



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

Conclusiones

La presente investigación ha buscado analizar la relación entre la política de seguridad y el *ente policía* durante los últimos dos gobiernos en Colombia. Se considera éste como el periodo en el que se presentó la transición histórica y política de mayor importancia reciente en el país, como consecuencia de la firma del acuerdo de paz y una mayor producción de mecanismos y políticas públicas en materia de seguridad. Por lo anterior, el estudio sobre la evolución de la política durante el último siglo refleja también, el modelamiento de las condiciones en las que se construyó la política de seguridad en Colombia. Igualmente, muestra la doctrina y el pensamiento de las instituciones encargadas de la seguridad, así como las percepciones de la sociedad frente a su relación con el Estado, su respuesta política y los fenómenos de violencia presentados.

Una de las características que refleja el estudio es que, pese a la prevalencia de un carácter institucionalista en la gestión de los problemas públicos en Colombia, persiste una confusión de roles también institucional en la gestión de la seguridad. Esta situación, que se ha descrito en la región como *militarización* de la Policía y *policiamiento* de los militares, se extiende a las instancias de decisión política en las autoridades político-administrativas, las cuales gravitan entre dos extremos. Por una parte, en la formulación e implementación de medidas fuertemente centralizadas y de maximización en el empleo de la fuerza pública como recurso principal. Así, se observa una restricción del proceso constructivista, participativo y democrático del *ente policía*, situación que caracterizó el siglo XX y también el primer periodo de estudio entre 2002 y 2010. En el otro extremo, se identifica la ausencia de liderazgo político y civil en la conducción de la seguridad a nivel territorial. Lo anterior, como resultado de un amplio desconocimiento en policía, aunado al enfoque de manejo de la seguridad desde la Presidencia y el Ministerio de Defensa, lo que ha derivado en la mayoría de los casos en desinterés local, siendo considerado un asunto que compete únicamente al gobierno central.

Adicionalmente, el estudio refleja que en Colombia y la región, la convivencia es un aspecto apenas de reciente estudio como fin del Estado. Esta afirmación se sustenta en la medida en que la seguridad se antepuso como medio para lograr los fines constitucionales y como un elemento accidentado para contener expresiones de violencia en el proceso de maduración democrática de las naciones latinoamericanas. Lo que demuestra esta investigación es que la fórmula cambia desde la ciencia de policía y desde la praxis política. Como refieren Silva y Rojas (2013), si la convivencia democrática es uno de los objetivos de la gobernabilidad, es a través de las expresiones de armonía cívica, la estabilidad socio-política y la construcción de capital social que se logran las metas nacionales y los fines del Estado. La seguridad es una

de ellas, pero es posterior a esa convivencia democrática, la cual se encuentra enmarcada en unos fines que se describen de manera uniforme en los regímenes basados en el Estado social de derecho.

Por otra parte, como demostró la investigación desde el estudio de lo *policial*, la consolidación de la convivencia, como un elemento democrático para la seguridad y el desarrollo social y económico, es un proceso que se ha postergado sucesivamente. Las características históricas de permanentes conflictos que registró el país, privilegiaron la instalación de un sistema político y de gobernabilidad alrededor de la seguridad y no de la convivencia. Por esta razón, persisten los problemas de seguridad asociados a causas del conflicto no resueltas, donde este es consustancial a la convivencia democrática, como parte de un proceso constructivista ciudadano y no de orden estado-céntrico.

En el primer capítulo se describieron factores en relación con las medidas de política, que tenían como patrón la confusión de los contenidos de seguridad interior, seguridad del Estado y seguridad nacional, como factor recurrente durante el siglo XX. Estas representaciones conceptuales y políticas se expresaron en la aplicación indiscriminada de estados de sitio y en medidas excepcionales y restrictivas durante este periodo, lo que demuestra el profundo desconocimiento de otros recursos y del marco de competencias en seguridad por parte de los gobernantes. Esta situación generó una mayor autonomía y margen de actuación por parte de las Fuerzas Militares, para lograr un posicionamiento como factor de poder político, especialmente en la segunda mitad de siglo, periodo en el que se inició la confrontación con las guerrillas. Lo anterior, asociado a los intereses de las élites políticas, derivó en que los militares realizaran de forma independiente el diseño de la estrategia y de la política de seguridad, acentuando también el distanciamiento entre la fuerza pública y las autoridades, especialmente locales. La ubicación y el rol de la Policía eran concordantes con este modelo, al ser considerada como uno de los componentes del comando general de las fuerzas armadas para la segunda mitad de siglo. Pese al inicio de su nacionalización organizacional en 1962, ese proceso de *desmilitarización* se aplazó por las circunstancias históricas asociadas al conflicto y el narcotráfico.

