
1. SEGURIDAD: APROXIMACIONES TEÓRICAS Y APLICACIONES EN EL CASO COLOMBIANO

DOI <https://doi.org/10.22335/edne.41.c35>

*Jorge Luis Vargas Valencia**, *Richard Alejandro Ibáñez Pedraza***,
*Ervyn Hermilzon Norza Céspedes****, *Javier Fernando Torres Preciado*****

* Policía Nacional de Colombia, dipon.jefat@policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-1893-0578>

** Policía Nacional de Colombia, richard.ibanez@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0003-4786-3797>

*** Policía Nacional de Colombia, ervyn.norza@correo.policia.gov.co
<https://orcid.org/0000-0002-6665-0116>

**** Ph. D. en Ciencia Política, Universidad de los Andes, jf.torres38@uniandes.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-1607-8692>

Cómo citar este capítulo: Vargas-Valencia, J. L., Ibáñez-Pedraza, R., Norza-Céspedes, E. H., y Torres-Preciado, J. F. (2021). Seguridad: aproximaciones teóricas y aplicaciones en el caso colombiano. En J. L. Vargas-Valencia, R. Ibáñez-Pedraza, E. H. Norza-Céspedes, y J. F. Torres-Preciado, J. F. (coords.), *Seguridad y Convivencia Ciudadana en Colombia: Teorías, datos y estrategias aplicadas* (pp. 25-43). Editorial de la Dirección Nacional de Escuelas de la Policía Nacional de Colombia. [https://DOI https://doi.org/10.22335/edne.41.c35](https://doi.org/10.22335/edne.41.c35)

Resumen

El objetivo principal de este capítulo es hacer un balance crítico sobre avances, enfoques, perspectivas, resultados y limitaciones de los estudios sobre seguridad ciudadana en el mundo, con alusiones analíticas de su aplicación al caso colombiano. Para lo anterior, metodológicamente el capítulo propone una agrupación de todas las vertientes sobre seguridad ciudadana en tres campos a saber: teórico, estratégico y metodológico, con el propósito de dar un orden coherente al vasto campo investigativo en seguridad ciudadana. La propuesta del capítulo es exhaustiva, sin embargo, una de las limitaciones identificadas es que se suscribe al mundo de las democracias occidentales, lo que relega de la concepción de seguridad ciudadana lo implementado por otro tipo de regímenes políticos. Este balance crítico es una contribución novedosa porque aborda trabajos clásicos junto con investigaciones recientes sobre seguridad ciudadana. Se

concluye subrayando sobre los avances más significativos que se han presentado en el campo de la seguridad ciudadana en las últimas cuatro décadas, así como su importancia en la toma de decisiones en seguridad basadas en evidencia y orientadas por teorías.

Palabras clave: seguridad ciudadana, teorías, estrategias, metodologías.

Introducción

La palabra seguridad se define como la ausencia de riesgo o peligro, es decir, una sensación de plena confianza y de bienestar que se traduce en que tanto individuos como comunidad tengan una baja probabilidad de ser objeto de daño físico, psicológico o material; por esta razón, la seguridad en la vida cotidiana resulta indispensable para que individuos y comunidad logren sus aspiraciones (Instituto Nacional de Salud Pública de Québec, 2021). Esta acepción básica del concepto de seguridad guarda estrecha relación con la consolidación democrática, el desarrollo económico y el bienestar social, y todo lo que de esto se desprende, en otras palabras, la seguridad resulta de vital importancia en el progreso y estabilidad de los países. Garantizar seguridad en el marco de las democracias significa un constante desafío que implica respeto por la ley, por los derechos y por la libertad² (Acemoglu y Robinson, 2019).

El tema de la seguridad cobra cada vez más importancia para los gobiernos y los organismos multilaterales, por su papel fundamental en la estabilidad política, económica y social (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas)³. Por ejemplo, los países que enfrentan problemas de inseguridad, violencia, conflicto interno y criminalidad, por lo general, tienden a registrar ritmos de crecimiento menores, junto con mayores índices de migración forzada (Organización de los Estados Americanos, [OEA], 2012), en otras palabras, entre las causas más sobresalientes de procesos migratorios forzados y bajas tasas de crecimiento económico, el tema de la seguridad tiene un papel destacado.

