

De la planeación nacional a la territorial

¿Cómo se diseña y articula la política de convivencia y seguridad ciudadana en Colombia?

From National to Subnational Level: How are Designed and Coordinated Citizen's Security Policies in Colombia?

Juan David Gélvez-Ferreira, Catalina Miranda Aguirre
y María Paula Nieto Rodríguez*

Resumen: Este documento estudia la planeación territorial y la coordinación entre las autoridades de la convivencia y la seguridad ciudadana en Colombia. A partir de seis casos de estudio, formulamos y aplicamos encuestas, y realizamos grupos focales con más de 50 formuladores de política pública a nivel territorial. Construimos cuatro variables para interpretar los hallazgos: articulación nación-territorio, capacidades locales, influencia de la evidencia empírica y buenas prácticas en la planeación territorial. Los resultados de la investigación son agrídulces: si bien existe una intención por la corresponsabilidad entre la nación y el territorio, las capacidades difieren notablemente entre las seis entidades estudiadas.

Palabras clave: convivencia, seguridad ciudadana, política pública, PISCC, prevención del crimen, Colombia.

Abstract: This research studies the planning process and coordination among citizen security authorities in Colombia. Using six case studies, we formulated and applied surveys and conducted focus groups with more than 50 policymakers at the territorial level. We created

* **Juan David Gélvez-Ferreira** es investigador doctoral de la University of Maryland, College Park, 3140 Tydings Hall, 7343 Preinkert Drive, College Park, MD, 20742. Tel: +12404130615. Correo-e: jgelvez@umd.edu, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7526-8384>. **Catalina Miranda Aguirre** es asesora técnica para asuntos de convivencia y seguridad ciudadana en el Departamento Nacional de Planeación, Calle 26, núm. 13-19, Bogotá, Colombia, 110311. Tel: +57 6013815000. Correo-e: catalina.miranda@urosario.edu.co, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3017-5915>. **María Paula Nieto Rodríguez** es asesora de la Subdirección de Seguridad y Defensa en el Departamento Nacional de Planeación, Calle 26, núm. 13-19, Bogotá, Colombia, 110311. Tel: 3815000, ext. 16062. Correo-e: manieto@dnpp.gov.co, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6272-5627>. Esta investigación se realizó gracias al apoyo de la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa (DJSyD) del Departamento Nacional de Planeación (DNPP). Agradecemos los comentarios y participación de Lina María González, Fabián Ricardo Giraldo, David Barreto, teniente coronel Gelga Buitrago, teniente coronel Dave Figueroa, Juan Pablo Montoya y Luis Alejandro Macías; y a los más de cincuenta funcionarios públicos de gobernaciones, alcaldías y otras autoridades de policía, por su participación invaluable en los grupos focales. Los errores son exclusiva responsabilidad de los autores. La secuencia de los autores corresponde al orden alfabético del primer apellido de estos.

Artículo recibido el 20 de octubre de 2021 y aceptado para su publicación el 9 de septiembre de 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v32i1.2154>

four variables to interpret our findings: nation-territory articulation, local capacities, the influence of empirical evidence, and good practices in territorial planning. The research results are bittersweet: although there is an intention for co-responsibility between the nation and the territory, the capacities differ notably among the six cases studied.

Keywords: citizen security, public safety, public policy, PISCC, crime prevention, Colombia.

INTRODUCCIÓN

Colombia tiene responsabilidades fraccionadas en materia de convivencia y seguridad ciudadana. El gobierno nacional da un marco de política pública, destina recursos y genera lineamientos sobre lo que deberían hacer las autoridades de policía. A su vez, las entidades territoriales formulan los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), que son la herramienta de planeación para la formulación de programas, ejecutados por las Secretarías de Gobierno o de Seguridad, las Fuerzas Armadas, la Fiscalía, entre otras (Gobierno de Colombia, 2019). Sin embargo, estas responsabilidades fragmentadas pueden generar desconexión en la política pública, creando problemas de coordinación e implementación entre las autoridades de policía, y, por lo tanto, un déficit en el diseño y seguimiento de la política pública.

Las responsabilidades fraccionadas cobran especial relevancia entre la Fuerza Pública. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia (CPC), corresponde al presidente de la República “dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República” (DNP, 1991). Sin embargo, el alcalde sirve como jefe de policía, por lo cual se hace responsable de la preservación y el mantenimiento del orden público (Consejo de Estado, 1996). Además, se suman las responsabilidades de las autoridades de policía; de acuerdo con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC, 2016: 103), es competencia de dichas autoridades el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.¹ Dicha dualidad de responsables puede generar poca coordinación entre el gobierno central y las autoridades locales (Gómez y Méndez, 2014; Bello, 2014).

¹ Los roles y misiones en convivencia y seguridad ciudadana se encuentran mayoritariamente adscritos en dos sectores: el sector defensa nacional, donde se encuentran las cuatro fuerzas armadas (Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía Nacional), y el sector interior. Adicionalmente, en el país existen otros organismos de seguridad: el presidente de la República, gobernadores, inspectores de policía y corregidores, autoridades especiales de policía, y personal uniformado de la Policía Nacional (Ley 1801, 2016, art. 198), y la fuerza pública; desempeñan funciones relevantes en la seguridad del país. Además, a nivel territorial existen múltiples escenarios de articulación y toma de decisiones como los Consejos Regionales de Seguridad, los Consejos Municipales de Seguridad, entre otros (Ministerio del Interior y Policía Nacional, 2020).

Por lo anterior, el objetivo de este documento es estudiar la planeación territorial y la coordinación entre las autoridades de la convivencia y la seguridad ciudadana, plasmadas en seis PISCC, para la vigencia 2020-2024. Para esto, se formuló y aplicó un método de caracterización para cada uno de los PISCC, y se formaron grupos focales con más de 50 formuladores de política pública a nivel territorial.

Para interpretar los resultados, se crearon cuatro variables de análisis: la articulación nación-territorio, las capacidades locales, la influencia de la evidencia empírica y las buenas prácticas en la planeación territorial. Estas categorías analizan el nivel de armonía entre las líneas de acción planteadas por el gobierno nacional (2018-2022) y las acciones definidas por seis gobiernos locales en sus respectivos PISCC.

Como se muestra en la sección de resultados, las seis entidades territoriales —Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el Departamento del Cauca; Cartagena de Indias; Medellín; San José de Cúcuta, y Santiago de Cali— presentan buenas prácticas en materia de formulación de política pública. Sin embargo, prevalecen retos en la influencia de la evidencia empírica, la articulación nación-territorio y la heterogeneidad entre las capacidades de cada una de las entidades.

Tras esta introducción, el documento está dividido en cuatro secciones. Primero se revisa la literatura sobre la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana en Colombia, y se realiza un análisis de las políticas nacionales en esta materia. Segundo, se plantea la metodología que se usó para llegar a los resultados del documento. Enseguida, se presentan los hallazgos encontrados en los grupos focales y en la caracterización realizada a los PISCC. Finalmente, se definen las conclusiones y se plantea una serie de recomendaciones de política pública al orden nacional y territorial en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

REVISIÓN DE LITERATURA

Capacidades y gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana

La necesidad de gestionar diversos problemas de política pública desde lo territorial se puede sustentar a partir del concepto de capacidades, desarrollado por Amartya Sen (1985). El concepto de capacidades se define como las posibilidades efectivas con las que cuenta una entidad territorial para ejecutar de manera eficaz sus estrategias y proyectos, y protegerse de los riesgos que se puedan presentar (Varela *et al.*, 2013). A la luz de la presente discusión, las capacidades representan la posibilidad de gestión para atender las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana. Para esto, Sen (1985) destaca que se necesita combinar conocimiento

en forma de capital humano, tecnología (conocimiento contextual) y organización (división del trabajo y confianza).

De esta manera, para gestionar la convivencia y la seguridad, se debe contar con personal formado en la construcción e implementación de proyectos y estrategias, al mismo tiempo que se promueva un balance claro de las responsabilidades y métodos de rendición de cuentas. Sen (1999) asegura que descentralizar las funciones a esferas locales abre una ventana de oportunidad para explorar las capacidades de cada territorio y evaluar la oportunidad de construir redes que aporten al bienestar de la sociedad. Asimismo, da lugar al fortalecimiento de la identidad de dichas comunidades y la corresponsabilidad (Rodríguez, 2004).

