

Claudia Patricia Gómez Rojas / Yofre Luis Cortés Vargas
Mayo de 2025

La relación entre gobernantes y comandantes de policía:

una institución informal

Pie de imprenta

© 2025 FES (Friedrich-Ebert-Stiftung)

Editor

Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia (Fescol)
Calle 71 n° 11-90, Bogotá
<https://colombia.fes.de/>

Responsables de la publicación:

Oliver Dalichau, Representante de la Fundación Friedrich-Ebert en Colombia

Coordinadora del proyecto

Catalina Niño Guarnizo

Contacto:

catalina.nino@fes.de

Diagramación

vargasramirezangela@gmail.com

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Fundación Friedrich-Ebert (FES).

No se permite el uso comercial de los materiales editados y publicados por la Fundación Friedrich-Ebert (FES) sin autorización previa por escrito de la FES.

Las publicaciones de la Fundación Friedrich-Ebert no deben utilizarse con fines electorales.

ISBN 978-958-8677-92-7

Claudia Patricia Gómez Rojas / Yofre Luis Cortés Vargas
Mayo de 2025

La relación entre gobernantes y comandantes de policía:

una institución informal

Contenido

1. Introducción	3
2. La relación como objeto de observación y examinación	4
3. Naturaleza política de la relación	5
3.1 Lista de cosas involucradas en la relación gobernante-comandante ...	5
4. La relación es situada e influenciada por lo que no puede generalizarse	8
4.1 Situaciones territoriales que afectan la relación gobernante-comandante	8
4.2 Influencia de las percepciones en la relación	8
4.3 Comportamientos recurrentes que afectan la relación	9
5. El principio de coordinación en el funcionamiento de la administración pública	10
5.1 El resultado de una mala relación: una respuesta desorganizada de las autoridades	10
5.2 Prácticas que no ayudan a la coordinación	10
6. Conclusiones	11
7. Recomendaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la relación	12
7.1 Formación y comportamiento como actor político	12
7.2 Roles propositivos y acciones de otros actores	12
Trabajos citados y bibliografía	13

1. Introducción

El desconocimiento o desinterés de los ciudadanos en cuanto a la relación entre los gobernantes y comandantes de policía en el ámbito territorial es una realidad. Asimismo, la preparación de unos y otros para construir, dinamizar o reconstruir esta relación de manera intencional varía considerablemente y es heterogénea.

Esta relación, que implica la articulación entre distintos niveles del gobierno nacional y los territoriales para garantizar servicios públicos como la seguridad ciudadana y el servicio de policía, suele asumirse como natural y virtuosa. Sin embargo, está atravesada por tensiones y condicionantes derivados de diferentes factores, entre ellos: la arquitectura institucional del Estado, la transferencia al nivel territorial de los costos operativos de las unidades desconcentradas de algunas entidades nacionales, las tensiones inherentes al proceso de descentralización y las coincidencias y divergencias entre los planes de desarrollo profesional de acuerdo con los roles y aspiraciones de los involucrados en la relación.

Estas tensiones impactan en la práctica los procesos de territorialización de políticas públicas nacionales y la incorporación efectiva del enfoque territorial en la gestión pública. En consecuencia, varios principios que rigen la gestión territorial de la seguridad ciudadana pueden verse afectados, lo que repercute directamente en la calidad de vida de los ciudadanos, quienes dependen de estos servicios públicos para garantizar sus derechos.

Para aproximarse a la relación entre el gobernante y el comandante de policía como una entidad o cosa compuesta de otras cosas, entre junio y diciembre de 2024 la Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia (Fescol) y Public Safety Research Center hicieron entrevistas (individuales y grupales)¹ a funcionarios y exfuncionarios encargados de la gestión pública de la seguridad ciudadana que cumplen el papel de alcaldes, secretarios de despacho, autoridades indígenas y comandantes de policía en entidades territoriales de distintas categorías en Colombia.

¹ Las entrevistas individuales fueron hechas a secretarios distritales y municipales de gobierno, seguridad y justicia en ejercicio y a algunos que ejercieron el cargo en el periodo pasado de gobierno. Se entrevistaron también policías que ejercieron el cargo de comandantes de estación y departamento de policía en diferentes entidades territoriales. Y representantes de las autoridades indígenas. En las entrevistas grupales participaron además comandantes de metropolitanas de policía, oficiales que hicieron parte de la alta dirección de la Policía Nacional de Colombia, miembros de corporaciones administrativas distritales y municipales y algunos académicos e investigadores en gestión pública territorial, políticas públicas de seguridad ciudadana y descentralización.

La pregunta objeto de indagación fue ¿qué elementos componen la relación entre el gobernante y el comandante de policía? Y de ella se derivaron otras preguntas secundarias acerca de las situaciones recurrentes y extraordinarias que implican un relacionamiento, las tensiones, los condicionantes, obstáculos, incentivos y recursos de poder que determinan la relación. Además, la información obtenida se procesó bajo las reglas de la teoría fundamentada² (Gráfica 1). La indagación se justifica en el supuesto previo de que esta relación es una institución informal.

Gráfica. 1

Categorías saturadas con subcategorías y aportes de los entrevistados



Los resultados obtenidos permitieron confirmar que la relación: 1) sí se puede considerar como una cosa objeto de observación y examinación; 2) es una relación política; 3) es también una relación situada e influenciada, es decir, circunscrita a unas condiciones particulares que no favorecen su extrapolación, e influenciada por intereses que determinan el comportamiento de los actores en un entramado de institución informal; 4) su estado sí afecta, por lo menos, el principio de coordinación de la función pública; y, 5) conociendo los elementos que la componen, es posible brindar una serie de recomendaciones generales para que los posibles involucrados puedan establecer y dinamizar esta relación de forma intencional. Lo que, a su vez, permite suponer que se podrían incorporar contenidos específicos en la formación de la Policía Nacional de Colombia y en los entrenamientos dirigidos a los equipos de alto gobierno de las entidades territoriales: departamentos y municipios. En adelante se brindarán los principales argumentos para estas proposiciones.