El hecho de que la Policía Nacional de Colombia sea el único cuerpo de policía que actualmente pertenezca al Ministerio de Defensa en Latinoamérica es un debate vigente, especialmente luego de la firma de los acuerdos de paz. Sin embargo, la cultura política en el país, la gravísima polarización global y local, así como el fuerte clientelismo existente, puede distorsionar la misión constitucional de la Policía en favor de los intereses de las élites políticas. A esto se le suma el injustificado desconocimiento de las autoridades locales en materia de gestión territorial de la seguridad, su normatividad, mecanismos de coordinación política e interinstitucional y empleo de la fuerza pública. Todo este panorama ha generado

argumentos sólidos que confirman la necesidad de evitar su cambio a un ministerio diferente, hasta tanto el proceso de modernización del Estado y de reforma política adquiriera un mayor desarrollo. La situación actual de polarización social y política que vive el país, con peligrosas narrativas antidemocráticas y populistas, en contra de cualquier figura de autoridad y orden, aunado a la escasísima credibilidad y legitimidad de la clase política, requiere, en términos democráticos y de vigencia del Estado, un cuerpo de Policía absolutamente independiente de los intereses políticos. Finalmente, esta condición ajena a la manipulación política es la que ha garantizado avances en su proceso de democratización, y bases importantes que aún requieren mayor desarrollo, en cuanto a profesionalización y concentración en el servicio al ciudadano. La sujeción de los cuerpos de policía a partidos, luchas de poder o lineamientos particulares con fines políticos de turno, ya demostraron sus efectos negativos para la democracia y el respeto a los derechos humanos durante la primera mitad del siglo XX en Colombia y para su segunda mitad, en Latinoamérica.

En un país con una larga historia de conflictos y problemas estructurales de carácter social y económico pendientes por resolver, es precisamente la Policía, que desde su nacionalización se ha mantenido al margen de los intereses políticos, la institución que ha contribuido a evitar un colapso del sistema democrático. Esta conclusión se corrobora por el rol decisivo que tuvo en momentos críticos de la historia reciente –como el narcoterrorismo en los años ochenta y la guerrilla en los noventa–, como única institución que gozaba de credibilidad en la comunidad internacional, al marginarse de los intereses políticos de turno, muchos de ellos gravemente señalados por su vinculación con el narcotráfico. Generar un cambio de este tipo, que impacta la estructura misma del Estado, sin la adecuada delimitación entre coordinación, funcionalidad y dependencia política, puede generar graves desbalances en la capacidad de respuesta del Estado frente a los nuevos retos y fenómenos de seguridad y la paz, especialmente de cara a un eventual periodo posconflicto. Este tipo de transición se presentó en Centroamérica, orientada hacia una reforma policial en extremo dependiente de los políticos de turno, lo que frenó su proceso de profesionalización con base en la experiencia, la técnica científico-policial y el carácter institucional. Al sujetarse políticamente a devenires coyunturales, derivó en unos procesos fallidos de institucionalización de la convivencia y la seguridad, generando hoy día una violencia mucho mayor que la que se presentaba en la época de pleno conflicto armado.

El segundo capítulo permite corroborar las líneas de investigación en materia de policía en Latinoamérica. Se identificó la preocupación por establecer una arquitectura institucional adecuada a las nuevas realidades de la reconceptualización alrededor de la seguridad humana y de los sistemas políticos como resultado del afianzamiento democrático en cada entorno político y social. De esta forma, surgieron instancias políticas como consejerías, sistemas de seguridad, ministerios de seguridad pública o divisiones de seguridad ciudadana,

paralelamente a procesos de reforma policial. Colombia presenta excepciones en cuanto a la implementación de algunos de estos mecanismos de política debido a la extensión del conflicto armado interno hasta la última década; sin embargo, esto no significó que no hubiera surgido el interés por abrir paso a la disciplina de las políticas públicas en relación con la seguridad. En el país, este proceso presentó su mayor expansión en el periodo de estudio 2002-2018. De esta forma, se observa una positiva transición, al pasar de una política de seguridad excesivamente centralizada y burocratizada a una que, lenta pero comprensivamente, ha procurado vincular enfoques multidisciplinarios que procuran un mayor diálogo con la ciudadanía, reafirmado un enfoque constructivista de la convivencia y la seguridad, aún inacabado y que no trasciende a su aplicación práctica.