Aunque varios actores influyen la gobernanza de la convivencia y la seguridad ciudadana,² en ocasiones se da la responsabilidad a una sola entidad: la Policía Nacional (Llorente *et al.*, 2021). Si bien esta institución tiene actividades centrales en la implementación de estrategias, en la literatura se ha destacado el término corresponsabilidad para la formulación e implementación de políticas públicas en esta materia. En especial, estrategias basadas en el fortalecimiento de redes de actores que, en constante comunicación y retroalimentación, planeen e implementen políticas de seguridad de manera responsable y continua (Virta, 2002; Stenson y Edwards, 2003).

Es allí donde las entidades territoriales tienen un papel protagónico en la coordinación y planeación de la política pública de seguridad. Este rol se da, principalmente, en la construcción de diagnósticos robustos, teniendo presente las instituciones y estrategias locales existentes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003), así como de un proceso de retroalimentación y evaluación continuo (Franco *et al.*, 2020). Esta aproximación permitiría la socialización y creación de información con la cual los municipios serían capaces de cooperar y asegurar los mejores resultados colectivos, mediante el desarrollo de un espacio de oportunidades al servicio de la política pública (Sen, 1999). Al tener entidades territoriales con baja participación en la política pública, se limita su rango de acción y, por consiguiente, la inseguridad ciudadana se materializa en la esfera local generando inseguridad social a escala global (Curbet, 2009).

Por lo tanto, el gobierno nacional debe fomentar la corresponsabilidad, pues esta conlleva diversas ventajas. Por un lado, la corresponsabilidad es una manera

² Entiéndase como “gobernanza” a los procesos dentro del gobierno que procuran el involucramiento de diferentes entidades (no gubernamentales, privadas, etc.) de manera horizontal y vertical para brindar soluciones distintas a la burocracia para los problemas públicos (Sumano, 2022).

de mantener la soberanía legal a nivel local, y atender las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana (Stenson y Edwards, 2003). Por otro lado, la descentralización de la gestión de estos temas permite que, desde el nivel nacional, se dé lugar a la interpretación de los problemas y las soluciones de acuerdo con las condiciones históricas, económicas y culturales de cada territorio (Franco *et al.*, 2020).

En este sentido, uno de los principales retos de la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana es la coordinación entre las diferentes entidades político-administrativas, que, desde lo nacional y local, manejan diferentes dimensiones de la seguridad (Roché, 2004). A partir de esto, para una buena gestión territorial, las entidades en la esfera local deben darle al ciudadano un rol importante en el que se difunda la conciencia de una responsabilidad individual y social en el escenario ciudadano, aportando a la cohesión y construcción de capital social (Lederman *et al.*, 2002).

En conclusión, las limitaciones para la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana se traducen en la poca autonomía que tienen las entidades territoriales. Para este reto al que se enfrentan los gobiernos locales, Castells (1983) propone la delimitación clara de competencias entre la esfera local y nacional, para que se le brinde una real autonomía y no solo funcionalidades subordinadas al gobierno nacional. Por lo tanto, la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana debe estar enfocada hacia la autonomía que motive la articulación y coordinación, la corresponsabilidad, la participación ciudadana y una división de responsabilidades clara que permita la cohesión entre las esferas nacional y territorial.

Aproximaciones regionales y desarrollo de la política pública en convivencia y seguridad ciudadana en Colombia

En América Latina, a pesar de no tener un concepto único de convivencia y seguridad ciudadana, este se ha desarrollado de forma similar. La región ha transitado de un enfoque reactivo ante los fenómenos de violencia, a un enfoque preventivo (Gallego y Arango, 2016). Por esa razón, a medida que este fenómeno cambia, más actores y entidades están siendo involucrados en el proceso de formulación de política pública.

Al menos dos organizaciones han desarrollado el concepto de convivencia y seguridad en la región. Por un lado, en la Declaración sobre Seguridad en las Américas de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2003), los Estados-miembros se comprometieron a tener una concepción de la seguridad multidimensional, donde se incluyen tanto las amenazas tradicionales como otras

preocupaciones o desafíos; entre estos están las prioridades de cada Estado, la consolidación de la paz, el desarrollo integral y la justicia social. Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) comenzó a desarrollar un concepto de seguridad humana con múltiples dimensiones, abordando aspectos como la identidad cultural, la relación autoridad-ciudadanía, el medio ambiente, entre otros (PNUD, 2011).³

En Colombia, si bien ha hecho parte de la OEA y la ONU, la seguridad ciudadana pasó a un segundo plano y había sido reemplazada por la seguridad nacional. Hasta la CPC, la cual fomentó la descentralización de las funciones del gobierno nacional, se crearon espacios para la corresponsabilidad en asuntos de convivencia y seguridad (Gómez y Méndez, 2014). Desde entonces, el país ha desarrollado tanto jurídica como políticamente las divisiones y coordinaciones entre diferentes organismos.

Pasar de la visión de seguridad nacional a la seguridad ciudadana ha sido progresivo. La CPC de 1991 creó nuevas responsabilidades y deberes para las autoridades locales (como alcaldes y gobernadores); sin embargo, la gran mayoría de los involucrados tardaron al menos una década en asumir realmente estas corresponsabilidades, dejándolas, en varias ocasiones, en manos de las autoridades de seguridad y justicia (Gallego y Arango, 2016). El concepto de orden público se expandió pasando de comprender principalmente problemáticas de seguridad nacional a incluir, en el artículo 213, dimensiones de la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y, de manera paralela, responsabilidades para los alcaldes. De la misma forma, les dio protagonismo a las autoridades locales al nombrarlas primeras autoridades de policía en sus jurisdicciones, con liderazgo y acompañamiento para la Policía Nacional (artículos 189, 296, 303, 315 y 330 de la CPC de 1991).

Luego de establecer el marco para la gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana, el Estado colombiano definió los contenidos y objetivos mediante la Ley 4 de 1991 y la Ley 62 de 1993. En estas se plasmó un nuevo instrumento de política pública que se convertiría en una de las principales herramientas para la planeación de las acciones en contra de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana: los PISCC.

³ El concepto de seguridad humana se definió a mediados de la década de 1990, con cuatro características esenciales: su carácter universal, la interdependencia de sus componentes, la prevención temprana, y la centralidad en el ser humano (PNUD, 1994). Casi una década después, se definió como la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas (Comission on Human Security, 2003).

Estos planes se deben formular en todos los municipios y departamentos del país, y constituyen una oportunidad para reforzar el rol de los territorios y su corresponsabilidad con la convivencia y la seguridad ciudadana (Gobierno de Colombia, 2019). Además, estas normativas establecieron funciones a los alcaldes y gobernadores que fortalecían la descentralización y autonomía de estos actores al darles facultades para impartir órdenes a la Policía Nacional, promover y coordinar proyectos, convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal, verificar el cumplimiento del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según sea el caso, la destinación de partidas presupuestales, entre otros (artículo 16 Ley 62 de 1993).

El conflicto armado, sin embargo, impidió que los pilares propuestos en la Constitución aceleraran un mayor involucramiento de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana en la agenda de los gobiernos nacional y territoriales (Gallego y Arango, 2016). Los gobernadores y alcaldes también encontraban muchas limitaciones a la hora de materializar estas normativas. Como lo menciona Acero (2005), por una parte, los Consejos de Seguridad mantenían un enfoque reactivo, pues se reunían después de sucedidos los hechos. Además, algunos mandatarios locales no ejercían sus funciones y las delegaban a entidades como la Policía Nacional, manifestando que tenían funciones que les impedían dedicarse a la atención de estos temas. De igual forma, se expresaba una falencia en el capital humano en los territorios que dificultaba la realización de análisis y proyectos enfocados a tratar y diagnosticar estos temas (Acero, 2005).

A pesar de esto, las principales ciudades del país abordaron los problemas de convivencia y seguridad ciudadana más allá de las políticas nacionales y el enfoque reactivo-sancionatorio.⁴ Las decisiones innovadoras de estos municipios se caracterizaban por su orientación hacia políticas integrales que involucraban diferentes actores, proyectos con objetivos preventivos, una perspectiva de largo plazo, diagnósticos locales y el fortalecimiento de los sistemas de información (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003).

