en términos de una relación unidireccional en la que un ciudadano suministra información de interés para la fuerza pública. Le siguen las *redes de apoyo* y los *frentes de seguridad*, como programas liderados por la Policía en una relación bidireccional con la comunidad, que no tienen una vinculación activa de política por parte de la autoridad local. El primero consiste en la adquisición coordinada de equipos de comunicación por parte de comerciantes, transportadores, ganaderos, campesinos, sector empresarial y conjuntos residenciales entre otros, para mantener reportes en tiempo real de la situación de seguridad en sus entornos. El segundo, consiste en la organización de las comunidades de una cuadra o barrio, con alarmas comunitarias, un árbol telefónico, el conocimiento de los vecinos y la solución conjunta de problemas y fenómenos de inseguridad. Como se observa, los tres programas residen en el ámbito de ejecución, liderazgo e implementación, por parte del cuerpo-institución de la Policía, más que en los mandatarios locales, concluyendo que el margen de aplicación de la política pública a nivel local, se restringe a esta institución.

Frente a la diferenciación de roles de las Fuerzas Militares y la Policía, por parte de gobernadores y alcaldes, así como la claridad en la aplicación de los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de policía*, se mantiene una ponderación de 3, en el quintil medio, sin ofrecer una mayor variación o mejora en relación con el periodo presidencial anterior (2002-2006).

5.2.4 Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), 2010-2018

Durante los ocho años de ejecución de esta política se observa una ruptura en las tendencias y enfoques de la política de seguridad. Lo primero es que el modelo prevalente identificado por los comandantes en todos los grados, pasó a ser la seguridad ciudadana. Se modifica la ponderación de los 8 años anteriores, siendo calificado con un 70% por los tenientes coroneles, 49% por los mayores, 41% capitanes, 48% tenientes y 50%, subtenientes. Este avance, por lo menos desde la formulación, se produce por efecto del reconocimiento de la seguridad ciudadana como un componente de la política de seguridad. Desde su implementación, este enfoque buscó un despliegue a partir de la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana y la elaboración de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana en 2011. La brecha de veinte puntos porcentuales entre tenientes coroneles y subtenientes, se explica en cuanto al rol que

desempeña cada uno en la implementación de la política; los primeros, con una función más ejecutiva y de planeación conjunta con instancias más altas de política, así como de diseño de la estrategia y los planes; los segundos, en la aplicación directa, la implementación, ejecución y retroalimentación en las comunidades. Por esta razón, los subtenientes, califican la aplicación de un enfoque de seguridad ciudadana, con un porcentaje más alto. Lo anterior corrobora que entre más cercanos están los comandantes a la interacción directa con comunidad y alcaldes, perciben mayor dificultad desde el realismo en la aplicación estos planes, frente a los oficiales que se ubican en el plano del diseño.

Adicionalmente, una razón de carácter técnico que dificultó la fase de implementación de la Política de Convivencia, fue que los lineamientos para la aplicación de los PICSS estaban focalizados solo para los municipios o ciudades medianas y grandes, que superaban los 500.000 habitantes. Se presenta entonces, una desarticulación con el contexto regional y local, máxime con la vigencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico en zonas rurales, que obligan formular políticas diferenciales en el territorio. Esta situación se explica por el complejo proceso constructivo institucional de Colombia y Latinoamérica, alrededor de las ciudades y no de las regiones, asociado principalmente a que la modelación de las instituciones económicas es asimétrica, por una parte en el campo, donde prevaleció el dominio sobre la producción agrícola, y por otra, en las ciudades mediante la tributación (Elias, 1989), razón por la cual en cuanto a la implementación de los planes y programas en gestión territorial de la seguridad, prevalecen los municipios y ciudades más grandes en la medida que por su tamaño y capacidad de generación de un capital importante, es donde se hace posible un mayor financiamiento de la seguridad.