² La teoría fundamentada es una metodología emergente o derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados para descubrir, explorar y comprender fenómenos desconocidos y para la construcción de nuevos modelos teóricos a partir de los datos (Ballas, 2008: 11-13).

2.

La relación como objeto de observación y examinación

Los gobernantes locales y los comandantes de policía son actores políticos que mantienen una relación fundamental. Esta relación, que puede ser objeto de observación, no se rige por acuerdos formales sino por arreglos informales.

Observar la relación permite también inferir algunas de las implicaciones que tiene su estado en la gestión territorial de los asuntos de seguridad ciudadana y en la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Unido a lo anterior, se deriva un supuesto –que puede estudiarse con mayor profundidad a futuro– respecto a la relación que puede existir entre la calidad y salud de la relación entre estos actores políticos y la calidad de la democracia, así como el grado de gobernabilidad frente a determinados problemas públicos.

Observar y examinar esta relación es un reto metodológico, toda vez que, al ser una institución informal, implica entender que no se observa el comportamiento de funcionarios asépticos sino de actores condicionados por algunas prácticas, sus intereses y valores, que fueron deconstruidos. Además, estos actores están inmersos en un campo caracterizado por arreglos institucionales, incentivos y obstáculos imperceptibles para los observadores.

No obstante, este desafío metodológico y el evidente desinterés de los ciudadanos por el asunto, la responsabilidad de la sociedad consiste en examinar la relación entre el gobernante y el comandante de policía como un componente clave de la gestión de la política pública de seguridad ciudadana.

Si bien el común de los ciudadanos no se interesa por observar esta relación, debería hacerlo, al ser una forma de participación ciudadana, y, a su vez, una expresión de de-

mocracia. Las decisiones conjuntas o aisladas del gobernante y el comandante de policía no deben estar supeditadas a la buena voluntad de uno u otro actor, porque las acciones o inacciones, en cualquier caso, tienen connotación política y afectan un componente clave: la confianza entre autoridades y gobernados.

La relación entre los actores que participan en la gestión pública de la seguridad ciudadana es una permanente construcción de confianza. Esto ocurre en la cotidianidad y debería ser motivo de preocupación por parte de esos actores. En la cotidianidad se van estableciendo lazos de confianza, o desconfianza, que se ponen a prueba cuando llegan los momentos de dificultad.

“Se conoce el comportamiento de los actores, es decir, se conoce la manera como abordan las situaciones, cómo se comunican, cómo expresan y gestionan sus emociones y aunque esto se percibe, no se escribe en un papel, pero va dando muestras de con quién voy a tener que lidiar cuando llegue el momento de crisis” (Entrevistado 1).

“Puede haber una mejor confianza y relacionamiento no solo con los comandantes sino con el cuerpo de policía en pleno, con los “J”³, los comandantes de distrito y de estación. En mi caso actual, yo he procurado tener una muy buena relación y ser, no solo amigo, para solucionar problemas, sino estar en la calle con los comandantes y los policías porque esta tarea también es mía y esto ha permitido que haya una camaradería mayor y un mejor relacionamiento” (Entrevistado 5).

3 Denominación que reciben los tres primeros cargos de la dirección intermedia en las unidades policiales tipo departamento y metropolitana de policía, a saber: comandante, subcomandante y comandante operativo.

3.

Naturaleza política de la relación

Por otra parte, la relación entre el gobernante y el comandante de policía en el ámbito territorial es, por naturaleza, política. Esto implica que en ella se manifiestan, tácita o explícitamente, recursos de poder que provienen de fuentes de legitimidad diferentes pero que deben converger frente a una ciudadanía que, aun cuando desconoce cómo funciona esta relación y los obstáculos que enfrenta, espera la provisión eficiente de bienes y servicios públicos.

A diferencia de otras relaciones políticas en las que el interés y la voluntad tienen un papel destacado, esta se caracteriza por dos atributos: la obligatoriedad y la necesidad. Ambas partes se necesitan mutuamente, ya que los asuntos de seguridad ciudadana son complejos y exigen abordajes intersectoriales e integrales. Aunque la seguridad ciudadana trasciende el servicio de policía, es imposible gestionarla sin la complementariedad y relevancia aportadas por este último. Y la obligatoriedad dada por los marcos legales, la cual supone que la relación no se establece con quien quiero sino con quien debo. Esto incluye que ante la rotación de comandantes de policía, las autoridades territoriales deban establecerla con cada nuevo interlocutor.

Entender que la relación es política supone en un primer momento, de parte y parte, superar posturas polarizadas hacia el otro, fundamentadas en prejuicios y sesgos. Es necesario reconocer que, al ser política por naturaleza, implica considerar que cada uno de los involucrados tiene intereses individuales y recursos de poder propios; pero que comparten intereses y propósitos comunes que solo pueden alcanzarse mediante la complementariedad.

“Si yo tengo que explicarle a un comandante de policía qué es ser autoridad de policía, ya perdí. Es increíble que tenga que explicarle a un político que tiene que construir una relación de confianza con un comandante, con otra autoridad que debe ser su mano derecha en todo sentido” (Entrevistado 1).