Mientras tanto, durante casi dos décadas el gobierno nacional ha formulado siete documentos de política, cinco considerados de defensa y seguridad, y dos específicos para los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana. El estudio de

⁴ El enfoque reactivo-sancionatorio se concentra en atender las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana después de sucedidas. Así, las medidas de prevención solo se implementan después de que se presente un delito, aplicando las penas y sanciones que correspondan.

las tendencias, acuerdos y desacuerdos entre dichos documentos permite identificar, por ejemplo, algunos fenómenos que han sido recurrentes en todos los lineamientos de política de las diferentes administraciones de Colombia. Los siguientes apartados expondrán algunos de los asuntos más relevantes de estas políticas nacionales para la convivencia y la seguridad ciudadana.

Gobiernos de Álvaro Uribe Velez (2002-2010)

El gobierno de Uribe creó la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSD), la cual concebía el rol de las autoridades locales en la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana. Sin embargo, varias autoridades territoriales no hacían uso de los instrumentos disponibles para facilitar su gestión (Gómez y Méndez, 2014). Tal era el caso de los Consejos de Seguridad, que actuaban solo después de sucedidos los hechos; y de los PISCC, los cuales, durante muchos años, eran solo implementados por la Policía Nacional sin el compromiso de las entidades territoriales (Gómez y Méndez, 2014).

No obstante, se empezó a observar en los lineamientos de política locales de seguridad una creciente importancia de los temas de convivencia y seguridad ciudadana. En ciudades como Bogotá, las administraciones de Antanas Mockus (2001-2003) y de Luis Eduardo Garzón los convirtieron en una prioridad en sus Planes de Desarrollo Distritales (Martelo, 2017). Asimismo, la mejora de la infraestructura y la protección de derechos humanos motivó a más municipios a seguir su ejemplo e ir fortaleciendo progresivamente su papel en la atención de los temas de orden público.

No obstante, la PSDS mantenía una visión en la que la seguridad del individuo se reducía a los fenómenos de extorsión y secuestro, manteniendo la seguridad nacional, la atención a las amenazas de terrorismo y la lucha contra los grupos subversivos, como la prioridad de la política (Medina, 2014).

Gobiernos de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018)

Por primera vez, en el año 2011, el gobierno nacional en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) (DNP, 2011) adoptó el término de seguridad ciudadana asociado de manera estrecha con la gestión de las autoridades territoriales (Gallego y Arango, 2016). De esta manera, se dio lugar al Decreto 1066 de 2015, que indica la obligatoriedad del proceso de formulación de PISCC para todos los municipios y departamentos del país, dando paso a la generación de incentivos para la apropiación de la gestión del orden público por parte de las autoridades locales. Nace la necesidad, además, de articular estos

planes con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que esté en vigencia. Además, la PNSCC (DNP, 2011) muestra la voluntad de la administración nacional por desarrollar marcos de política pública que aborden los temas de convivencia y seguridad ciudadana como asuntos específicos y diferenciales a aquellos del sector Defensa.

Asimismo, la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad tenía como uno de sus objetivos principales crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana enfocada en medidas de prevención y control. Al mismo tiempo fortalecía la participación ciudadana y las redes para la atención de esta problemática. En consecuencia, se concentraba en la legitimidad de las autoridades como elemento necesario para la confianza de la ciudadanía con la Fuerza Pública. En esta política se ordenó la formulación de un nuevo Código de Convivencia Ciudadana que facilitaría la regulación de conductas en los ámbitos nacional y territorial, distinguiendo entre los fenómenos y normas que actúan en contextos urbanos y rurales.

En 2015, la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País continuó con los avances presentados en los años anteriores; sin embargo, contiene algunas imprecisiones en la conceptualización de la convivencia y seguridad ciudadana. Según Medina (2014), la seguridad ciudadana no puede evolucionar adecuadamente debido a esos errores conceptuales de las personas que lideran la política pública en este sector. Dicho autor evidencia en esta política una segmentación del concepto, en el que expresa solamente los fenómenos ocurridos en contextos urbanos, dejando de lado la seguridad ciudadana también presente de manera integral en el campo. De esta manera, la política destaca los fenómenos rurales como pertenecientes a la defensa nacional y las problemáticas presentes en contextos urbanos como de seguridad ciudadana.

Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2016)

Desde su creación y aplicación, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016, modificada por la Ley 2000 de 2019) marcó una nueva era para los temas de convivencia y seguridad ciudadana en el país. Este nuevo instrumento de política trae consigo responsabilidades para las entidades territoriales en la gestión de la convivencia y la seguridad. Por un lado, implica que las autoridades administrativas como alcaldes y gobernadores en los territorios ajusten su planeación estratégica y presupuestal de manera que también incluyan en sus planes acciones enfocadas a la generación de capacidades institucionales que faciliten y acompañen la implementación del Código (Gallego y Arango, 2016).

Este instrumento también incluye de manera implícita un pilar de corresponsabilidad en la que cada ciudadano y autoridad de policía es responsable de la situación de seguridad ciudadana y convivencia a su alrededor. Por otro lado, destacan la autonomía territorial y las particularidades culturales y coyunturales que se encuentran en varias regiones del país (Gallego y Arango, 2016). Se podría pensar, entonces, que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) ha sido un gran generador de datos tanto de las situaciones de seguridad ciudadana como de convivencia en el país; sin embargo, la implementación y apropiación del Código ha sido lenta en muchos municipios. Sobre esto, la Procuraduría General de la Nación afirmó que la implementación del CNSCC en 2018 era menor a 40 por ciento en el país, dato preocupante ante la importancia de su implementación y el acervo potencial de datos que permitirían una mejor gestión nacional y territorial de estos asuntos.

Gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022)

La Política de Defensa y Seguridad (PDS) del gobierno nacional está enfocada en doblar el terrorismo, restablecer la seguridad y la autoridad en todo el territorio nacional, con particular énfasis en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia transnacional. Mientras que las acciones relacionadas con la convivencia y seguridad ciudadana quedarían establecidas en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSC) (MDN, 2019).

La PMSC (MDN, 2019) fortalece varios de los avances que se presentaron con anterioridad en las diferentes políticas de gobierno. Primero, dedica un espacio enfocado en los lineamientos y recomendaciones en aras de mejorar la implementación del CNSCC, y fortalecer el papel y las responsabilidades de las autoridades locales en su difusión y socialización. En segundo lugar, incentiva la corresponsabilidad mediante programas de participación cívica con un énfasis en la prevención de los fenómenos delictivos en los territorios. Tercero, esta política concibe a las problemáticas delictivas en las zonas rurales como de seguridad ciudadana y promueve el fortalecimiento de un Sistema Integral de Seguridad Rural. Por último, de manera transversal, la Política Marco da un portafolio de soluciones, fomentando la implementación de políticas basadas en evidencia científica (Franco *et al.*, 2020).

La Política Marco también pretende llenar un vacío en los anteriores instrumentos de política, específicamente en el seguimiento y la evaluación de las iniciativas, proyectos, programas y actividades de acción en contra del crimen lideradas por las entidades territoriales. Las acciones en esta materia de la política son enfocadas

en realizar el seguimiento a los PISCC y generar incentivos para que los alcaldes se apropien y lideren estas acciones de seguimiento, monitoreo y control.

METODOLOGÍA

Con base en los conceptos de Sen (1985; 1999) y el desarrollo de la política pública de convivencia y seguridad en Colombia, esta investigación se apoyó en los PISCC para desarrollar una metodología de dos momentos: caracterización cuantitativa de los PISCC, y grupos focales y encuesta a las autoridades locales de los municipios seleccionados.

Se seleccionaron seis entidades territoriales para participar en esta investigación: el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el Departamento del Cauca; Cartagena de Indias; Medellín; San José de Cúcuta, y Santiago de Cali. Dicha priorización se hizo principalmente con base en dos criterios: primero, su influencia en la tasa de homicidios nacional durante el año 2020;⁵ y segundo, las condiciones de vulnerabilidad tras hechos recientes (*v.gr.* Huracán Iota en el Archipiélago de San Andrés) que hicieron de estos sitios lugares estratégicos para apoyar la formulación y el seguimiento de los PISCC. Además, estas entidades mostraron su interés en participar en la metodología y en recibir retroalimentación sobre el proceso de formulación e implementación de sus PISCC.