Uno de los aportes de esta investigación es la diferenciación de los estudios de policía de acuerdo al enfoque de seguridad. La visión anglosajona, con énfasis en la organización y técnica policial, modelos de control del crimen y relacionamiento con la comunidad, se diferencia con la región, que se concentra en la reforma policial, relación entre Estado, sociedad, Policía y seguridad, así como los temas de crimen y violencia. Esta aproximación guarda concordancia con las tres perspectivas de estudio en Colombia: derecho de policía, conflicto armado y la línea sociológica-institucionalista. Esta última línea ha resultado fundamental para generar una necesidad de mayor liderazgo político local en la seguridad por parte de las autoridades, especialmente en la comprensión de la producción de política pública desde la convivencia.

Igualmente, se identificó cómo la década de los noventa presentaba un balance positivo y negativo en cuanto a la progresiva transición de una visión renovada de la seguridad y la comprensión funcional de lo *policial* en sentido amplio. El balance positivo parte de la promulgación de la Constitución Política en un marco de aplicación de la reforma neoliberal y la profundización del proyecto democrático a través del reconocimiento del Estado social de derecho y el rango constitucional que alcanzó la Policía Nacional. Adicionalmente, se transformó la gestión pública mediante la descentralización administrativa, financiera y, en el caso particular de Colombia, del orden público. También se definió y permitió que la responsabilidad del manejo de la seguridad a nivel territorial estuviera en cabeza de gobernadores y alcaldes, dando un importante paso en la modificación de los esquemas tradicionales de gestión pública de la seguridad. Con esto se procuraba generar un mayor empoderamiento y autonomía política, reiterando su condición de jefes de policía y responsables del diseño y planeación de los planes de seguridad en sus territorios.

De la misma forma, se identifica voluntad política al dar un giro en el enfoque de seguridad nacional, nombrando por primera vez un ministro civil en la cartera de defensa, históricamente liderada por militares. Luego, la creación de instancias de política, como la

Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad, que fue sostenida con algunas modificaciones durante los años siguientes, fue un primer esfuerzo para la implementación de una arquitectura institucional para la política de seguridad en Colombia. Se identifica una voluntad de transformación frente a las instancias tradicionales, ampliando la participación del sector civil. Adicionalmente, se amplió la respuesta estatal de seguridad desde la función pública, generando las primeras líneas de responsabilidad compartida, al vincular a otros ministerios y entidades de control administrativo.

La balanza negativa se presenta en la medida en que, por presentarse el periodo más crítico del conflicto armado en esta década, las nuevas medidas de política se postergaron por lo menos veinte años. De esta manera, su reconocimiento en las políticas públicas de seguridad ciudadana inspiradas en la Constitución sólo se vio reflejado desde 2011, con la creación de la primera *Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia*, así como la Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad. Esta evidencia es corroborada en la apreciación de los oficiales de la Policía, que se desempeñaron como comandantes a finales de la década de los noventa y la primera década del milenio, percibiendo un giro estratégico en la práctica de la política pública de la seguridad sólo en los años recientes. En relación con la institución de la Policía, estas reformas permitieron profundizar su proceso de *democratización* y de avance en la participación ciudadana, en contraste con el de *desmilitarización*. Precisamente en estos años, la Policía se vio obligada a adoptar capacidades de respuesta militar en cuanto a su equipo y estrategia, dada la naturaleza de las acciones del conflicto cometidas contra la población civil y la integridad de los mismos policías.

El capítulo 3 permite concluir que con la entrada de la Política de Seguridad Democrática (PSD), el gobierno reafirmaba el carácter estado-céntrico de la seguridad, como medio y como fin. Se movilizaron las élites –ahora económicas–, a través de tributos especiales para apoyar el financiamiento de los programas de seguridad y, en especial, en materia de logística y equipamiento de las Fuerzas Militares. También se generaron coaliciones para instalar el asunto seguridad – aspecto principal de toda la política nacional–, en la narrativa de las instituciones y de los colombianos, y como condición para impulsar desde el Estado, el desarrollo social, político y económico del país. El análisis refleja una alta centralización del poder ejecutivo, que conectó los propósitos de la reforma neoliberal con el aumento de la inversión extranjera a partir de la visibilidad de condiciones óptimas de seguridad y una fuerte comunicación hacia la población, que reproduce permanentemente la narrativa política de la seguridad como fin principal del Estado.