Entender esta relación política como una cosa implica reconocer que está compuesta de muchas partes y que las configuraciones que asumen dan como resultado particularidades en la relación, que en algunos casos podrían servir de insumo para la construcción de tipologías de la relación según el comportamiento que asumen los actores.

Es posible proponer entonces una lista de cosas, aunque no las únicas, involucradas en la relación, que deberían ser reconocidas y observadas por los involucrados de manera directa e indirecta, entre las que se destacan:

3.1 Lista de cosas involucradas en la relación gobernante-comandante

→ *La actitud en el manejo de las situaciones*, el estilo de liderazgo y la disposición para confiar.

“Hay que saber manejar el estrés y eso genera tensiones en lo operativo. Líder es un faro de tranquilidad [...] La relación es simbiótica, se necesitan. El liderazgo es el arte de hacer consensos y no disensos” (Entrevistado 5).

“Es una relación que debe mantenerse en las buenas y en las malas. En las malas recompongamos lo que hay que hacer y sigamos. Las cosas complejas y malas suceden todos los días y la confianza debe servir para que nos propongamos metas comunes. Es un tema de liderazgo” (Entrevistado 1).

→ *El conocimiento técnico* de cómo funcionan la administración pública y el cuerpo de policía en el ámbito territorial durante la gestión territorial de la seguridad ciudadana y del servicio de policía.

“Cuando uno está en estos cargos o llega alguien es fundamental que conozca los limitantes de la Policía Nacional de Colombia; ese es uno de los principales problemas que se tiene cuando se llega a estos cargos. No se conoce el desempeño de la fuerza pública, cuáles son las competencias, los deberes constitucionales. Es fundamental saber cómo funciona la Policía, eso lo orienta a uno porque se sabe qué se puede exigir y qué se puede hacer. Ese conocimiento permite una relación más armónica, dinámica y sincera” (Entrevistado 3).

“En los municipios pequeños en los que trabajé en el PISCC [Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana] es diferente porque no hay mucho conocimiento técnico, entonces la relación es yo te pago. Yo te pongo gasolina y movilidad. En las ciudades capitales la relación es diferente porque se tiene conocimiento técnico, hay que evaluar las solicitudes de las fuerzas” (Entrevistado 5).

→ *La comprensión de la seguridad ciudadana como un sector administrativo* implica reconocer que los problemas se gestionan multisectorialmente. En esas múltiples relaciones se localiza la que se establece entre el gobernante y el comandante de policía, lo que demanda un lenguaje adecuado para favorecer la comunicación y la acción planificada o contingente.

“Es indispensable un engranaje entre las estrategias de la Policía Nacional que están institucionalizadas y las de la administración en las que se integran todas las instituciones que nos dan seguridad” (Entrevistado 4).

“El no reconocimiento de la autoridad indígena quizá porque no conocen sino la autoridad legal, jurídica y positiva del Estado institucional. La formación de los policías no sabe que hay otras jurisdicciones y no se reconoce a la jurisdicción indígena como sí a la ordinaria o a la penal militar. Es un asunto estructural de reconocimiento que se llama racismo institucional, epistemológico, cultural y de autoridad, la autoridad oficialista que funciona distinta a la indígena por los territorios y los pueblos” (Entrevistado 7).

→ *El comportamiento de la comunicación política* de las situaciones en estado de normalidad y de crisis. El reconocimiento público del otro como un actor de gobierno, como una autoridad con competencias, funciones y fuente de legitimidad. Reconocer y exaltar la forma como se complementan, tanto en público como en privado, se convierte en una práctica desde y hacia al otro.

“No se deben dar declaraciones solos ni asumiendo el trabajo ajeno. Hay que ser cuidadosos, ¿cómo se va a achacar a la alcaldía aquello que no hace?” (Entrevistado 3).

“Reconocer el error, de manera pública o individual y mostrar arrepentimiento. Eso fortalece las relaciones” (Entrevistado 6).

→ *El sentimiento de pertenencia a la entidad territorial*. Los miembros del cuerpo de policía deben sentirse parte de un proyecto en el territorio.

“Hay que lograr que los policías sientan que pertenecen al municipio, que son una policía cercana a la administración. Esa policía local para nosotros hace parte de la administración. Para hacerlos parte de la administración distrital les damos los mismos descuentos que a los servidores públicos cuando quieren ingresar al instituto tecnológico y al parque. La idea es que hagan parte de lo que somos como administración” (Entrevistado 3).

→ *El acceso al flujo de información* es vital para la toma de decisiones en distintos niveles y escalas del ámbito territorial y se ve afectado cuando la comunicación se pierde.

“Cuando no hay comunicación entre los actores hay riesgo de que se pierda información y que las estrategias no tengan aplicación. Cuando se parte [pierde] la comunicación entre la Policía Nacional de Colombia y nosotros, se pierde todo” (Entrevistado 4).

→ *La participación en los espacios formales e informales de encuentro* en donde se tratan asuntos institucionales y personales. Entendiendo que el funcionamiento de estos

espacios y las decisiones que se toman están condicionadas por la arquitectura institucional a la que se pertenece.

“Nosotros [municipio del área metropolitana] recurrimos a los Consejos Extraordinarios [de seguridad] para llamar la atención sobre una problemática en particular. Pero queda a consideración del comandante de la policía metropolitana brindar o no los apoyos, prestarle atención o no a lo que se dice en el consejo de seguridad. Por ejemplo, información sobre plazas de vicio, zonas de reducidos, se solicitan las acciones y no se hace nada” (Entrevistado 3).