De igual manera, se cuenta con una muestra de entidades que permite identificar de manera diferenciada los retos en el diseño de política para la convivencia y seguridad, así como la utilización de los instrumentos de planeación disponibles como el PISCC. Por ejemplo, Cartagena de Indias, Medellín, San José de Cúcuta y Santiago de Cali son ciudades capitales de departamento que cuentan con más de 700 mil habitantes. Por su parte, los departamentos del Cauca y el Archipiélago de San Andrés son clasificados como de categoría 3 que, de acuerdo con la Ley 617 de 2000, son aquellos departamentos con población comprendida entre 100 001 y 390 000 habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a 60 001 salarios mínimos legales vigentes.

⁵ De acuerdo con datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional de Colombia (SIEDCO), para el año 2020 el departamento del Cauca contaba con una tasa promedio de homicidios de 53.4 y el Archipiélago de San Andrés de 59.7; la ciudad de Cartagena contaba con una tasa de 20.6, mientras que Medellín, Cúcuta y Santiago de Cali contaban con tasas de homicidios de 14.5, 33.1 y 47.8, respectivamente. Dado que la tasa de homicidios nacional del año 2020 fue de 24, se evidencia que el departamento del Cauca, el Archipiélago de San Andrés y las ciudades de San José de Cúcuta y Santiago de Cali tuvieron una tasa superior al promedio nacional.

Caracterización cuantitativa de los PISCC

Se desarrolló un cuestionario de 170 preguntas para revisar los seis Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana seleccionados. Esta herramienta cuenta con siete categorías de preguntas: *a)* características generales de PISCC; *b)* diagnóstico, focalización y priorización; *c)* formulación; *d)* planeación financiera y operativa; *e)* implementación; *f)* seguimiento y evaluación, y *g)* preguntas transversales sobre la articulación de la PMCSC. La definición de estas categorías responde a las fases de formulación que incluye la *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC* (Gobierno de Colombia, 2019), así como al marco lógico propio de la elaboración, formulación, seguimiento y evaluación de la política pública.

La categoría de “características generales del PISCC” incluye variables como: entidades que participaron en el diseño del documento, código Divipola, secciones del PISCC, entre otros. La categoría sobre el “diagnóstico, focalización y priorización” cubre la primera etapa del documento, y busca captar si el PISCC cuenta con análisis delictivos y de comportamientos contrarios a la convivencia, si estos fueron focalizados, y la proveniencia de los datos cuantitativos y cualitativos usados. La tercera categoría, “formulación”, se centra en el desarrollo de objetivos específicos y su alineación con el diagnóstico, la apuesta por políticas basadas en evidencia, y los programas, proyectos y actividades del PISCC. La categoría “planeación financiera y operativa” busca identificar las fuentes y disponibilidad de recursos que se planean usar en el PISCC. “Implementación” pretende capturar los actores y cronogramas asociados a los programas, proyectos y actividades del Plan. Mientras que “seguimiento y evaluación” se enfoca en la formulación de indicadores, evaluación de impacto y visualización de sus resultados. Finalmente, la categoría transversal de “articulación con la Política Marco” busca determinar cómo la entidad territorial mencionó en cada una de las etapas anteriores los lineamientos del gobierno nacional plasmados en la PMCSC.

Además del cuestionario, cada pregunta fue socializada entre el equipo de investigación, de manera que las respuestas estuvieran consensuadas y se disminuyeran los posibles sesgos individuales. Así también, cada variable fue definida entre binaria, categórica o de libre desarrollo. Finalmente, uno de los autores revisó cada una de las preguntas y sus respuestas y las contrastó entre sí, de manera que se tuviera una homogeneidad en las respuestas. Con esta información se construyó un documento descriptivo por cada entidad territorial, con los principales hallazgos sobre el análisis del PISCC.

Grupos focales y entrevistas estructuradas

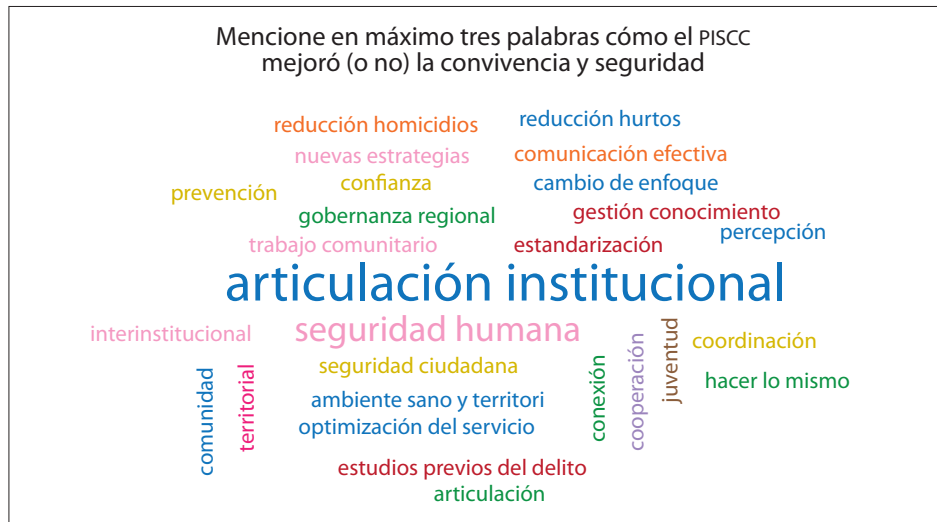
Tras realizar la caracterización con la herramienta anterior y revisar sus resultados, se realizaron visitas a las seis entidades territoriales seleccionadas. El objetivo de estas visitas, las cuales se realizaron en el primer semestre de 2021, era identificar la articulación con los lineamientos del gobierno nacional (política marco y guía PISCC), así como conocer las oportunidades y dificultades de diseño, implementación y seguimiento de su Plan Integral, permitiendo obtener las buenas prácticas de esta investigación.

El trabajo de campo consistió en dos días en cada una de las entidades territoriales, y dos horas específicas para el desarrollo del grupo focal. En estas participaban funcionarios de la gobernación o alcaldía, como los secretarios de gobierno o de seguridad; representantes de las Fuerzas Armadas (Policía Nacional y una Fuerza Militar); seccional de Fiscalía; funcionarios de otras entidades territoriales (secretarías de cultura, deporte, salud, entre otras); delegados de la Unidad Nacional de Protección y/o de Migración Colombia, entre otros. Cada uno de los grupos focales se dividió en tres etapas.

Primero, se realizaron preguntas para promover la conversación (*ice-breaker*), las cuales buscaban que las personas entraran en disposición de participar activa y positivamente en el grupo focal. Asimismo, se introdujo el tema a trabajar de forma indirecta y dinámica. Para los talleres, el *ice-breaker* se realizó por medio de *a)* nube de palabras y *b)* presentación de los participantes de la siguiente manera:

- Nube de palabras: a través de la plataforma menti.com, los asistentes respondieron a dos preguntas: *a)* ¿Cómo el PISCC de su municipio/departamento ha contribuido con las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana?, *b)* ¿Qué debe fortalecerse para mejorar la planeación de la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana a través de los PISCC? Al finalizar cada pregunta, el investigador hizo una intervención resumiendo los resultados de las nubes de palabras. Asimismo, se recolectó información de los participantes, así como un consentimiento informado de su participación en el grupo focal.
- Presentación de los participantes: el investigador daba la palabra a cada uno de los participantes quienes se presentaron según su nombre completo, cargo e institución, y manifestaron qué esperaban de este taller.

FIGURA 1. Ejemplo de las nubes de palabras durante el *ice-breaker*



Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta de los grupos focales, con la plataforma menti.

Segundo, el grupo focal consistió en un ejercicio participativo, en el cual el investigador realizaba preguntas semiestructuradas relacionadas con el PISCC. Estas preguntas fueron evaluadas y modificadas antes del taller, dependiendo de las falencias y bondades en la caracterización cuantitativa del Plan Integral de cada entidad. Asimismo, se usó la herramienta *jamboard* para mostrar visualmente los resultados del taller.