Si bien es evidente que esta política generó una reducción importante de la violencia, también permitió diferenciar que durante este periodo se generó una homologación directamente

proporcional entre el tipo de expresiones que afectaban la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. A menor cantidad de crímenes asociados al conflicto –como el homicidio, terrorismo, secuestro y extorsión–, se presentó un mayor número de delitos de seguridad ciudadana –como el hurto, las lesiones personales y otros que afectan la integridad–. Lo anterior permite inferir un enfoque de fuerte presidencialismo del sistema político como medio para implementar estas medidas. Desde los postulados de Bayley (1985), la PSD refleja cómo las características del sistema político inciden en la organización del cuerpo de policía, como ocurrió en este periodo, que giró alrededor del control de delitos graves que afectaban al Estado, más que aquellos de la cotidianidad del ciudadano. Esta descripción guarda coherencia con el hecho de que la formulación de una política de seguridad en los últimos cincuenta años siempre gravitó alrededor de la reacción y no frente a una política de prevención y convivencia.

De esta forma, la PSD en relación con la Policía desde el *ente* se limitó a la *actividad de policía* y la ubicó en la necesidad de afianzamiento del control territorial, aplazando la construcción de política pública colectiva con alcaldes y gobernadores, asumiendo y fortaleciendo la *función de policía*, así como la formulación de una política nacional de seguridad ciudadana.

Una de las principales conclusiones del capítulo cuarto es que la posibilidad de proponer una política de paz, sólo fue posible sobre la base de condiciones de seguridad creadas en el gobierno de la seguridad democrática. Unos acuerdos de paz, que hoy día tienen amplios cuestionamientos por la impunidad vigente de los líderes guerrilleros y la falta de verdad restaurativa, venían siendo una posibilidad explorada desde los años ochenta, a los que no se hubiera llegado sin la creación de unas condiciones estructurales e institucionales de seguridad. Estas condiciones, basadas en la voluntad política, permitieron contener la violencia y debilitar a los grupos armados ilegales, obligándoles a la negociación como salida. Sólo así fue posible plantear políticas públicas en relación con la convivencia y la seguridad ciudadana, así como una mayor coproducción de acciones, sobre la base de propuestas e iniciativas previamente diseñadas y que no habían podido ser implementadas como un sistema de seguridad pública. Sin embargo, se mantienen dificultades de coordinación intersectorial para movilizar el aparato estatal hacia el cumplimiento de objetivos comunes. Ejemplo de ello es el sector justicia, donde urgía una reforma estructural. El diseño de una política criminal y una mayor relación interinstitucional en los territorios es un asunto pendiente que incide directamente en la convivencia y la seguridad. Estas reformas demandan urgencia en relación con el tema de estudio, para contener los elevados índices de impunidad que registra el país y que dificultan un mayor avance y aporte en el elemento disuasión y justicia para la seguridad.

En concordancia con lo anterior, el impulso que presentó la política pública en los últimos ocho años de gobierno (2010-2018), demuestra que el alcance instrumental y de ejecución siguió recayendo en la Policía. El análisis realizado sobre la correlación de las acciones de política con los elementos del *ente policía* lo demuestra: más del 70% de las tareas siguieron siendo asignadas a esta institución. Lo anterior refleja las dificultades de corresponsabilidad y construcción colectiva de planes y estrategias en materia de convivencia y seguridad ciudadana. La demostración más importante en este periodo es el hecho de que precisamente la Policía fue la que impulsó, de forma independiente y por su propia iniciativa, mecanismos para fortalecer la convivencia democrática y la seguridad ciudadana. Así se evidenció con el proceso de elaboración, discusión y gestión legislativa para la promulgación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en 2016, como norma que regula los comportamientos ciudadanos. Este esfuerzo presenta avances en las principales capitales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, pero aún demanda un mayor liderazgo político local en las regiones. Ello se explica en parte, por la escasez en los recursos de financiamiento y porque estas zonas, generalmente rurales, fueron las más vulnerables y donde se concentraron las expresiones más graves de violencia asociadas al conflicto armado interno, obligando por la naturaleza de los actores, a una respuesta de carácter militar y no de *policía*.