→ *El respeto por el alcance y límite de funciones y competencias* implica no asumir papeles (roles) que no corresponden. El reconocimiento de que la toma de decisiones en el ámbito de acción del gobernante como del comandante de policía genera externalidades positivas y negativas. Las decisiones de unos suponen contar con las capacidades de los otros. La autonomía e independencia en la toma de decisiones sin que medie la conversación genera tensión.

“En lo político yo oriento al alcalde [secretario de interior, gobierno o seguridad] cuando se toman decisiones de extender horarios en zonas de rumba o eventos masivos que desbordan la capacidad (le digo esperemos el concepto de policía)” (Entrevistado 3).

“Pasa por lo profesional, respeto mutuo por los roles y las funciones, que no se usurpen los roles” (Entrevistado 1).

→ *El cumplimiento de acuerdos y compromisos* y la transparencia en la contratación y administración de los recursos, especialmente financieros. Los compromisos no son órdenes, son ejercicios de confianza. Las dos partes esperan de alguna manera una retribución, para que ambos actores tengan éxito.

“Debemos volver al escenario más básico de responsabilidades. Cuando tú te devuelves y conversas con un comandante acerca del compromiso que adquiriste y por qué lo asumiste. Ejemplo: desarticulación de bandas. Y, por otro lado, el comandante se compromete a que, si el centro de la ciudad es lo que la administración declaró lugar más importante de intervención, allí siempre hay un oficial a cargo. O el alcalde se compromete con la inversión. Y pasado el tiempo se cumple con los compromisos” (Entrevistado 1).

→ *El reconocimiento mutuo*, porque el uno sin el otro no logra la meta común de reducción del delito.

“Las manos se sueltan y se agarran todos los días [...] No se puede ignorar que la relación entre el alcalde y el comandante es necesaria [...] El alcalde y el comandante deben ser buenos políticos. Sin que medien intereses mezquinos” (Entrevistado 1).

→ *La disponibilidad o la gestión ante la carencia de recursos* puede hacer que entre los actores se gane o pierda legitimidad.

“No entender que cada día se restan capacidades, lo que aumenta las necesidades. Todos dependemos del 5% del Fonset [Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana] o de lo que nos dé el Fonsecon [Fondo Nacional para la Seguridad y Convivencia]. Entonces, no tener recursos, daña” (Entrevistado 3).

→ *Las tensiones* que supone que la planeación operativa nacional del servicio de policía se alinee o no con la planeación estratégica territorial de la seguridad ciudadana.

“Es una situación extrema. Entonces, me toca llamar al director de la Policía y decirle que el comandante no me reconoce como algo que está por encima, porque a mí me eligió el pueblo, yo he sido elegido democráticamente, no hay ninguna mediación. Estoy por encima del grado de coronel y general. Ahora no se equivoque como comandante, porque un alcalde y un presidente son elegidos por el pueblo, les toca aguantarlo, busque la mejor manera posible para que la relación sea de confianza” (Entrevistado 1).

→ *La cantidad de actores que participan en la cadena de mando y control* y que intermedian la relación entre el gobernante y el comandante de policía.

“Aquí hay que relacionarse con los tres comandantes: de la Estación, del Distrito y el del departamento” (Entrevistado 4).

“El secretario habla mucho con el comandante mientras que el subsecretario habla con todos (los J y los Diamantes)”⁴ (Entrevistado 5).

→ *La cultura organizacional de la administración pública* es diferente a la del cuerpo de policía.

“Es fundamental saber cómo funciona la Policía Nacional de Colombia, eso lo orienta a uno, porque se sabe qué se puede exigir y qué se puede hacer [...] Cuando alguien no ha sido parte de una institución castrense como la policía o el ejército, no los alcanza a comprender. Hay que entender qué es un descanso para un policía, un turno” (Entrevistado 3).

⁴ Denominación que reciben los cargos en las unidades policiales tipo distrito de policía.

4

La relación es situada e influenciada, por lo que no puede generalizarse

Esta relación, como una cosa, es entre dos actores políticos, está situada, es decir, está circunscrita a unas condiciones particulares que no favorecen su extrapolación, y es influenciada por intereses de actores –incluso extraterritoriales– y lineamientos de política que se buscan territorializar, entre otros aspectos. A continuación se presentan algunas situaciones de este tipo:

4.1 Situaciones territoriales que afectan la relación gobernante-comandante

→ *La tensión que se origina por la territorialización de la política nacional de seguridad ciudadana cuando es incongruente con la política pública territorial, al punto de considerar que se persiguen propósitos diferentes y que, por lo tanto, no es posible generar consensos.*

→ *La disputa entre quién es la autoridad o quién tiene la competencia para intervenir una situación, lo que deriva en la búsqueda de intermediarios para mantener la comunicación.*

“Aunque en este caso hubo una interlocución y una coordinación para poder ingresar y hacer el procedimiento legal dentro de la jurisdicción especial para atender un caso de homicidio, en muchas situaciones o casos ni siquiera las autoridades político-administrativas o judiciales tienen conocimiento de lo que está sucediendo en el interior de estas comunidades indígenas. Por lo que normalmente el canal de comunicación para distender o aliviar las tensiones es la Oficina de Asuntos Indígenas de la Gobernación” (Entrevistado 3).