Por último, una vez concluido el grupo focal, se realizó una encuesta anónima a través de la herramienta *google forms* para determinar el nivel de uso, así como características destacadas y oportunidades de mejora de la guía PISCC. Esto permitió tener una evaluación del gobierno territorial a la guía producida por el gobierno nacional.

RESULTADOS

Tras implementar la metodología en seis entidades territoriales, se obtuvo información cuantitativa y cualitativa, la cual fue registrada en softwares como Excel, Power BI y la herramienta de Google Jamboard. A su vez, con el objetivo de presentar los resultados, se crearon cinco categorías de análisis, de acuerdo con la literatura académica relacionada y la información recolectada en

ESQUEMA 1. Ejemplo de los resultados del grupo focal en la herramienta Jamboard



Fuente: Elaboración propia con base en la respuesta de los grupos focales, en la plataforma Jamboard.

campo. A continuación, se presenta cada categoría, junto a su definición y los resultados encontrados.⁶

Articulación nación-territorio

En materia de articulación de la política pública nacional con las seis entidades territoriales, las diferentes herramientas de recolección se enfocaron en la mención explícita de la política nacional vigente de convivencia y seguridad ciudadana —la Política Marco—, en diferentes secciones de los PISCC seleccionados, así como en los grupos focales. En especial, se hizo énfasis en las veinte líneas de política de la PMCSC, y los programas y proyectos de las entidades territoriales.

En el ejercicio de caracterización, lo primero que debe resaltarse es que todos los objetivos de los PISCC estudiados se alinean con la Política Marco y, dependiendo de las prioridades de cada entidad territorial, desarrollan líneas de políticas específicas. Por lo tanto, no todos los PISCC deberían incluir cada una de las líneas de política de la PMCSC.

Considerando lo anterior, existen líneas de política cuyo tratamiento es más recurrente y otras pocas cuya mención es limitada. De acuerdo con las líneas “cultura de la legalidad y valores democráticos” y “concentración en los delitos de mayor impacto” tuvieron un tratamiento directo en las seis entidades territoriales priorizadas; mientras que las líneas “ciudadanos ciberseguros” (dos menciones: Cartagena y Cúcuta), “derecho a la protesta y control de disturbios” (dos menciones: Cartagena y Cúcuta) y “asistencia militar” (una mención: Cartagena) tuvieron una alineación reducida.

Por su parte, la ciudad de Cartagena cubrió todas las líneas de política de la PMCSC, mientras que en Cúcuta (siete líneas) y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (dos líneas), no fue posible identificar una alineación significativa con la Política Marco.

En materia de financiación para la ejecución de dichos planes, los recursos más usados son los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) y los recursos propios de libre destinación; es decir, se privilegian los recursos de los territorios antes que los que pueden obtenerse desde la nación. Por su parte, los recursos de regalías y del Fondo Nacional de Seguridad y Con-

⁶ Las categorías de análisis no son independientes las unas de las otras —por ejemplo, el uso de evidencia empírica y las capacidades locales están íntimamente interconectadas—. Por lo anterior, no existe una jerarquía de las variables, sino una interlocución entre ellas. Esto siguiendo el objetivo de analizar la planeación territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana en la vigencia 2020-2024.

CUADRO 1. Articulación de la entidad territorial con las líneas de la PMSCC

Línea PMSCC		San Andrés	Medellín	Cali	Cúcuta	Cartagena	Dpto. Cauca
1	Prevención	X	✓	✓	✓	✓	✓
2	CNSCC	X					
3	Cultura de la legalidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Transformación de entornos	X	✓	✓	X	✓	✓
5	Participación cívica	X	✓	✓	✓	✓	✓
6	Salud mental	X	X	✓	X	✓	✓
7	Nuevo Modelo de Vigilancia y Control	X			X		
8	Más recurso humano	X	✓	✓	X	✓	X
9	Inteligencia e investigación criminal	X	✓	✓	X	✓	X
10	Tecnología	X	✓	✓	✓	✓	X
11	Ciudadanos ciberseguros	X	X	X	X	✓	X
12	Desarme general	X	✓	✓	X	✓	X
13	Delitos mayor impacto	✓	✓	✓	X	✓	✓
14	Población con mayor riesgo	X	✓	✓	X	✓	✓
15	Seguridad ciudadana en el campo	X	X	✓	X	✓	✓
16	Modelo étnicos	X	X	X	X	✓	X
17	Justicia y convivencia	X			✓	✓	✓
18	Derecho a protesta y control de disturbios	X	X	X	X	✓	X
19	Asistencia militar	X	✓	X	X	✓	X
20	Nueva arquitectura institucional	X	✓	X	✓	✓	✓

✓ Línea presente en el documento PISCC X Línea ausente en el documento PISCC □ Entidades con mayor número de líneas presentes en su PISCC □ Líneas de política con menor tratamiento en los PISCC

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de los PISCC.

viviencia Ciudadana no fueron mencionados con la misma regularidad en los PISCC de las entidades priorizadas. Sin embargo, en los talleres las entidades mencionaron otras fuentes: para el caso del Archipiélago de San Andrés, por ejemplo, se mencionaron el Sistema General de Participaciones, los proyectos Sacúdete (provenientes de Fonsecon) y los recursos extraordinarios para atender la pandemia obtenidos a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Capacidades locales y formulación de política pública

Como se presentó en la sección de revisión de literatura, el concepto de capacidades de Amartya Sen (1985) permite evaluar las posibilidades efectivas con las que cuenta una entidad territorial para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Por lo tanto, en esta categoría de resultados se mostrarán las capacidades de las secretarías de Gobierno o de Convivencia y Seguridad Ciudadana, a través del diseño de la política pública.

De acuerdo con Amartya Sen (1985), las capacidades se presentan en un escenario donde las entidades territoriales alimentan la formulación de política pública con sus experiencias y contexto propio. Para llevar a cabo este proceso de retroalimentación no basta con una sola perspectiva del gobierno local o de algunas entidades, por el contrario, el proceso de fortalecimiento de capacidades nace a través de todos los actores de un territorio, aprovechando su libertad para la construcción colectiva de política pública. Sobre esto, para explorar las capacidades colectivas en los territorios es necesario analizar qué tan participativo es el proceso de formulación de política pública de convivencia y seguridad ciudadana. Al respecto, se pudo observar que el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina,⁷ y los municipios de Cartagena y Medellín no realizaron el diagnóstico de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana en las zonas rurales, creando un vacío para la generación de una política pública integral.

Sen (1985), entonces, destaca que para que un individuo, o en este caso un territorio, tenga capacidades óptimas se deben generar espacios en donde se discutan y compartan diferentes perspectivas. Los resultados indican que en las entidades territoriales analizadas se realizó un esfuerzo por hacer de la formulación de los PISCC una oportunidad para integrar visiones y esfuerzos para la atención de la convivencia y seguridad ciudadana en sus territorios. Por un lado, en todas las entidades territoriales, a excepción de Cartagena, se encontró que el diagnóstico fue elaborado de manera participativa incluyendo diferentes instituciones y actores (esquema 2). Es así como Medellín incluyó líderes sociales de las comunas, el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a los líderes de las Juntas de Acción Comunal, y Cali a la academia y a la ciudadanía. Lo anterior indica que los territorios estudiados entienden la relevancia de construir colectivamente la política pública e impulsar la corresponsabilidad y las capacidades.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, las capacidades se fundamentan en una buena organización, reflejada en la división del trabajo y confianza. Para que esto sea posible en el escenario de formulación de PISCC, los objetivos deben estar correctamente formulados e integrados con los lineamientos de política territoriales y locales. Con esto en cuenta, en los resultados se observó que la mayoría de los objetivos plasmados en los PISCC estuvieron orientados a los

⁷ Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020), en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 10.8 por ciento de viviendas se encuentra en zonas rurales. Si bien el área rural es pequeña, el delito puede tener un comportamiento diferenciado en estos lugares.

ESQUEMA 2. Entidades participantes en el proceso de formulación de PISCC



Fuente: Elaboración propia a partir de la caracterización de los PISCC.

Planes de Desarrollo Territorial, al igual que todos los PISCC analizados previeron articularse con otras políticas nacionales y territoriales.