Uno de los paradigmas que devela esta investigación es que la introducción de la seguridad como política de Estado en el gobierno del presidente Uribe en 2002, no necesariamente generó expresiones de *hard policy*, que es una crítica frecuente en las investigaciones sobre política de seguridad en ese gobierno. Por el contrario, desde una visión de máxima centralización de la autoridad y el ejercicio de gobierno, permitió simultáneamente llevar a un proceso de paz a uno de los actores ilegales más violentos del conflicto, como eran las autodefensas, desactivando una organización con presencia en las regiones y que tenía una amplia participación en el narcotráfico. Así, se combinaron medidas desde *soft policy*, que luego, en el periodo del presidente Santos a partir de 2010, permitieron desplegar un marco normativo para implementar la política de paz con las FARC, culminada en 2017. Sin embargo, aspectos esenciales para consolidar una paz efectiva, como la justicia y la reconciliación especialmente con las víctimas, siguen siendo un asunto pendiente, especialmente desde una verdadera voluntad de los victimarios –antiguos guerrilleros– de reparar y contribuir a la verdad. Esto, aunado a la polarización política y la lenta movilización estatal alrededor del control territorial, no sólo militar sino de condiciones sociales, económicas y de educación, han dificultado una real transición a un periodo posconflicto, reproduciendo trágicamente nuevos ciclos de violencia en las regiones, con las llamadas ‘disidencias’, grupos que luego de participar en el proceso de paz, decidieron rearmarse y continuar vinculados al narcotráfico y otras economías ilegales.

En el capítulo quinto, a partir de las percepciones de oficiales que fungieron en calidad de comandantes, se corrobora la marcada división entre los enfoques de seguridad antes y después de 2010. Pese a que el proceso de descentralización administrativa y de planeación de la seguridad se inició en la década de los noventa, éste no se concretó debido, entre otros, a factores asociados a diferencias conceptuales del enfoque de seguridad entre la Policía y el Ministerio de Defensa. Incluso, persistían divergencias desde el funcionario político, que otorgaba un mayor peso al enfoque reactivo y punitivo. En consecuencia, reformas como la Ley de Seguridad Ciudadana de 2011 tienen un contenido altamente sancionatorio, que incrementaba hasta en cuatro veces las penas en este tipo de delitos, descuidando la elaboración de política pública de convivencia y reafirmando el populismo punitivo.

Los comandantes dejaban ver las asimetrías entre la formulación de la política y su implementación, las diferencias entre el objetivo y su aplicación, y un enfoque que variaba de seguridad nacional a ciudadana. Estas variaciones dependían de la cantidad y capacidad de desestabilización de los grupos armados ilegales en las áreas geográficas donde ejercían presencia, encontrando que a mayor influencia territorial de estos grupos, mayor violencia y debilidad en la presencia integral del Estado, procediendo con un enfoque más restrictivo.

Estas asimetrías estaban determinadas en dos periodos: en los primeros ocho años de gobierno se denotaba un nivel de apropiación medio de los contenidos de policía y gestión territorial de la seguridad; y en el segundo periodo, desde 2010, los comandantes señalaban un leve aumento del conocimiento de las atribuciones de gobernadores y alcaldes como autoridad de policía y las funciones que les obligaba el nuevo código de convivencia. Se observaron de manera homogénea tres aspectos: la falta de acompañamiento del gobierno central y local en la implementación de las medidas que promovían la convivencia, las debilidades presupuestales para su desarrollo a nivel territorial, y una mayor decisión política para implementar programas de naturaleza preventiva y pedagógica. Lo anterior, permite deducir las falencias en el asentamiento del *poder infraestructural* para brindar seguridad (Mann, 1993), interoperabilidad institucional y complementariedad con otras políticas públicas relacionadas con prevención, resocialización y política criminal. Finalmente se identifica por parte de los comandantes alta expectativa por lograr una transición desde una política de seguridad *asistencialista* hacia una *constructivista*, desarrollando así el carácter de multidimensionalidad que se promovió desde la década de los noventa, evitando que se limitase al desarrollo de acciones de control y reacción frente al delito.

El hecho de que la mitad (51%) de los comandantes de policía a nivel nacional señalase que sus alcaldes desconocían la normatividad en convivencia y seguridad es un indicador preocupante frente al liderazgo político como autoridades de primer orden en la

construcción de este fin de Estado y fin de *policía*. La gestión de los asuntos de seguridad seguía siendo percibida como un asunto lejano, que le competía al gobierno central. Bajo esta percepción, varios mandatarios regionales se excusan o absorben, con el pretexto de que la respuesta a las problemáticas le corresponde a la fuerza pública y ésta depende de sus comandantes nacionales y del Ministerio de Defensa. Se corrobora así, un error conceptual de la *función de policía* al ser ellos los principales responsables del orden público territorial.