El hallazgo anterior, también se explica por las dificultades y el margen amplio que existe regularmente entre la formulación y la implementación de política pública desde las instituciones (North, 1990) a raíz de la falta de conexión entre la política y la estrategia, planes y programas de ejecución en los entornos. Adicionalmente el método debe guardar coherencia con al alcance real de las decisiones de política sobre el público objeto, que en seguridad ciudadana, carece en muchos casos de análisis interdisciplinarios que incluyan la comprensión contextual económica, social y cultural, como factores reproductores de inseguridad. Esta percepción de los oficiales en el grado de subteniente, por su cercanía con las comunidades, se explica según Tilly (2005), por el incremento del reclamo ciudadano ante los actores gubernamentales más cercanos y no siempre frente a quienes elaboran o formulan la política, o sus intermediarios. Lo anterior, como consecuencia del proceso de monopolización del poder en las élites, siendo percibidas como lejanas a las realidades y demandas ciudadanas.

Adicionalmente se debe anotar que durante el periodo de estudio, la mayoría de los oficiales encuestados, fueron sujetos de cambios bruscos en cuanto a la conceptualización de la política de seguridad y por ende, en la organización política del Estado alrededor de la seguridad. Estos cambios, impactaron la modificación de los criterios con los que fueron formados y entrenados, que se orientó a una estrategia institucional contra el narcotráfico y las guerrillas. Igual ocurrió con el enfoque de seguridad y operacional de la Policía durante los últimos veintidós años –periodo marco de análisis de la encuesta– influenciando necesariamente su formación, entrenamiento y doctrina. Esta influencia se presentó primero desde el enfoque de seguridad nacional y el conflicto armado interno, hasta su comprensión situacional en el nuevo contexto de la seguridad ciudadana, como sujetos activos de la política.

De esta forma y teniendo en cuenta que para este periodo, el enfoque de seguridad ciudadana es el que tiene mayor incidencia en su formulación, desde la apreciación de los oficiales, se encuentra que los Fondos de Seguridad y Convivencia (FONSECON), son los que presentan la mayor aplicación. En todo caso éste, como los fondos cuenta, corresponden a herramientas de financiación y no a planes derivados de la política de seguridad, en contraste con las de política pública local, que son las que tienen la menor ponderación en la encuesta. Manteniendo el patrón de extremos entre los oficiales en el grado de teniente coronel como *diseñadores* de los planes y subtenientes como *ejecutores*, se encuentra en estos últimos, que los PISCC registran un 53% como la expresión de política de seguridad más importante y recurrente. A partir de esta aproximación se identifica ésta como la principal herramienta de política aplicada a nivel local por parte de alcaldes, en el último periodo presidencial estudiado: 2014-2018.

En cuanto al tipo de política, la que tiene mayor frecuencia en los ejecutores de los planes fue “cultura ciudadana” con una ponderación máxima de 44% en los tenientes y de 49% en los subtenientes. En ambos casos el programa que le sigue a esta calificación, son las políticas públicas de participación ciudadana y luego los planes de control. Este resultado expresa también las denominadas *dos dicotomías* en el desarrollo del *policing* (policiamiento) *moderno*, relacionadas con un mínimo o máximo grado de *policiamiento*, denominadas *hard* y *soft policing* (2015). Lo anterior se sustenta en un dilema que tienen los responsables policiales encargados de planes y programas de seguridad (caso de los comandantes encuestados). Este dilema se ubica entre una amplia aplicación de restricciones y limitaciones de derechos y libertades, y una en la que el policiamiento se construye con base en comportamientos colectivos y participativos de convivencia, que reducen la aplicación restrictiva de la ley. Este comportamiento se ve inexorablemente reflejado también en el personal de unidades operativas que tiene contacto con la comunidad, siendo los que aplican los planes y estrategias, como se ha señalado.

En relación con el tipo de planes enmarcados en seguridad nacional o ciudadana, durante la PISDP a nivel local prevalecieron planes con un enfoque mixto, siendo ponderada por los tenientes coroneles y mayores en un 52,9%, seguido de seguridad ciudadana con un 47% y 41,2% respectivamente. Finalmente, en este periodo de gobierno la seguridad nacional no alcanza un 2%. En contraste, los oficiales más jóvenes y que tienen contacto directo con las comunidades: capitanes, tenientes y subtenientes, señalan que los planes de mayor aplicación son los de seguridad ciudadana con un promedio de 45,4%. De esta forma, se observa un giro en los planes de política aplicados a nivel local desde 2010, pese a que permanecen algunos elementos y estrategias propias de seguridad nacional, al contener el modelo mixto en un promedio del 36%, como corrobora el secretario de seguridad de la ciudad de Cali, Andrés Villamizar:

Se empieza a generar un fenómeno cambiante completamente en la dinámica de la seguridad y empieza a crecer en importancia para el ciudadano común el tema de la seguridad ciudadana y la delincuencia común en las ciudades y cada vez menos el tema de la guerrilla, y cambia por completo el enfoque y el panorama y hoy en día la ciudadanía lo que clama a gritos es una política de seguridad ciudadana. Poco a poco la Policía ha venido readecuándose a ese rol, alejándose de ser una fuerza muy cercana a lo militar en su doctrina y equipamiento y más volcada al ciudadano, readecuando y profundizando la relación territorio y Policía, es decir, alcaldes y territorios con la Policía Nacional, en la lucha con la seguridad ciudadana, que abarca más allá del servicio de policía, sino que incluye inversiones en tecnología, movilidad, ornato, orden, iluminación (...) en diferentes ciudades de Latinoamérica el principal factor de generación de percepción de seguridad, cada vez más son temas del resorte de las alcaldías, muy ligado a la teoría de prevención situacional del delito (Villamizar, entrevista con el autor, 2019).

Frente a la claridad de los roles de las Fuerzas Militares y la Policía, entre el anterior periodo de gobierno 2002-2010 y éste, el quintil que contiene más puntuación subió de 3 a 4, lo que permite inferir que hay un leve pero mejor grado de apropiación en la comprensión del empleo misional de estas instituciones. De igual forma, la comprensión del rol misional de las autoridades político-administrativas frente a los conceptos de *poder*, *función* y *actividad de policía*, mantiene su máxima puntuación en el tercer y cuarto quintil con 35% y 27% en promedio. Esta ponderación no ofrece variación frente al anterior gobierno, ni en el actual, es decir durante los dieciséis años objeto de la investigación.

Finalmente, un aspecto fundamental en el estudio es que durante este periodo de gobierno (2010-2018), se implementó el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual entró en vigencia en 2017, a un año y medio de finalizar el mandato del presidente Juan Manuel Santos. Por lo anterior, les fue indagado a los comandantes, si tanto alcaldes como gobernadores, conocían claramente sus atribuciones en relación con este nuevo instrumento

del *poder de policía*, como autoridad de policía en desarrollo de la *función de policía*. Los oficiales contestaron en su mayoría, en todos los grados desde teniente coronel hasta subteniente, en una escala de 1 a 5, una ponderación de 3, ubicándose en el quintil medio, con un promedio de 51,36%. Se identifica la dificultad de apropiación y el desconocimiento de su rol, deduciendo el débil liderazgo político local y regional en la promoción de la convivencia y la seguridad, desde sus atribuciones como jefes de policía.

Esta apreciación de los oficiales, se corrobora en lo señalado por el secretario de seguridad de Cali, Andrés Villamizar:

Veo un gran avance con el código de policía (de seguridad y convivencia ciudadana), en el papel, pero en la práctica creo que hay una total debilidad institucional, me parece que se le cargaron a los inspectores un sin número de funciones para las que no están capacitados, no tienen la formación y no hay suficientes para la carga que tienen, y se ha dejado como suele pasar en Colombia, muy sola a la Policía Nacional en la implementación del código. Estamos muy lejos de tener una realidad práctica equivalente a lo que plantea el código en el papel que es bueno, es un enorme avance normativo, pero muy rezagada la realidad de ese avance (Villamizar, entrevista con el autor, 2019).