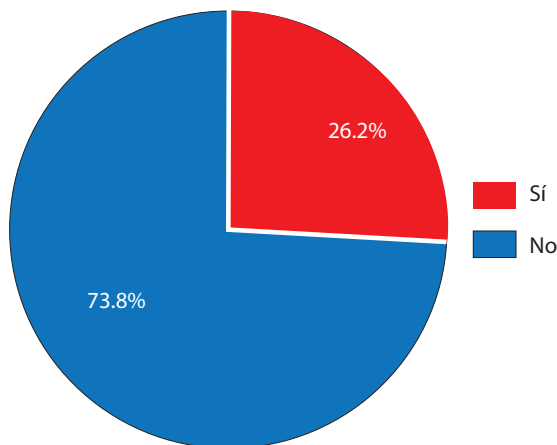
De igual manera, se deben designar y definir claramente las funciones y responsabilidades de cada entidad involucrada, a fin de garantizar la rendición de cuentas para el proceso continuo de fortalecimiento de las capacidades locales. Sobre esto, destaca que tan solo Cali definió los procesos y requerimientos por actor involucrado, por lo que aún falta definir cómo va a aportar cada actor en el desarrollo y generación de capacidades. Asimismo, en Cúcuta y Cali se definen los procesos de rendición de cuentas dentro del gobierno y con la comunidad, por lo que aún existe una oportunidad para que en los demás territorios se apliquen procesos que mejoren la transparencia y con esto el componente de confianza y organización de las capacidades.

Además, el uso y la planeación de metodologías de seguimiento y evaluación de PISCC generarán procesos de aprendizaje útiles para la formulación e implementación de política pública tanto a nivel local como nacional. En cuatro de las seis entidades territoriales analizadas se contemplan metodologías de seguimiento y evaluación; esto representa un óptimo estado de las capacidades en los territorios, pues la información generada de dicho proceso fortalecerá las capacidades territoriales, al tiempo que facilita la organización y el conocimiento contextual, representando el concepto de tecnología definido por Amartya Sen (1985).

Ahora bien, se observó que las entidades departamentales estudiadas (Cauca y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) cuentan con metodologías de evaluación y seguimiento poco definidas, hecho que podría responder a las dificultades de contar con capital humano capacitado y formado para aplicar estos métodos en territorios de mayor tamaño. El no contar con dicho capital es un indicativo de la falta de capacidades en los territorios para una formulación e implementación oportuna y eficaz de política pública. Lo anterior repercute en la capacidad de gestión de la convivencia y seguridad ciudadana y en los otros dos pilares que constituyen las capacidades de los territorios: la tecnología y la organización.

Finalmente, una de las herramientas que desde el gobierno nacional busca fortalecer las capacidades territoriales es la guía PISCC. En la metodología propuesta, esta guía fue analizada mediante la encuesta realizada al final de cada taller territorial. Como se puede observar en la gráfica 1, la mayoría de las entidades visitadas estaban familiarizadas con la guía y representó, para muchos, un marco y un punto de inicio útil, oportuno y apropiado para la formulación de su PISCC. Sin embargo, algunas posiciones de los encuestados dejan ver que esta guía “no necesariamente responde a las necesidades y capacidades de todos los municipios” (encuesta guía PISCC). Asimismo, algunos destacan que la guía es

GRÁFICA 1. ¿Conoce la guía PISCC 2019 del gobierno nacional?



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados de la encuesta anónima (42 respuestas).

demasiado compleja o que necesita un mayor enfoque en la elaboración de diagnósticos, indicadores y metodologías de seguimiento. Por lo tanto, a pesar de que este tipo de herramientas de acompañamiento y fortalecimiento de capacidades en el orden territorial han sido relevantes para el proceso de formulación de PISCC, aún existe una ventana de oportunidad para que estos documentos de planeación incluyan temáticas más aterrizadas al contexto de los municipios y departamentos de Colombia.

Influencia de las políticas basadas en evidencia

El gobierno nacional, a través de su guía metodológica para la formulación de los PISCC, hace un especial énfasis en la promulgación de políticas basadas en evidencia científica (Gobierno de Colombia, 2019). En este documento, la evidencia se entiende como aquellos programas que han mostrado resultados positivos para disminuir los comportamientos contrarios a la convivencia y la criminalidad. En particular, la guía metodológica promueve políticas que buscan la prevención social del crimen, las estrategias que gestionan y diseñan entornos físicos y, por último, aquellas destinadas a la interrupción del delito. Se cree, de acuerdo con este documento, que diseñar e implementar programas que han sido efectivos en otros espacios, mejorará los resultados en convivencia y seguridad ciudadana. Por lo anterior, durante la revisión a los PISCC, así como en los grupos focales, se puso especial atención en la mención explícita de políticas basadas en evidencia.

Los resultados del trabajo de campo indican que las ciudades de Cali, Cúcuta y Medellín tienen un interés explícito en la implementación de políticas basadas en evidencia. En particular, la capital del Valle del Cauca asegura que las acciones de política pública quedaron definidas bajo una alianza entre la entidad territorial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). De allí, la Secretaría de Seguridad y Justicia de Santiago de Cali, usó el documento “Políticas públicas basadas en evidencia para mejorar la seguridad de las comunidades en ciudades de América Latina y África”, para definir los siete tipos de organizaciones criminales vinculadas a la ilegalidad (UNODC, 2019; Alcaldía de Santiago de Cali, 2020).

Asimismo, los funcionarios de dicha alcaldía reconocieron a “mi barrio seguro” como la estrategia, basada en evidencia científica, que ha tenido mayor influencia durante su administración. Esta iniciativa busca la alianza intersectorial, con el objetivo de intervenir sectores priorizados, para construir iniciativas comunitarias que reduzcan los homicidios (Alcaldía de Santiago de Cali, 2020). De acuerdo con la literatura académica, este tipo de intervenciones se conocen

como disuasión focalizada, la cual busca “accionar palancas” que llevan a los reincidentes en el delito y a los grupos delincuenciales a desistir de cometer ciertos delitos (Braga *et al.*, 2018; Abt *et al.*, 2019). La disuasión focalizada, como lo muestra la estrategia “mi barrio seguro”, es una acción intensificada y articulada de diferentes autoridades de policía que, junto a los servicios sociales, realizan acciones en zonas complejas con el objetivo de evitar violencia (Franco *et al.*, 2020).

Por otra parte, el PISCC de San José de Cúcuta posee cuatro principios transversales, entre los que se encuentra la política basada en evidencia. Este principio busca que los programas propuestos sean evaluados y contrastados con la evidencia empírica disponible. De acuerdo con el grupo focal, el proyecto más importante que maneja la entidad territorial son las intervenciones en los “territorios de alta complejidad” (TAC). Esta iniciativa busca, además de identificar las 17 TAC con mayor presencia delictiva, realizar intervenciones en tres frentes: transformación de entornos, intervención uniformada y la creación de promotores de seguridad (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020).

Frente a la literatura académica, la intervención en los TAC se puede ver en dos tipos de iniciativas que han sido evaluadas rigurosamente. Primero, la intervención en puntos calientes, la cual parte de la premisa de que existen lugares donde hay mayor presencia del crimen y, por lo tanto, es allí donde deben desplegarse los recursos disponibles. Por lo tanto, se sugiere intensificar el patrullaje, los controles de tráfico de estupefacientes, y demás actividades para la prevención del crimen (Braga *et al.*, 2014; Blattman *et al.*, 2017). Segundo, la mejora en el espacio público como mecanismo para prevenir la comisión del delito, entre estos se encuentran la mejora locativa de un lugar, la instalación de alumbrado público o la construcción de mobiliarios urbanos (Abt y Winship, 2016; Ramírez *et al.*, 2020).

Por último, en el grupo focal y en la revisión de la política pública de Medellín, se encontró la intención de esta ciudad de implementar y evaluar rigurosamente los programas desarrollados en el marco de su PISCC. Muestra de ello es el uso de conceptos poco estudiados por la literatura académica, tales como la gobernanza criminal. De acuerdo con el estudio de Blattman *et al.* (2021), el fenómeno de gobernanza criminal ocurre cuando grupos criminales transitan de la extracción de rentas a la provisión de servicios que debería brindar el Estado. La Alcaldía de Medellín (2020) hace uso de estos conceptos, caracterización del fenómeno y recomendaciones de política pública, para realizar acciones frente a problemáticas de seguridad ciudadana, tales como la extorsión. En especial, este PISCC plantea

la necesidad de caracterizar mejor este delito, dada la heterogeneidad de resultados entre las cifras oficiales y los resultados encontrados por dichos investigadores.