En concordancia con lo anterior, la definición de los problemas de seguridad en Colombia históricamente se identificó y caracterizó alrededor del actor criminal y no de sus causas originadoras y reproductoras, asociadas a la estructura política y al sistema económico. Esto obedeció, en parte, al enfoque de seguridad empleado durante la segunda mitad del siglo XX en la región, restringiendo su comprensión y definición en calidad de ‘amenazas’, obligando a una respuesta de ‘eliminación’. Así, el mapa de asuntos para atender en materia de seguridad tuvo una connotación plural en la misma medida en que se determinaba la cantidad de actores criminales o grupos armados ilegales existentes. Desde esta perspectiva, la respuesta desde la política pública se volvió confusa y difusa, teniendo en cuenta que generaba acciones segmentadas para cada grupo armado ilegal y generalizadas en cuanto a la reacción y contención de sus acciones. De esta forma, se restringía la posibilidad de delimitar la participación interinstitucional en las acciones que correspondían al ámbito de la seguridad ciudadana. Como quiera que la expresión criminal de esos grupos se movía desde extremismos armados como la guerrilla y las autodefensas hasta otros de carácter territorial como el narcotráfico y la extorsión, el enfoque de actuación se concentraba sobre actores (FARC, ELN, AUC) y no sobre comportamientos (delitos o fenómenos). Ello llevó también a extremos de *centralización* de los problemas asociados al narcotráfico como causa principal, generando la consecuente *narcotización* de la agenda política.

Una de las principales conclusiones en el análisis de la política de seguridad y el *ente policía* es que por primera vez, en los últimos dieciséis años, se logró que la seguridad fuera considerada un objetivo prioritario de Estado y a la vez fuera un medio movilizador de otros fines como el desarrollo en las regiones, la paz y la promoción de derechos y libertades públicas. El hecho de supeditar la política de gobierno priorizada en seguridad al Plan Nacional de Desarrollo, como documento rector de las líneas de política y de recursos, fue una decisión trascendental de política que favoreció el impulso posterior para las políticas públicas de seguridad en las regiones.

Se concluye que, pese al reconocimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana en la política en los últimos ocho años, persisten problemas asociados a la propuesta *Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad* presentada en el capítulo V. También se identificó esta negación, a pesar de la progresiva creación de espacios de relacionamiento

regional y local entre autoridades y ciudadanía, a través de gobernadores, alcaldes, sus gabinetes locales y la Policía. La propuesta de pirámide funcional contribuye a la gobernanza de la convivencia democrática, al conectar política pública, arquitectura institucional y mecanismos de articulación y coordinación entre Estado y ciudadanía, como una relación de doble vía para impulsar este proceso.

Si bien la política pública está formulada en términos aceptables en relación con el objetivo que persigue, ésta aún no logra discriminar, delimitar y diferenciar las prioridades de seguridad nacional y las de seguridad ciudadana. Por ende, se puede afirmar que no basta tener política pública, sino que se requiere toda una arquitectura institucional. Se identificó que los gobernantes se apresuran a formular política pública como un mecanismo de respuesta ágil y final ante la presión de opinión cuando se incrementan los problemas de inseguridad, mediante una materialización exclusivamente normativa, como se señaló en el capítulo IV. De esta forma, es pertinente revisar primero con qué arquitectura se pone en marcha la política pública y revisar si ésta es deficitaria, debido a que concentra toda la respuesta en el sector defensa y seguridad; segundo, porque el papel de alcaldes y gobernadores se puede desvanecer; y tercero, porque se requiere que la participación ciudadana sea sistémica y no episódica y coyuntural.

El análisis comparativo con la región permite afirmar que Estados afines a realidades de seguridad como la de Colombia han transformado sus estructuras, creando políticas marco, bloques normativos e instancias de coordinación interinstitucional para dar respuesta a esta demanda ciudadana. El propósito de estas decisiones políticas consiste en conectar las instancias creadas o reformadas en un gran sistema de seguridad pública de carácter incluyente e interdisciplinario con otros ministerios o secretarías responsables de funciones de gobierno relacionadas con la prevención, la salud pública y la educación entre otros. Así, se representa la arquitectura institucional necesaria para desarrollar esa política pública y lograr avances reales, concretos y estructurales en materia de seguridad ciudadana.