Lo anterior puede corresponder a la inclusión y jerarquización de quienes cumplen la *función de policía*, como autoridades de policía, atribuyéndoles desde el presidente de la República hasta los comandantes, el “conocimiento y la solución de conflictos de convivencia ciudadana”, ubicándolos de manera homogénea y uniforme en el nuevo código. Si bien la implementación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana es reciente, las evaluaciones preliminares permiten identificar los siguientes aspectos:

- *Falta de acompañamiento del gobierno nacional en la implementación del código:* teniendo en cuenta que las acciones parten del interés y la movilización independiente al que se obliga al cuerpo de policía a realizar ante la instancia política y no al revés. Esta inferencia deriva del constructivismo histórico en que los militares y por inercia cultural, la Policía, consideran la idea de la obligación autoimpuesta de asumir la responsabilidad de proveer desarrollo a toda la población desde su misionalidad, que es la seguridad (Rivera-Páez, 2019). Paralelamente, se evidencia la ausencia de acompañamiento del gobierno al desarrollo de un programa metodológico para la implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones necesarias para su desarrollo en las regiones, con asambleas departamentales y concejos municipales.
- *A nivel técnico se presentan dificultades de carácter presupuestal en el ámbito territorial:* que por su condicionada ejecución y rubro, permita implementar entre otros, los correspondientes sistemas de recaudo en aplicación de la medida correctiva

de multa, cuando se sanciona un comportamiento contrario a la convivencia. De igual forma, la implementación de los centros de protección como lugares provisionales de traslado –no de detención penal– de quienes lleguen a afectar la convivencia. Los centros de audiencia, así como la contratación y formación de los nuevos inspectores y corregidores de policía, como instancia resolutoria de los diferentes comportamientos contrarios a la convivencia, diferente a la policía uniformada, también son aspectos que demandan su ejecución.

- *La implementación de programas pedagógicos y actividades de construcción participativa comunitaria:* así como los comités civiles de convivencia, como instancias preventivas de la comisión de comportamientos contrarios a la convivencia. Esta decisión resulta fundamental pues ratifica el carácter preventivo del código y no lo limita a la imposición de comparendos, como *ultima ratio*, adquiriendo el enfoque que se pretende evitar, que es de carácter sancionatorio.
- *La creación de una herramienta de seguimiento a la implementación del Código Nacional de Convivencia, como insumo de información para la evaluación de la política pública:* en aspectos que tocan derechos fundamentales como el derecho de reunión. En el marco de la movilización social, su falta de regulación puede derivar en incontrolables situaciones que afectan la convivencia y la seguridad por parte de los manifestantes, generando violencia. Precisamente la ausencia de esta regulación derivó que en los últimos años los hechos de afectación a la seguridad y de vandalismo asociados a la legítima protesta, tuvieron incrementos superiores al 68% entre 2012 y 2013, y se vieran duplicados desde el año 2000 en Colombia, influenciado por externalidades críticas como la permeabilidad de la movilización por grupos armados ilegales con intereses diferentes al de los sectores sociales (Rodríguez, 2017).
- *Pedagogía y desconocimiento de las entidades territoriales frente a las funciones de inspectores y corregidores de policía:* en cuanto a la planeación y formulación de la política pública de seguridad a su nivel, a través de los PISCC. De igual manera ocurre con la falta de capacitación de alcaldes y gobernadores en cuanto a su rol en cuanto a la *función de policía*. Para junio de 2018, a escaso un mes de finalizar el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, sólo seis ciudades de las 32 principales capitales del país, reportaban avances en la implementación del código: Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta e Ibagué (Policía Nacional de Colombia, 2018a).

Adicionalmente, los componentes del *ente policía*, no siempre se ven contenidos en la formulación de la política pública de seguridad, sino que son aislados o impulsados en la mayoría de casos, por la misma Policía Nacional. Ejemplo de lo anterior es que el diseño de la única herramienta de seguimiento a la implementación de código, el Sistema de Registro

Nacional de Medidas Correctivas, fue un desarrollo tecnológico de la misma institución. Por ende, su sostenimiento y acceso para las entidades territoriales, depende de convenios y presupuesto de mantenimiento del sistema, que está cargado a la institución policial. La complementariedad en cuanto la implementación de la política pública de seguridad se lidera por parte del Ministerio del Interior, que desde 2011 creó la Subdirección para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, la cual evalúa el proceso de elaboración y formulación de los PISCC en cada entidad territorial, en términos de seguimiento y no de acompañamiento. Lo anterior deriva, inexorablemente, que la percepción de que la responsabilidad de todo un ciclo de política pública, redunde en la Policía –como se ha señalado–, por ser quien finalmente cumple la fase de implementación, demuestra las deficiencias del proceso y la carga de la crítica cuando los resultados son negativos. Cuando se incrementa la percepción subjetiva o de inseguridad o suben los índices de criminalidad, se incrementa esa crítica, reflejando lo señalado por Tilly (2005) en relación con las debilidades de capacidad institucional del Estado. Esta afirmación se interpreta en lo que Mann (1993) define como *poder infraestructural*, refiriéndose a la necesidad de que desarrolle su política en todo el territorio, indistintamente la institución que la ejecute.