→ *La práctica de utilizar influencias para lograr del otro una respuesta o el plan tortuga como medio de oposición a la utilización de influencias. Se puede presentar una relación en la que: 1) tanto el gobernante como el comandante de policía tienen influencias con actores extraterritoriales; o 2) uno de los dos tiene una relación que le permite inclinar la balanza a su favor, obligando a que el otro actúe como quiere, lo que genera incomodidad; o 3) ninguno de los dos tiene la influencia suficiente para ganarse la voluntad del otro.*

→ *La imagen que proyectan los medios de comunicación cuando hay confrontaciones públicas. Algo que afecta mucho, negativamente, la relación.*

“Pelear públicamente es un desastre. El alcalde acabó con la relación y sin ser un plan institucional los policías

adoptaron el plan tortuga: yo no me voy a dejar matar por un señor de estos. No puede haber sometimiento de los policías a las autoridades locales, el trabajo es armónico. Las órdenes del alcalde a los policías se dan a través del comandante y esas órdenes son claras y de rango constitucional. El problema está en temas culturales y de corrupción” (Entrevistado 6).

→ *Los puntos de vista extremos adoptados por el gobernante y el comandante cuando no comparten la respuesta a una situación específica y, en consecuencia, deciden no actuar, lo que se puede volver el patrón de respuesta.*

“El desconocimiento de las funciones de las administraciones locales hace que se llegue a extremos como “Yo soy el jefe de la policía”: sí, pero no puede pasar por encima del comandante. “Yo puedo controlar a la policía” es un extremo. Esto es un trabajo en equipo y armónico, está en la Constitución. Públicamente las relaciones son cordiales, y en privado puede haber controversias, discusiones fuertes, señalamientos y diferencias, pero siendo muy propositivos, buscando salidas a los problemas. Todo lo cual ayuda a que las divergencias no sean públicas. Más bien, los resultados buenos y malos se deben reconocer, aunque es una dificultad” (Entrevistado 6).

→ *Las situaciones extraordinarias negativas que desbordan las capacidades individuales de respuesta los unen, así estén disgustados.*

“En las ciudades grandes de Colombia no hay un escenario en el que algo trágico no suceda en cualquier momento del año. Para que la relación se pueda consolidar hay que superar los momentos trágicos, de manera adulta y madura. Mi recomendación es prepárese para el bombarzo, y eso va a afectar la relación con todos los actores del consejo de seguridad y del comité de orden público. Entonces, en ese momento lloremos al que hay que llorar y luego cojámonos de las manos y hagámonos porque nos queda parte del periodo y avanzamos sobre eso que ha pasado. Y el bombarzo es: actos de corrupción de policía, secretarios de seguridad capturados, embarradas hay todo el tiempo. Pero debemos tener unidad en aquello que nos hayamos planteado” (Entrevistado 1).

4.2 Influencia de las percepciones en la relación

Los actores analizados experimentan y perciben momentos en los que algunas acciones concretas, el lenguaje no verbal y la presunción de intencionalidades pueden constituirse

en motivo de conflicto y discordia que, en varios casos, aun cuando se perciben no se declaran, pero están allí. Con el tiempo, esas percepciones están marcadas por un sesgo de recuerdo, es decir que los actores sí recuerdan algo que pasó, pero con el tiempo olvidan detalles, aunque no la situación.

Las influencias que caracterizan la relación también determinan el comportamiento de los actores. La emoción expresada por estos en la relación es clave para la gestión pública de la seguridad ciudadana (Gráfica 2).

Este entramado de subjetividades e intersubjetividades, en tanto no se expresan, están afectando negativamente la relación, por lo que es importante destacar algunos de los comportamientos recurrentes:

4.3 Comportamientos recurrentes que afectan la relación

→ *La atribución de culpas* cuando una situación afecta negativamente la imagen de cada una de las partes como personas o representantes de instituciones o cuando se alude directamente a las instituciones.

“Hubo una situación difícil porque se cortó la comunicación e inmediatamente se tomaron decisiones. Entonces se habla con los comandantes. Una persona no puede hacer que se dañe el proceso institucional, no puede tomar la relación como personal. Hay que hacer una reunión y verificar la debilidad de las situaciones o estrategias. Tenemos que mirar para el mismo lado” (Entrevistado 4).

→ *La estigmatización cultural* expresada por los ciudadanos cuando en la gestión territorial de la seguridad ciudadana se toman decisiones.

“Los prejuicios y la estigmatización cultural. Por el hecho de ser indígena no le sale o no le atiende, esto lo hemos experimentado en el sur, en el oriente, en algunas regiones del norte. Sentimos que hay una formación en la educación militar, tanto de fuerza pública y de policía que es bastante racial. Es como una formación de eliminación a la diferencia, que en algunos momentos sentimos que es frente a la diversidad étnica y racial” (Entrevistado 7).

→ *La desconfianza mutua* cuando hay señalamientos de corrupción, prácticas que atentan contra la integridad pública o vínculos con delincuentes.

“Hay temores de trabajar con las autoridades locales que tienen vínculos con organizaciones criminales, hacen difícil que la relación sea genuina; se instrumentalizan y es distante. Mientras en la Fiscalía General de la Nación no se hayan presentado las pruebas, no se puede discriminar, hay que actuar. Y si me toca trabajar, entonces, lo hago con cuidado, me toca hacer evidentes algunas cosas para que se sepa que no es conveniente que me instrumentalice en la relación. Lo mismo ocurre en viceversa (*sic*) cuando el comandante y sus policías son cercanos a los delincuentes. Igual hay prejuicios de los alcaldes porque ellos ven a los comandantes como cercanos a los delincuentes y además ven a los policías cercanos a las ollas de vicio” (Entrevistado 6).