Buenas prácticas

Los grupos focales incluían, para cada una de las temáticas, una pregunta específica sobre las buenas prácticas que la entidad territorial haya encontrado en el diseño, implementación y seguimiento de sus PISCC. Estas actividades eran reconocidas por los propios implementadores de política a nivel territorial.

Para el caso de Cali, Cúcuta, y del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se destaca la articulación entre las diferentes entidades parte de la formulación de este documento, específicamente en el ejercicio diagnóstico donde se priorizaron comportamientos contrarios a la convivencia y delitos a partir de un ejercicio de focalización por sectores de mayor afectación, nivel de ocurrencia, horas, días, género y segmentos poblacionales más vulnerables; siguiendo la estrategia de puntos calientes (*hotspots*).

Por su parte, para la ciudad de Medellín sobresalen cinco aspectos: *a)* la creación de un indicador de capacidades para evidenciar la coordinación interinstitucional de los actores corresponsables del PISCC, *b)* la microfocalización del PISCC a través de Planes Locales de Seguridad y Convivencia (PLSC), *c)* el fuerte componente participativo y la articulación en la formulación del diagnóstico, *d)* la continuidad de los programas desarrollados en anteriores administraciones y la correspondiente revisión de los PISCC de vigencias antecesoras, y *e)* la alineación con la política pública territorial, en especial con la Política Pública Metropolitana de Seguridad y Convivencia. Las herramientas con las que cuenta esta ciudad, así como el desarrollo de una metodología propia sustentada en una matriz de riesgo con nivel de impacto, contribuyeron significativamente al desarrollo de la formulación de los programas más relevantes para el PISCC. El Sistema Integrado de Seguridad y Convivencia (SISC), por ejemplo, permite a los funcionarios delegados para el desarrollo de dichas políticas públicas contar con información propia y de fácil procesamiento, lo que mejora la toma de decisión estratégica y basada en evidencia.

Igualmente, la ciudad de Cali está realizando una herramienta de seguimiento robusta para su PISCC. Esta sigue los lineamientos de la guía PISCC y del marco lógico, con el objetivo de hacer monitoreo a cada una de las acciones de su Plan. De esta manera, la herramienta posee para cada una de las temáticas priorizadas, programas y proyectos con sus respectivos responsables, metas definidas e indicadores medibles. La herramienta está a cargo de la Secretaría de Seguridad y

Justicia de Cali, y tiene como objetivo mejorar el proceso de rendición de cuentas ante la ciudadanía, así como línea base para las próximas administraciones, de acuerdo con lo expresado por los funcionarios de esta secretaría.

Ahora bien, para el caso de Cúcuta se resaltan los promotores de seguridad o gestores de convivencia (*ad honorem*) para la integración con la comunidad, así como el programa para las intervenciones a los territorios de alta complejidad con asistencia y presencia interinstitucional y la conformación de un grupo de análisis de información prospectiva, contextual y reactiva para la toma de decisiones.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento se analizó la articulación entre las políticas nacionales y territoriales, la corresponsabilidad entre instituciones, las capacidades locales para realizar política pública de convivencia y seguridad ciudadana, y la influencia de la evidencia científica en la política pública.

Se encontró que, en casi todas las entidades territoriales estudiadas, hay una intención por articularse con la Política Marco del gobierno nacional. Muestra de ello es la mención explícita de la misma en sus PISCC. Sin embargo, esta articulación no se da en las alternativas de financiación que presentan las autoridades locales; pues las fuentes territoriales continúan siendo la principal alternativa para estos.

Asimismo, si bien la PMCS es una forma de alinear iniciativas a nivel territorial, esta no tuvo en cuenta problemáticas claves de algunas entidades territoriales. Por ejemplo, para el caso de Medellín, el feminicidio y la trata de personas fueron priorizados, al igual que los asuntos relacionados con población migrante. Todos estos fenómenos no fueron tratados en los lineamientos emanados desde la nación a través de la PMCS.

En materia de formulación de política pública, se encontró que hay un interés de todas las secretarías para promover la corresponsabilidad. Si bien la Policía Nacional tiene un papel protagónico en la formulación del PISCC, las entidades territoriales consultadas buscan incluir otro tipo de actores, como otras secretarías del despacho, la academia, líderes sociales y la ciudadanía. Sin embargo, el componente de seguimiento y evaluación del PISCC es deficiente en varias entidades territoriales, lo que dificulta la continuidad de acciones, la rendición de cuentas y el proceso de aprendizaje entre las administraciones. Igualmente, se encontró un déficit en el diseño e implementación del PISCC en los dos departamentos consultados: Cauca y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Asimismo, teniendo en cuenta el concepto de capacidades de Amartya Sen (1985), se encontró que las posibilidades efectivas con las que cuentan las entidades territoriales priorizadas para diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas en materia de convivencia y seguridad ciudadana, son diferenciales dependiendo de si son municipios o departamentos, así como del alcance de sus procesos de gobernanza y coordinación. En este sentido, se presenta una ventana de oportunidad para profundizar en la manera en la que la gobernanza influye en capacidades territoriales, continuando con la discusión que proponen Quintana-Navarrete y Fondevila (2015). De igual manera, de la mano con las oportunidades para llegar al desarrollo de capacidades óptimas que destaca Sen (1985), la rendición de cuentas, la corresponsabilidad y la articulación interagencial, se identifican como oportunidades para fortalecer las capacidades de gestión de la convivencia y seguridad de los municipios y departamentos analizados.

Finalmente, sobre la influencia de la evidencia científica en la política de convivencia y seguridad ciudadana, se encontró que tres de las seis entidades territoriales tienen interés en implementar políticas basadas en evidencia. En especial, se encontró interés de Cúcuta y Cali, por la articulación de entidades en pro de la desarticulación de organizaciones y la prevención del crimen; así como análisis de la gobernanza criminal para atender la extorsión en Medellín. Futuras investigaciones deberían estudiar cómo fomentar el uso de la política basada en evidencia en asuntos de convivencia y seguridad ciudadana. ☒

REFERENCIAS

- Abizanda B., J.S. Hoffman, L. Marmolejo y S. Duryea (2012), “Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence”, documento de debate IDB-DE-232, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Abt, T., C. Blattman, B. Magaloni y S. Tobón (2019), *¿Qué funciona para prevenir y reducir la violencia juvenil? Revisión sistemática de la evidencia sobre prevención y reducción de la violencia juvenil, con un análisis aplicado al contexto mexicano*, Washington, D.C., USAID.
- Abt, T. y C. Winship (2016), *What Works in Reducing Community Violence: A Meta-Review and Field Study for The Northern Triangle*, Washington, D.C., USAID.
- Acero, H. (2005), “La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia”, *Ciudad y Seguridad en América Latina*, pp. 133-149.
- Alcaldía de Medellín (2020), *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Medellín, 2020-2023*, Medellín.
- Alcaldía de San José de Cúcuta (2020), *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana*

- (PISCC) 2020-2023: *Cúcuta segura y con convivencia social*, Cúcuta, Secretaría de Seguridad Ciudadana.
- Alcaldía de Santiago de Cali (2021), *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Cali (PISCC), 2020-2023: Hacia la gobernanza de la seguridad ciudadana*, Santiago de Cali, Secretaría de Seguridad y Justicia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2003), *Elementos para una criminología local: Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos*, Bogotá, Secretaría de Gobierno.
- Bardhan, P.K. y D. Mookherjee (2000), “Capture and Governance at Local and National Levels”, *American Economic Review*, 90(2), pp. 135-139.
- Bello Montes, C. (2014), “Desafíos y estado futuro de la convivencia en Colombia al 2025”, *Revista Criminalidad*, 56(2), pp. 319-332.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2012), *Seguridad ciudadana y justicia*, en: <https://www.iadb.org/es/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana-y-justicia> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].
- Blattman, C., D. Green, D. Ortega y S. Tobón (2017), “Place-based Interventions at Scale: The Direct and Spillover Effects of Policing and City Services on Crime”, documento de trabajo 23941, Cambridge, NBER.
- Blattman, C., G. Duncan, B. Lessing y S. Tobón (2021), “Gang Rule: Understanding and Countering Criminal Governance”, documento de trabajo 28458, Cambridge, NBER.
- Braga, A., A.V. Papachristos y D.M. Hureau (2014), “The Effects of Hot Spots Policing on Crime: An Updated Systematic Review and Meta-analysis”, *Justice Quarterly*, 31(4), pp. 633-663.
- Braga, A., D. Weisburd y B. Turchan (2018), “Focused Deterrence Strategies and Crime Control: An Updated Systematic Review and Meta-analysis of the Empirical Evidence”, *Criminology and Public Policy*, 17(1), pp. 205-250.
- Castells, M. (1983), *The City and the Grassroots: A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, University of California Press.
- Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2016), Ley 1801, Congreso de la República de Colombia, 29 de julio.
- Commission on Human Security (2003), *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- Consejo de Estado (1996), *Concepto Sala de Consulta C.E. 892 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil*, Bogotá, Departamento Administrativo de la Función Pública, en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3829#:~:text=El%20alcalde%20es%20el%20jefe,lo%20dispuesto%20en%20esta%20ley> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].