De lo anterior se infiere que al planear y formular política pública en respuesta a los problemas de seguridad, la necesidad social que es la convivencia y la seguridad ciudadana o la respuesta a los eventos críticos señalados anteriormente, implica una visión de mayor alcance. El tipo de respuesta aplicado por el gobierno, apela a la urgencia de una respuesta de contención y generalmente, de ‘eliminación’ de las expresiones *consecuenciales* y no *causales* de inseguridad de manera rápida, sin enfrentar su origen. Esto evidencia las deficiencias estructurales en prevención, educación para la convivencia y la resolución de conflictos, justicia, disuasión delictiva y de comportamientos contrarios a la convivencia, así como de la interoperabilidad de las capacidades interinstitucionales para garantizar la seguridad ciudadana (Chevigny, 2003).

Parte de los elementos presentados, encuentran una relación directa entre el Estado y el enfoque de seguridad que emplea para la política pública. En este sentido, elementos propios como sus fines, el poder político y la transición progresiva de una seguridad de Estado, a una que se orienta hacia el individuo, empieza a desconcentrar la formulación de la política pública de seguridad con el tradicional aislacionismo de los asuntos de *policía*. Lo anterior, otorga una mayor relevancia a la seguridad del individuo, en un concierto ciudadano, donde se observan coincidencias con las dos primeras categorías jurídicas y filosóficas de la convivencia: seguridad y tranquilidad.

Sin embargo y pese a que el asunto de estudio *policial*, encuentra raíces en el derecho y la corriente historicista, es evidente que su inclusión en la política pública es débil, entre otras

razones por los escasos estudios en la materia. Así mismo, por el hecho de que el análisis de políticas públicas como objeto de estudio en Colombia es un campo de construcción reciente y que se surge como línea de investigación académica desde hace menos de dos décadas (Hernández, 1999). Adicionalmente, como se ha explicado, por la naturaleza del conflicto, de las lecturas y aproximaciones que se realizan sobre la seguridad, las cuales no han permitido la construcción de una política de Estado estructural en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

Lo que no se puede desconocer desde el análisis, es que resultado de esa preocupación por impulsar los elementos del *ente* por parte de la Policía Nacional, se han logrado avances importantes más que en política pública, en relación con la generación de conciencia política y la necesidad de construir una arquitectura institucional de convivencia y seguridad. Así, conceptualmente se concluye y se propone una virtuosa “Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad”, como se representa en la gráfica 5.4. La propuesta señala un flujo cíclico de información normativa, organizativa y funcional, lo que Saín (2008: 68-69) denomina “diagnóstico institucional” y la información sobre violencia y el delito o de “diagnóstico situacional”. También propone que a través también de los movimientos ascendentes desde la base ciudadana movilizadora desde el *ente policía*, se promuevan ejercicios de gobernanza y nuevamente retorne de manera descendente desde la institucionalidad a través de una efectiva gobernabilidad.

Frente a esta propuesta conceptual producto de la investigación, las lecciones del recorrido y análisis desde la óptica de la ciencia de policía, permiten identificar que no basta tener definida una política pública, sino que corresponde prever con qué arquitectura se pone en marcha. De lo contrario, se corre el riesgo de brindar una respuesta institucional con el diseño institucional existente, que se ha concentrado en el Ministerio de Defensa y que progresivamente va demandando una construcción hacia el Ministerio del Interior o de gobierno. Esta situación pone en el debate nuevamente la dependencia de la Policía Nacional en este ministerio o la creación de uno que agrupe y se focalice en los asuntos de la seguridad pública. En este sentido, reaparecen cuatro elementos centrales en el debate de la modernización del servicio de policía, concordantes con las tesis de Bayley (2001) y que se propusieron en el capítulo II, como un aporte derivado de esta investigación: *democratización, desmilitarización, transparencia y derechos humanos, y participación ciudadana*.