→ *La desvalorización mutua*: cada uno se siente superior (egos) y pretende hacer inferior al otro. Entonces surgen expresiones como: “Haga lo que tenga que hacer”, “Yo fui elegido y mi autoridad radica en el voto popular”, “Cualquier cosa comuníquese con Bogotá”, “Yo hablo con el coronel o el general”.

“Cuando se ve a una persona como alguien inferior porque no tiene la capacidad para interrelacionarse con él, aunque sabe, no le importa ni le interesa ayudarlo a comprender. Yo respondo al mando institucional –metas institucionales– y no al alcalde o gobernador. Hay una cultura institucional que no deja avanzar” (Entrevistado 6).

En conclusión, la relación situada e influenciada –y no generalizada– condiciona las relaciones entre el gobernante y el comandante de policía y se mantiene de alguna forma porque, de lo contrario, la gestión pública de la seguridad ciudadana no funcionaría ni siquiera en unos mínimos. Esto es lo que hace realmente suponer que la relación es una institución informal, es decir:

“[...] [según] North (1993), como aquellas reglas que gobiernan los comportamientos por fuera de los canales oficiales. Helmke y Levitsky (2006) las describen como reglas sociales compartidas, usualmente no escritas que son creadas y ejercen poder por fuera de los canales oficiales de sanción, que son de público conocimiento y presuponen la expectativa generalizada de que todos las seguirán. Conocidas y evidentes para los actores sociales, son sin embargo difíciles de precisar y medir justamente por su informalidad. Al igual que las reglas formales, tales instituciones descansan en un sistema de sanciones y poder que provee incentivos a los sujetos para que se comporte o no de ciertos modos (Brinkerhoff y Goldsmith, 2002; Helmke y Levitsky, 2006; Guarneros-Mesa, 2009)” (Güemes y Hernández-Bonivento, 2014: 46).

Gráfica. 2

Emociones y estados de la relación

Interesado, poderoso y optimista	Preocupado, ignorado y con incertidumbre	Enfadado (Hulk), poderosos, prima el orgullo
Colaboración armónica, aunque con tensión de intereses	Se tensionan por desencuentros o irrespeto, y ponen obstáculos	Nadie hace o cada uno por su cuenta

5.

El principio de coordinación en el funcionamiento de la administración pública

Cualquier deterioro de las relaciones entre el gobernante y el comandante de policía tiene consecuencias, por lo que se debe recurrir a ciertas prácticas para mantener, de alguna forma, la comunicación. Sin comunicación no hay flujo de información y sin esta se pone en riesgo la toma de decisiones en el proceso de política pública de la seguridad ciudadana y se afecta la confianza pública de los ciudadanos en sus autoridades.

5.1 El resultado de una mala relación: una respuesta desorganizada de las autoridades

El principio de coordinación se relaciona directamente con la dirección y la conducción de la administración pública porque supone competencias concurrentes.

“[...] se requiere coordinación porque muchos problemas públicos son altamente complejos y no pueden resolverse con respuestas aisladas y teñidas de especialización sectorial. Como afirma Aguilar Villanueva: “Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente” (1993: 23). Son los problemas que conforman este segundo conjunto los que requieren, entre otros aspectos, del ejercicio creativo, político y gerencial, de la coordinación. Más aún, cuando los involucrados son múltiples jugadores, en general expresados en organizaciones complejas y por lo general especializadas sea en sus prácticas de gestión, sea en sus temáticas de interés” (Licha, Molina y Repetto, 2007: 4).

La coordinación para la respuesta está invisibilizada, y es allí donde radican las consecuencias directas del deterioro de las relaciones entre el gobernante y el comandante de policía en el proceso de política pública de la seguridad ciudadana. Quiéranlo o no, la coordinación “implica ciertas relaciones jerárquicas en aspectos de dirección y mando

que, se quieran o no, podrían ser incompatibles con la idea de cooperación o colaboración” (Barrachina, 1992: 226). Este problema técnico puede tener consecuencias en la democracia, al privar a los ciudadanos de una burocracia territorial que brinde bienes y servicios para satisfacer una necesidad social: la seguridad ciudadana.

Y aunque la coordinación tiene una dimensión jurídica, los involucrados en esta relación interadministrativa no la observan; de hecho, el componente emocional hace que las consecuencias disciplinarias y hasta penales sean irrelevantes durante la disputa, porque no se ven como servidores públicos que comparten una meta común sino como actores políticos con capacidades de acción en disputa. De esto se infiere que, si la coordinación se ve afectada, la eficacia y la eficiencia también se verán afectadas.

“Hay que ser muy obtuso de lado y lado para enfrascarse en una pelea cuando hay tantas posibilidades de ganar en una relación productiva y constructiva, crítica. Ni el uno ni el otro pueden perder perspectiva, pero va a permitir que a corto y mediano plazo haya resultados locales y nacionales, en el caso de la Policía Nacional” (Entrevistado 1).

5.2 Prácticas que no ayudan a la coordinación

Cuando la relación se daña es común que para mejorarla y disminuir la crisis se recurra a: contratar personas retiradas de la Policía Nacional de Colombia en procura de mantener el flujo de información; enviar delegados a escenarios de decisión sabiendo incluso de las consecuencias disciplinarias de hacerlo; generar comunicación por medio de derechos de petición; ejercer presión sobre fuentes de recursos (normativos, financieros), y elevar la situación a otros actores de poder, a otras instancias y mediante distintas influencias en procura de imponerse el uno al otro.

6. Conclusiones

Este estudio buscó identificar los componentes involucrados en la relación entre el gobernante y el comandante de policía. Esta propuesta conceptual, incompleta y perfectible, brinda un esquema de partida que permite continuar la observación y el examen de esta relación clave en el proceso y gestión de la política pública territorial de la seguridad ciudadana.