Colombia se sale un poco de la idea que sostiene que inseguridad y violencia se traduce en bajo crecimiento económico, porque a pesar de haber vivido un conflicto interno desde mediados del siglo XX, su crecimiento económico no se ha visto afectado significativamente, registrando datos similares al de sus vecinos regionales (Junguito,

2. Uno de los desafíos de las democracias consiste en construir un equilibrio entre seguridad y respeto pleno por la ley, las instituciones, los derechos humanos y la libertad, es decir, conciliar expresiones esenciales de la democracia con lo que implica mantener la seguridad. No es lo mismo garantizar seguridad en dictaduras o estados despóticos que en democracias; en la primera, hay profundas formas de dominación de la sociedad, frecuentemente basadas en el miedo y la represión, lo que da una “falsa” sensación de seguridad, pero sacrificando la libertad de los individuos. Mientras que en el marco de las democracias se busca brindar seguridad bajo el impero de la ley y respetando todas las formas de libertad (Acemoglu y Robinson, 2019).

3. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/functions-and-powers>

2021). No obstante, según el informe *Global Peace Index* (2020: 99)⁴, los costos económicos de la violencia ubican a Colombia en el puesto 11, superado por países como Siria, Afganistán, Somalia e Irak, entre otros. La estimación del informe sostiene que el costo de la violencia e inseguridad en el producto interno bruto de Colombia alcanza el 23%. Esto lleva a pensar que, a pesar del relativamente buen comportamiento de la economía colombiana en perspectiva regional, sin la presencia de altos índices de inseguridad y violencia, el crecimiento económico colombiano tendría un mejor comportamiento. Todo lo anterior significa que mantener óptimos niveles de seguridad son una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo pleno de los países.

Siendo la seguridad una variable tan importante que atraviesa diferentes aspectos de la vida de las sociedades, ¿qué se puede hacer para mejorarla? y ¿qué pasos se han dado en ese sentido? El tema de la seguridad se ha profesionalizado y ha registrado progresos, y a eso apunta este capítulo, a hacer un balance, no exhaustivo, sobre los avances en investigación: teorías, estrategias y metodologías en el tema de la seguridad en el mundo, con base en lo que registra la literatura relacionada. En este capítulo se proponen dos objetivos principales: establecer y organizar los aportes más sobresalientes de la literatura sobre seguridad, identificando teorías, estrategias y metodologías. Segundo, hacer una interpretación de dichos aportes en clave colombiana.

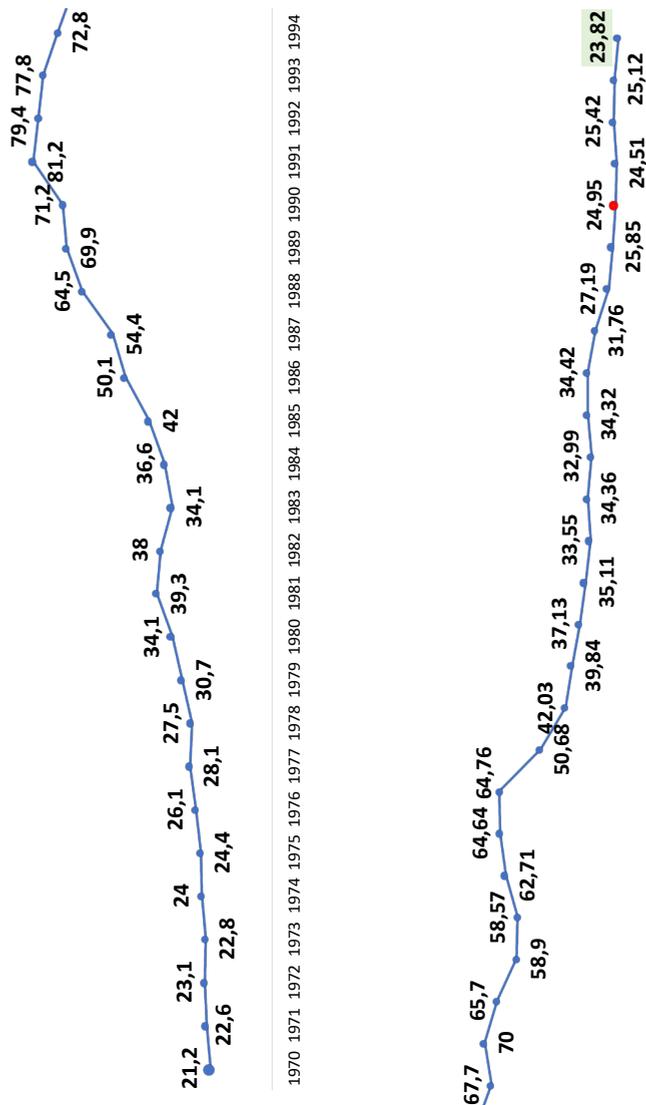
Los constantes desafíos en seguridad que enfrenta un país como Colombia, invitan a adoptar enfoques novedosos y actualizados; no hay puntos de llegada ni estados perfectos en seguridad, el reto es permanente y, por ende, las visiones sobre el tema de la seguridad están en constante adaptación y cambio, es un proceso inacabado, en especial para los países de ingresos medios y bajos⁵ que presentan mayores retos en este campo.