Gráfica No. 5.4 Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad



Fuente: elaboración propia basado en Saín (2008: 68-69); Silva y Rojas (2013)

Adicionalmente, el rol de alcaldes y gobernadores demanda una posición más activa en la planeación territorial de la seguridad. Vale la pena retomar la postura de Weber (2004) que invita a un balance entre *el político burocrático y técnico político*. Esto significa, la agrupación accionable y propositiva entre la autoridad político-administrativa hacedora de política pública, y la Policía, como la que posee conocimiento, práctica e información detallada, técnica y científica de la convivencia, basada en la experticia. Adicionalmente se debe incluir a la academia, que para el caso anglosajón y europeo tiene una amplia producción en el análisis de estos temas y que en Latinoamérica crece de manera cada vez más propositiva en el análisis de los asuntos de convivencia y seguridad (Juárez y Silva, 2019).

Finalmente, el análisis de este capítulo permite deducir la necesaria complementariedad y el reconocimiento de una conciencia política en la generación de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en avanzar hacia componentes articulados. El propósito consiste en conformar segmentos, por los diferentes elementos de una agenda pública de seguridad. De esta manera se integrarían: una *política criminal* para los asuntos de aplicación de justicia e impunidad, una *política de prevención* para los que guardan relación con los procesos de formación tanto de las autoridades de policía, la ciudadanía para la convivencia y de participación democrática en los procesos de planeación, implementación y evaluación de la política pública de seguridad. Otro apartado de *política de resocialización penitenciaria*, que garantice la reducción de los altos índices de recurrencia y reincidencia criminal, como se señaló en este capítulo; y finalmente uno de promoción de una *política de convivencia*, que articule intersectorialmente a la función pública, e interdisciplinariamente componentes de carácter social, económico, cultural y territorial.

La necesaria transformación de la política de seguridad, explica la entrada a una transición, donde se modifiquen los patrones de los actores políticos involucrados. Se suma la expectativa ciudadana frente al Estado representado como agente “proveedor” de seguridad en su concepto tradicional, y naturalmente, el imaginario colectivo e histórico de lo que entiende por seguridad y especialmente *policía* en su sentido multívoco amplio. El alcance de lo policial, como se describió en el primer capítulo, demanda nuevos retos y comprensiones de la política pública de la seguridad, como señala Naranjo en entrevista con el autor (2019):

La mayor expresión del conflicto armado y la política de seguridad democrática arrastran las heridas de un país en conflicto que dejó millones de víctimas que además necesitan ser reparadas. Estamos en una época de transición, de una institución policial que para atender el conflicto armado interno tuvo que generar unas capacidades y perfil profesional que la llevó a subordinar los temas de seguridad ciudadana a un segundo nivel, por la prioridad que representaba el conflicto armado, las guerrillas, los carteles de la droga y el narcoterrorismo, y eso marca diferencias de medios y de despliegue con cuerpos policiales que están dedicados a temas de seguridad ciudadana.

Progresivamente y durante los últimos dieciséis años, tanto la política como las percepciones y preocupaciones de los colombianos han sufrido un cambio drástico, donde la inseguridad asociada al conflicto armado dejó de ser el principal problema, a pensar en temas como el desempleo y otros relacionados con el desarrollo económico (Zechmeister, 2014). No se puede desconocer la seguridad urbana, observando que se ajusta y se expresa en el temor de victimización, es decir de ser víctima de un delito, más que en una apreciación generalizada u objetiva de “inseguridad” del país. Gradualmente en el proceso de madurez en la democratización del ejercicio ciudadano, se empieza a reconocer la necesidad de construir procesos participativos de carácter comunitario, barrial e incluso laboral, que promuevan la

convivencia, fin de la ciencia de policía. Aquí radica la necesidad de generar armonía y tranquilidad de los entornos, así como un indicador de calidad de vida. En política, esta tendencia demuestra el interés de mejorar los procesos de elaboración de los procesos democráticos y de gobernanza, siendo la convivencia y sus dos primeras categorías: seguridad y tranquilidad, elementos esenciales del desarrollo social y económico de la sociedad.