Los hallazgos son útiles para implementar iniciativas orientadas al fortalecimiento institucional territorial de la administración pública y del cuerpo de policía. Estas iniciativas, aunque se pueden desarrollar en diferentes dimensiones, pueden enfocarse, inicialmente, en procesos de educación dirigidos a los servidores públicos que van a tener la relación, así como a ejercicios permanentes de gestión de conocimiento.

Es útil verificar asimismo de qué manera el estado de esta relación puede influir en el indicador funcionamiento del gobierno que compone el índice de democracia. Este enfoque sería una forma de contribuir al desarrollo de la democracia en territorios donde es posible ayudar a los gobernantes y a los comandantes de policía para que anticipen y prevengan acciones que debilitan la relación y obstaculizan los fines del proceso de política pública de la seguridad ciudadana en el ámbito territorial.

La relación es diferente en los territorios donde confluyen las autoridades político-administrativas, el comandante de policía y las autoridades indígenas. Allí está condicionada por diferentes instrumentos de derecho nacional e internacional, así como por distintos actores públicos y privados –de la sociedad civil–. En este caso se debe profundizar su comprensión. “La relación entre autoridades del Estado y

las comunidades indígenas está mediada por normas de autonomía, tradiciones culturales y marco legal nacional e internacional” (Entrevistado 2).

Debe examinarse asimismo con mayor detenimiento la relación entre los gobernadores y los comandantes de policía en calidad de autoridades de entidades territoriales compuestas por varios municipios; más si se tiene en cuenta que los departamentos no prestan directamente servicios que hacen parte de la gestión territorial de la seguridad ciudadana en los municipios, y que ser un nivel de gobierno intermedio en el arreglo institucional puede tener consecuencias negativas en las relaciones.

Continuar caracterizando esta relación es, indiscutiblemente, una apuesta valiosa para contribuir a cualificar los asuntos relacionados con el proceso de política pública. De igual forma, surge también el interés por explorar las partes que componen la relación entre las autoridades administrativas de policía y los policías en la aplicación de procedimientos de cara a personas jurídicas y naturales.

En resumen, la cantidad de variables y situaciones involucradas y que condicionan la relación entre el gobernante y el comandante de policía son las que permiten inferir que se está frente a una institución informal que puede ser objeto de observación y examinación como se hizo en este caso. La relación por dentro supone: confianza, actitud-control de emociones, comunicación e información, todas con un papel en el proceso de política pública de la seguridad ciudadana.

7.

Recomendaciones para el mantenimiento y restablecimiento de la relación

Los gobernantes y los comandantes de policía reconocen que su relación está mediada por intereses diversos, se somete a tensiones y que, si no están preparados para ello, se va a dañar. Por lo cual es imperativo apreciar que esas relaciones tienen un carácter político, no ideológico ni personal ni de naturaleza electoral, de forma tal que deben prepararse como actores políticos para responder coordinadamente a los desafíos que suponen la perturbación del orden público, los problemas de delincuencia y convivencia, que afectan la estabilidad institucional, la gobernabilidad y la calidad de vida de los ciudadanos.

7.1 Formación y comportamiento como actor político

En consecuencia, para establecer una relación armónica y eficiente es indispensable que la formación y el comportamiento como actor político tengan en cuenta las siguientes condiciones:

- Las opiniones (personales) no van cuando eres servidor público. Es necesario estar disponible para atender lo más pronto posible las manifestaciones de los problemas. “Es que yo soy así”, no, ya no “Eres así”: te debes comportar como un servidor público que debe responder con otros por los problemas.
- La relación está determinada por la Constitución política y las leyes, no por los recursos. En una disputa pierden el municipio y la comunidad.
- Es necesario saber lo que se debe hacer en el cargo dada la arquitectura institucional en la que están situados. Esto supone la existencia de conocimientos previos que, como el reconocimiento del municipio y la cultura de su gente, no se incluyen en los procesos de formación para el desempeño en el cargo.
- Formación en la gestión pública, porque la ciudadanía no conoce lo lenta y difícil que es, y se corre el riesgo de ser objeto de investigaciones. En el sector público se gana menos, se trabaja más y trabajar en él puede tener consecuencias de diversa índole.

7.2 Roles propositivos y acciones de otros actores

Para actuar en clave intencional o restaurativa de la relación (cuando se requiera), se sugiere que los actores que por naturaleza los rodean, es decir los integrantes de sus

equipos de trabajo, asuman un rol propositivo. Se invita asimismo a otros actores externos para que realicen acciones específicas en procura de fortalecer este relacionamiento que tiene implicaciones en los procesos de política y gestión pública:

- Los técnicos del nivel nacional y, eventualmente, territorial, detectan que la relación entre estas autoridades –gobernante y comandante de policía– es clave para la gestión pública de problemas de seguridad y convivencia ciudadana. Por ello, el uso de ilustraciones, representaciones o la dramatización de las distintas situaciones de la relación con fines pedagógicos ayudaría a encontrar la ruta de gestión más asertiva.
- Los responsables de los procesos de formación y capacitación de las autoridades territoriales de elección popular y los integrantes del cuerpo de policía podrían encontrar en las situaciones descritas recursos contextuales útiles para el diseño de contenidos útiles para el desarrollo de habilidades actitudinales con las que se pueda simular una respuesta.
- Las federaciones y asociaciones privadas de las autoridades territoriales de elección popular podrían incidir en políticas públicas del orden nacional que tienen como propósito territorializar disposiciones o lineamientos en seguridad ciudadana, para disminuir la fricción entre los actores durante su trabajo conjunto.
- Los medios de comunicación pueden contribuir, mediante la cobertura sobre las relaciones entre las autoridades, a profundizar las crisis o a que los actores actúen responsablemente. La construcción de opinión pública mediante la información y educación a los ciudadanos impide o favorece su respuesta, al poner en el radar la manera en que se relacionan las autoridades.
- Los investigadores de fundaciones, centros de pensamiento, observatorios y universidades, entre otros, pueden considerar estas relaciones como objeto de estudio o como una categoría de análisis, referida a una institución informal, que, en todo caso, es útil como esquema para describir el estado y las consecuencias que influyen en la gestión pública de la seguridad ciudadana.