Analizado el caso colombiano, se observa que sus características históricas son absolutamente singulares por la condición del conflicto armado, que actuó como una especie de “telón” que hizo invisibles conductas que afectaban la cotidianidad de los ciudadanos. Estos nuevos fenómenos que hasta hoy se están descubriendo y haciéndose visibles desde la ciudadanía y desde la misma Policía, denotan y demandan un interés en sus oficiales como cuadros directivos de la *actividad de policía* en lo regional. La apreciación de los uniformados expresa la necesidad de modificar esa relación, haciéndola más horizontal, constructivista y participativa. De esta forma se contribuye a completar la fase de reforma policial relacionada con la gobernanza en la participación ciudadana para la seguridad, lo que demuestra el grado

de madurez democrática y de apertura a la sociedad que ha alcanzado la Policía Nacional en Colombia.

El periodo estudiado permite tres afirmaciones en relación con el afianzamiento de la convivencia y la seguridad. La primera es la recuperación por el derecho y el valor de la vida en contraste con la violencia producida por los grupos y las economías ilegales. Un elemento central de la seguridad ciudadana y que está atado a la convivencia fue la ruptura de la tendencia creciente de homicidios. El caso colombiano es un caso positivo de estudio de éxito de reducción de la violencia, al pasar de una tasa de 78 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2002 a una de 25 en 2018, representando una reducción que en países en conflicto toma más de 30 años, situación que Colombia logró en menos de la mitad. Igualmente, fenómenos positivos como resultado de la política, como el hecho de llegar a más de 300 municipios sin registro de homicidios y ciudades capitales de más de un millón de habitantes con reducciones importantes y sostenidas en este delito.

La segunda es que la Policía, en medio del conflicto armado, haya empezado a generar estrategias que se tradujeron en líneas de la política, así como en una doctrina de proximidad a la comunidad, consolidando la *democratización* como fase de la reforma y modernización de la institución. Esfuerzos como los programas de policía de cuadrantes y departamentos y municipios seguros (DMS), entre otros, marcan el deber ser de una Policía que es el servicio y el fortalecimiento de la relación Estado - ciudadanía. El cambio de la narrativa donde el ciudadano ya no es visto bajo la sospecha basada en el discurso del 'enemigo interno', propio de la DSN en el conflicto armado, han transitado a definirlo como su socio principal en la construcción de convivencia y seguridad.

La tercera permite concluir que la construcción de la política pública de seguridad en Colombia debe incluir dentro de un amplio espectro una discusión sobre los siguientes aspectos:

- *La definición de una nueva doctrina de defensa que delimite la de seguridad interior y permita un desarrollo conceptualmente autónomo de los conceptos globales de seguridad humana y, por ende, la dimensión de seguridad pública. Esto implica que el objeto de la defensa, que corresponde a la soberanía y la integridad territorial, se consideren el objeto principal de la fuerza militar y no su actuación en otros frentes, que desdibujan el orden institucional de la seguridad. Los activos estatales descritos pueden verse afectados tanto por amenazas simétricas –concepción tradicional de tratamiento al conflicto armado interno–, como asimétricas, que corresponden a la guerra cibernética, la protección de la infraestructura crítica o el apoyo en la atención de desastres. De esta manera se evita un mayor *policiamiento* de los militares o su*

vinculación en tareas de convivencia y seguridad ciudadana. Esta situación, ampliamente criticada en Latinoamérica y en Europa con ocasión a los recientes atentados yihadistas, es un tema que debe ser abordado por el conjunto de la sociedad, cambiando la visión tradicional de seguridad mediante un amplio marco de concertación, incluyendo y haciendo partícipes a los militares de esta transformación.