- Constitución Política de Colombia, Artículo 189 (3 1991).
- Cubert, J. (2009), *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Barcelona, Editorial UOC.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2011), *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Bogotá, DNP.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2019), *Observatorio del Sistema de Ciudades*, Bogotá, DNP, en: <https://osc.dnp.gov.co/tematica?dashboard=6> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].
- Escobar, M. (2001), “Algunas limitaciones institucionales para la implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana en los ámbitos nacional y territorial”, *Planeación y Desarrollo*, XXXII(1), pp. 67-100.
- Franco, J.S, J.D. Gélvez-Ferreira, M. Prada y M. Weintraub (2020), “¿Cómo prevenir el delito? Estrategias efectivas de convivencia y seguridad ciudadana”, documento temático, Universidad de los Andes-Cesed/DNP, en: <https://cesed.uniandes.edu.co/como-prevenir-el-delito-estrategias-efectivas-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana/> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].
- Gallego, L. y C. Arango (2016), “Los retos de la planeación local de la seguridad en Colombia: El caso de Medellín”, en *Gestión territorial de la seguridad en el posconflicto CESEP 2016*, Medellín, Universidad EAFIT/ESPOL, pp. 95-109.
- Gélvez-Ferreira, J.D. (2018), “¿Cuáles determinantes se relacionan con la percepción de inseguridad? Un análisis estadístico y espacial para la ciudad de Bogotá, D.C.”, *Revista Criminalidad*, 61(1), pp. 69-84.
- Gobierno de Colombia (2019), *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)*, Bogotá, Ministerio del Interior/Departamento Nacional de Planeación/Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana/Policía Nacional.
- Gómez Rojas, C. y E. Baracaldo Méndez (2014), “La corresponsabilidad: Una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia”, *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 2, pp. 99-111, DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1063>.
- Gómez, C. y Y. Cortés (2016), “La implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia: Desafío para la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana”, en *Gestión territorial de la seguridad en el posconflicto CESEP 2016*, Medellín, Universidad EAFIT/ESPOL, pp. 65-94.
- Jolly, J. (2012), “La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: Hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio”, presentado en el XVII Congreso Internacional del

- CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, 30 de octubre-2 de noviembre.
- Kaldor, M. (2001), *Las nuevas guerras: Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets.
- Lederman, D., N. Loayza y A.M. Menéndez (2002), “Violent Crime: Does Social Capital Matter?” *Economic Development and Cultural Change*, 50, pp. 509-539.
- Ley 62 (1993), Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, 12 de agosto.
- Ley 4 (1991), Por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones, 16 de enero.
- Llorente, M.V., J. Castillo y P. Bulla (2021), *Informe FIP/ FESCOL: Más liderazgo civil para transformar a la Policía*, Bogotá, Fundación Ideas para la Paz.
- Martelo, L. (2017), “Alcances y limitaciones de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá: Administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2008)”, tesis de licenciatura, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- MDN (Ministerio de Defensa Nacional) (2011), *Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad*, Bogotá, MDN, en: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].
- MDN (Ministerio de Defensa Nacional) (2019), *Política: Marco de convivencia y seguridad ciudadana*, Bogotá, MDN, en: <https://osc.dnp.gov.co/politica.pdf> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].
- Medina, C. (2014), “La seguridad ciudadana en Colombia desde 1980 hasta la actualidad (2013)”, tesis de maestría, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio del Interior y Policía Nacional de Colombia (2020), *Conceptos normativos de la gestión pública territorial para la convivencia y la seguridad ciudadana*, Bogotá, MinInterior/Policía Nacional.
- Muller, P. y Y. Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Éditions Montchrestien.
- Murillo, M. (2013), “La corresponsabilidad como estrategia de seguridad ciudadana”, *QUID: Investigación, Ciencia y Tecnología*, 21, pp. 25-30.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2003), “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, presentado en la Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 27-28 de octubre.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994), “Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana”, en *Informe sobre desarrollo humano 1994*, trad. Bugni &

- Rivkin, Ciudad de México, FCE, pp. 25-52, en: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/8dac83db-6da7-4d63-9d61-bc641d065d31.pdf [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Quintana-Navarrete, M. y G. Fondevila (2015), “Soluciones al problema: La gestión de la seguridad pública en palabras”, *Gestión y Política Pública*, XXIV(2), pp. 305-337, DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v24i2>.
- Ramírez, E., M. Weintraub y E. Norza (2020), “¿Mejorar los parques reduce el delito? Evidencia en Bogotá”, documento temático Cesed.
- Roché, S. (2004), “Crime and Justice in France: Time Trends, Policies and Political Debate”, *European Journal of Criminology*, 1(1), pp. 111-151.
- Rodríguez, F. (2004), “El enfoque de las capacidades para la gobernabilidad del territorio”, *Revista Cuatrimestral de Geografía*, 63, pp. 107-115.
- Sen, A. (1985), “Commodities and Capabilities”, *The Economic Journal*, 96(383), pp. 820-822, DOI: <https://doi.org/10.2307/2232999>.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- Sumano, J. (2022), “Gobernanza de la prevención social de la violencia y la delincuencia: El caso de Nuevo León”, *Gestión y Política Pública*, XXXI(I), pp. 159-185, DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypv.v31i1>.
- Stenson, K. y A. Edwards (2003), “Crime Control and Local Governance: The Struggle for Sovereignty in Advanced Liberal Politics”, *Contemporary Politics*, 9(2), pp. 203-217, DOI: <https://doi.org/10.1080/1356977032000107027>.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2019), *Informe final del proceso de implementación de la metodología de auditorías de seguridad en Santiago de Cali: Documento técnico de soporte para la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Santiago de Cali*, Bogotá, UNODC Colombia, Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento a la Justicia.
- Varela, E. (2015), “Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global”, *EURE*, 41(123), pp. 213-237.
- Varela, E., A.M. Martínez y W. Delgado (2013), “Gobernanza y redes de políticas en el distrito portuario, industrial y biodiverso de Buenaventura, Colombia”, *Estudios Políticos*, 43, pp. 205-227, en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429828011> [fecha de consulta: 7 de noviembre de 2022].
- Virta, S. (2002), “Local Security Management: Policing through Networks”, *Policing: An International Journal*, 25(1), pp. 190-200, DOI: <https://doi.org/10.1108/13639510210417962>.

Juan David Gélvez-Ferreira es investigador doctoral de la Universidad de Maryland, College Park, en el Departamento de Government and Politics. Magíster en Políticas Públicas y profesional en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Los Andes, Colombia. Cuando participó en esta investigación lideraba la línea de convivencia y seguridad ciudadana en el DNP.

Catalina Miranda Aguirre es internacionalista del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Colombia. Hacedora de política pública en el Departamento Nacional de Planeación para los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana, sistemas integrados de emergencia y delito transnacional. Asesora de la Policía Nacional en formulación y análisis de política pública sectorial y estudios estratégicos.

María Paula Nieto Rodríguez es magíster en economía aplicada, economista y profesional en Gobierno y Asuntos Públicos de la Universidad de Los Andes, Colombia. Asesora técnica del Departamento Nacional de Planeación en asuntos de predicción del delito, análisis espacial del crimen y políticas basadas en evidencia.