Trabajos citados y bibliografía

Trabajos citados

Barrachina, E. 1992. "Problemas en la ejecución del principio de coordinación". *Revista de Administración Pública*. 128: 225-234.

Güemes, M. y J. Hernández-Bonivento. 2014. "Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular". *Gestión y análisis de políticas públicas*. Nueva Época. 12: 45-49. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i12.10212>

Licha, I., C. G. Molina y F. Repetto. 2007. *La coordinación de las intervenciones públicas en los problemas sociales: desafíos y estrategias*. Banco Interamericano de Desarrollo - Indes. Washington.

Bibliografía

Ballas, Claudia. 2008. *Análisis de datos cualitativos. Técnicas y procedimiento de análisis de acuerdo con la teoría fundamentada*. Maestría de Educación. Facultad de Educación. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Fernández Blanco, C. 2021. "Instituciones formales e informales: un análisis jurídico-institucional aplicado a los pro-

gramas sociales y las cuotas de género en América Latina". *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. 55: 1-26. Instituto Tecnológico Autónomo de México.

García, L. E., C. P. Gómez y Y. L. Cortés. 2016. "Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales". *Revista Criminología*. 58 (1): 111-130. Medio de divulgación: físico y virtual.

Gómez, C. y Y. Cortés. 2016. "Orden público, seguridad ciudadana y convivencia. Análisis del contexto institucional en Colombia". *Serie Gestión Territorial de la Seguridad Ciudadana. Estrategia y Decisión*. Boletín 1. Marzo. Medio de divulgación: virtual.

----- . 2021. "¿Cómo pensar la gestión del servicio público de seguridad ciudadana en la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca?". *Boletín Virtual*, junio, Instituto de Estudios Urbanos IEU - Universidad Nacional de Colombia.

----- . 2016. "Tensiones que afectan la toma de decisiones para el direccionamiento policial". *Serie Gestión Territorial de la Seguridad Ciudadana. Estrategia y Decisión*. Boletín 4. Diciembre. Medio de divulgación: virtual.

Acerca de el autor y la autora

Yofre Luis Cortés Vargas. Profesional en relaciones internacionales y estudios políticos con maestría en gobierno del territorio y gestión pública. Con experiencia en desarrollo de proyectos relacionados con modelos de gestión policial, atributos del patrullaje policial en entornos con presencia de crimen organizado, problemas de convivencia y problemas de seguridad pública con organizaciones de cooperación internacional como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, MSI, ICITAP, el gobierno nacional de Colombia y gobiernos subnacionales.

Claudia Patricia Gómez Rojas. Profesional en ciencia política y relaciones internacionales con énfasis en gestión pública y maestría en estudios latinoamericanos. Experiencia en la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad pública, ciudadana y convivencia en los ámbitos nacional y territorial. Promotora de procesos de articulación en clave de gobernabilidad y gobernanza para la gestión de problemas públicos que afectan la tranquilidad y convivencia de los ciudadanos. Facilitadora en procesos de entrenamiento y capacitación dirigidos a autoridades territoriales, miembros de organizaciones policiales, autoridades de justicia, comunidades y organizaciones de base comunitaria a través de universidades e instituciones de educación superior.

La relación entre gobernantes y comandantes de policía: *una institución informal*

- La relación entre gobernantes locales –departamentales y municipales– y la Policía Nacional, representada en comandantes de departamentos, metropolitanas, distritos y estaciones de policía, es compleja, mediada por aspectos institucionales y personales, y está atravesada por tensiones y condicionantes derivados de factores como la estructura institucional del Estado, la transferencia a las entidades territoriales de los costos operativos de entidades nacionales como la Policía Nacional, las tensiones inherentes a la descentralización y las coincidencias y divergencias entre los planes de desarrollo profesional de acuerdo con los roles y aspiraciones de los involucrados. Estas tensiones afectan la territorialización de políticas públicas nacionales y la incorporación del enfoque territorial en la gestión. Para analizar la relación entre el gobernante y el comandante de policía se entrevistó a funcionarios y exfuncionarios encargados de la seguridad ciudadana así como a alcaldes, secretarios de despacho, autoridades indígenas y comandantes de policía en entidades territoriales de distintas categorías en Colombia. Los resultados permitieron confirmar que la relación: 1) sí es una cosa objeto de obser-
- vación y examinación; 2) es una relación política; 3) es también situada e influenciada, es decir, circunscrita a unas condiciones particulares, e influenciada por intereses que determinan el comportamiento de los actores; y 4) su estado sí afecta, por lo menos, el principio de coordinación de la función pública. De estos elementos que la componen, entre otros, se presentan una serie de recomendaciones para que los involucrados establezcan y dinamicen la relación de forma intencional.

Encontrará más publicaciones de la Friedrich-Ebert-Stiftung en el siguiente enlace:

➤ www.fes.de