- *La implementación de un modelo de policía que promueva ampliamente la participación ciudadana*, pero también que vincule a las autoridades que detentan la *función de policía*, en un ejercicio sistémico de planeación, formulación, implementación y evaluación de la política pública de la seguridad. Es pertinente modificar el esquema “asistencialista” en el que la seguridad ciudadana es proveída exclusivamente por el Estado, a uno con enfoque “constructivista”, donde de manera conjunta se identifiquen los problemas de seguridad, se analicen las posibles soluciones, se promueva el diálogo político intersectorial para la construcción de la convivencia y se afiancen las relaciones ciudadanas para el bien común.
- *Fortalecer el conocimiento y el liderazgo político local de las autoridades de policía*, las cuales deben ejercer la función pública de manera sensible hacia unos ciudadanos que en la coyuntura global actual de gobernabilidad de los asuntos públicos, necesitan ser interpretados y valorados, en un periodo de gran insatisfacción en su relación con el Estado. Ese liderazgo requiere que el ejercicio de esa autoridad no sea un ejercicio mecánico, sino que revitalice los valores del Estado social de derecho, la construcción colectiva de la convivencia y la legitimidad. Así, se procura constituir una comunidad política activa basada en el respeto y la coexistencia frente a los nuevos retos globales sin distinción como epidemias, migraciones masivas involuntarias y el cambio climático, que guardan estricta relación con las categorías de *policía*: seguridad, tranquilidad, salud pública y ambiente.
- *Definir y visibilizar los mecanismos de control social y político en la gestión territorial de la seguridad*, como un ejercicio permanente que hace un seguimiento democrático y ciudadano a las instituciones responsables de la seguridad entendidas como un conjunto, incluyendo las de prevención, educación y salud pública que guardan relación con la convivencia. Al definir indicadores de corresponsabilidad claros, es posible medir el cumplimiento de los objetivos y la efectividad de los gobernantes, siendo un medio de validación de sus actuaciones. Adicionalmente, contribuye a despertar un mayor interés y pedagogía hacia las autoridades en el *ente policía*, como medio para el afianzamiento de la convivencia democrática y modernización de la gestión pública de la seguridad.

- *La correlación y corresponsabilidad de las ramas de poder público en función de la convivencia:* comprendiendo que para lograr seguridad, debe asegurarse primero este fin de policía y del Estado. Ésta debe acompañarse de una política criminal y un sector justicia efectivo, que comprenda las realidades y angustias cotidianas del ciudadano, más allá de la exégesis normativa, que sea próxima al ciudadano y que cierre la brecha de credibilidad, confianza e ilegitimidad que la caracteriza (*El Tiempo*, 16-02-2020). La comprensión histórica que bajo el malentendido principio de autonomía ha aislado Estado, justicia, *policía* y resocialización penitenciaria, es un asunto que demanda una corrección urgente de la estructura funcional del Estado si se pretende avanzar en este propósito.

- *La consolidación de la Pirámide funcional de la convivencia democrática y la seguridad, como un Sistema de Seguridad Pública,* entendida como un medio del Estado para lograr también uno de sus fines: la convivencia democrática. La indispensable articulación de los tres elementos de esta estructura de gobernabilidad de la seguridad: garantizan un conjunto ordenado, interrelacionado, interdependiente e interdisciplinario. La integración de sus elementos: política pública, arquitectura institucional y mecanismos de coordinación y participación de la ciudadanía en la gestión territorial de la seguridad, son un método eficaz de acción política colaborativa y participativa, para la convivencia y la seguridad ciudadana.

- *Profundizar los estudios de policía desde la ciencia de policía, como conjunto de conocimientos especializados en convivencia desde las ciencias sociales:* denotando su cada vez mayor complementariedad con la investigación académica orientada al rol de las instituciones en los sistemas políticos, gobernabilidad y gobernanza, seguridad pública y la relación entre el Estado y la ciudadanía en materia de seguridad. Estas temáticas son de creciente interés en los trabajos académicos latinoamericanos, fortaleciendo la línea investigativa en policía, policiamiento, convivencia y seguridad, así como sus aportes al ejercicio político de la región, basado un ejercicio técnico y científico.

El análisis de la política de seguridad en Colombia, explica la compleja construcción del proceso democrático de gobernabilidad en la región, así como las características de la relación entre el Estado y la ciudadanía en este ámbito. Sin embargo, es importante reconocer los avances recientes en relación con una mayor conciencia política del aparato estatal, especialmente a nivel local en su desarrollo, así como de la necesaria vinculación ciudadana para los procesos de formulación de la política pública de seguridad desde la convivencia. Ésta, como fin de *policía*, ha permitido desarrollar lenta pero progresivamente, mecanismos participativos que corroboran la necesidad de afianzar criterios de la gobernanza democrática, que permitan una mayor interacción de la comunidad con las autoridades y de

gestión pública de los problemas territoriales. En el proceso de evolución democrática en América Latina y para el caso particular de estudio, en Colombia, la prevalencia de la visión estado-centrista se presenta como un desafío a vencer, que permita garantizar sólidos fundamentos para la construcción de condiciones de desarrollo social y económico, con base en la armonía de las relaciones ciudadanas, que corresponde a la convivencia, como fundamento para avanzar hacia la construcción de las condiciones de paz que demanda la sociedad colombiana para los próximos años.