Ilustremos lo anterior con ejemplos y datos sobre Colombia y Bogotá. En particular, se ha observado que en Colombia el comportamiento del homicidio presenta variaciones, pero que el patrón de comportamiento es con tendencia a la baja en los últimos años y en especial, desde el año 2018, ubicándose en el 2020 con una tasa de homicidios por cien mil habitantes equivalente a 23,79, convirtiéndose en la tasa más baja en los últimos 46 años en Colombia, como se puede apreciar en la Figura 1. Es decir, se ha transitado de niveles de alta intensidad en el homicidio, hacia niveles de menor intensidad en el país.

4. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf

5. Una observación general a los datos del Banco Mundial sobre ingresos por países, y al informe de *Global Peace Index* sobre países más y menos seguros, muestra una correlación entre países de ingresos medios y bajos con los que presentan mayores desafíos en seguridad. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

Figura 1
Tasa anual de homicidios en Colombia (1970 – 2020).



Nota. Siedco-DIJIN, 2021

Al respecto, los datos de criminalidad y en especial el comportamiento del homicidio, permiten observar como la violencia en las últimas décadas se ha transformado y ha disminuido su intensidad. No obstante, para comprender mejor todas las aristas del delito, es conveniente analizar las percepciones de la población, como una manera de complementar la mirada holística de la seguridad. La última encuesta sobre convivencia y seguridad ciudadana⁶, que mide percepción⁷ y genera datos más cercanos a la criminalidad y victimización, muestra que la percepción de inseguridad nacional en el 2019 fue del 44,6% (Encuesta de Convivencia y Seguridad Nacional [DANE], 2019, p. 23), lo que indica que casi la mitad de los colombianos no se sentían seguros en cabeceras municipales, centros poblados o zonas rurales.

De otra parte, en Bogotá la percepción de inseguridad en los dos últimos años indicó que el 61% de la ciudadanía se sentía insegura (Cámara de Comercio de Bogotá [CCB], 2019)⁸, lo cual equivale a que aproximadamente cada dos de tres bogotanos no se sienten seguros en diferentes espacios de la capital. Sin embargo, la percepción sobre inseguridad tanto en Bogotá y los demás territorios no es necesariamente un reflejo real del comportamiento de la seguridad, ya que la percepción puede estar influida por hechos mediáticos que generan una falsa sensación, a diferencia de los delitos ocurridos y conocidos por las autoridades.

Con relación a los datos facticos del delito, la Encuesta de Convivencia y Seguridad Nacional (DANE 2019, p. 14), muestra una tasa de victimización nacional del 15,6%, lo cual incluye hurto a residencias y vehículos, personas, riñas, extorsión, y abigeato (ganado). Mientras que para Bogotá el último informe titulado Balance Estadístico de Seguridad en Bogotá 2020, hace una medición del comportamiento de 11 delitos de alto impacto: delitos sexuales; homicidios; hurto a comercio, personas, residencias, automotores, bicicletas, celulares y motocicletas; lesiones personales y violencia intrafamiliar. El comportamiento general de estos datos comparados en los periodos 2019 y 2020, muestran un comportamiento de tendencia a la baja en todos, excepto en el hurto de bicicletas que presentó un aumento del 31,6%; y homicidio que se mantuvo estable pa-

6. Esta encuesta del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) genera información sobre personas de 15 años o más que han sido objeto de acciones delictivas como hurtos, riñas, peleas y extorsión; y también mide la percepción de los ciudadanos sobre seguridad.

7. La percepción es la impresión o sensación que se tiene sobre una situación o cosa. Entonces, la percepción sobre seguridad muchas veces puede presentar una brecha con la situación real de seguridad. Las dos resultan fundamentales y requieren esfuerzos que las mejoren, pero también resulta importante comparar el comportamiento de las dos con evidencia.

8. [https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2019/Abril-2019/Indicadores de victimizacion y percepcion-de-seguridad en-Bogota se-mantienen estables#:~:text=Percepcci%C3%B3n%20de%20Seguridad%20en%20Bogot%C3%A1,-La%20percepcci%C3%B3n%20de&text=En%20la%20%20C3%BAltima%20medici%C3%B3n%20C%2061,el%208%25%20que%20ha%20mejorado](https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2019/Abril-2019/Indicadores%20de%20victimizacion%20y%20percepcion-de-seguridad-en-Bogota-se-mantienen-estables#:~:text=Percepcci%C3%B3n%20de%20Seguridad%20en%20Bogot%C3%A1,-La%20percepcci%C3%B3n%20de&text=En%20la%20%20C3%BAltima%20medici%C3%B3n%20C%2061,el%208%25%20que%20ha%20mejorado)

sando de 2,9 casos diarios en 2019 a 2,8 en el 2020 (Balance Estadístico de Seguridad en Bogotá, 2020-2021, p. 6).

Una de las explicaciones de por qué el aumento en el hurto de bicicletas y celulares es porque son “recursos” de una relativamente fácil depredación por parte de organizaciones delincuenciales, que encuentran un lucrativo mercado ilegal en la venta de estos elementos y de sus partes. Las autoridades ya no se enfrentan a delincuencia que trabajaba aislada y/o por cuenta propia, como hace algunas décadas, ahora el desafío en seguridad está en enfrentar a delincuencia organizada, sofisticada en herramientas, redes y modalidades, e incluso, en muchos casos hacen parte de redes transnacionales que instrumentalizan a determinados sectores de la sociedad para sus fines criminales. Evidentemente el tema de la seguridad está a la orden del día y plantea retos constantes sobre los enfoques para abordarlo, los datos y discusiones previas muestran la relevancia y vigencia del tema. La significativa tendencia a la baja en 9 de los 11 delitos medidos en Bogotá, son un reflejo de disminución real de los (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá, 2021)⁹, así la percepción vaya en contravía de estos datos reales, como ya se anotó.

¿Cómo organizar la literatura sobre los avances y propuestas en el campo de la seguridad ciudadana, y en qué campos teóricos, estrategias y metodologías? Esta última perspectiva podría resultar útil, sin embargo, es un campo aún difuso en el que no hay claridad en la frontera que divide cada propuesta, porque, por ejemplo, de un campo teórico se pueden desprender estrategias específicas para un contexto determinado, lo que la convertiría en una metodología híbrida, que va sufriendo ajustes paralelamente al cambio en los desafíos de seguridad. La organización que aquí se presenta resulta, por lo tanto, un poco caprichosa pero útil para abordar la literatura y propuestas en el campo de la seguridad.

A continuación, se agrupan los aportes de la literatura en seguridad con base en los principios fundamentales que definen cada uno de los tres campos a saber: teorías, estrategias y metodologías. La primera acoge la lógica de exponer principios claves y fundamentales sobre un campo determinado, en este caso la seguridad; en otras palabras, la teoría es la forma en que se organizan las ideas que explican un fenómeno de relevancia a partir de la observación y la experiencia. La segunda, hace referencia a acciones planeadas y meditadas que buscan un fin determinado, en este caso, el de mejorar la seguridad. La tercera, está relacionada específicamente con un conjunto

9. Para ver los datos desagregados remitirse al informe: Balance estadístico de seguridad en Bogotá 2020, disponible en: https://scj.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/VF_BALANCE_SEGURIDAD_2020.pdf

de acciones o pasos racionales que se plantean para alcanzar un objetivo, por ejemplo, el de mejorar la seguridad.

Este capítulo además de la introducción aquí expuesta se divide en 4 secciones y las conclusiones. El primer acápite se titula teorías sobre seguridad, en el cual se hace un balance de los principales aportes que hay en la literatura sobre el tema. En la segunda sección, estrategias en seguridad, se explican algunas de las acciones específicas usadas en el campo de la seguridad. La tercera sección titulada metodologías en seguridad, hace un recorrido por las etapas que componen la investigación policial. El cuarto acápite, interpretación de los aportes en clave colombiana, busca mostrar la relevancia de los aportes teóricos, estratégicos y metodológicos para mejorar el servicio de policía en Colombia.

1.1 Teorías sobre seguridad

Hay una teoría que ha cobrado relevancia a propósito del aumento de los cibercrímenes y del papel de internet y las redes sociales en la vida diaria de las personas, es la llamada teoría del estilo de vida y actividades rutinarias en la victimización por cibercrímenes (Lifestyle Routine Activities Theory for Cybercrime Victimization), es una propuesta que busca entender y analizar las causas que permiten o facilitan que un individuo sea víctima de un crimen cibernético, o por qué resulta siendo elegido como objetivo. Las investigaciones en este campo teórico sostienen que las rutinas y determinados estilos de vida incrementan significativamente la posibilidad de ser víctima de un cibercrimen.

Aunque es una propuesta teórica en ciernes que no ha sido lo suficientemente evaluada empíricamente, ya hay investigaciones que señalan que existe una correlación entre el estilo de vida y actividades rutinarias con la posibilidad de ser víctima de algún tipo de cibercrimen. Los investigadores Holt y Bossler (2017), adelantaron un experimento con estudiantes universitarios para comprobar esta teoría, en su análisis encontraron elementos para sostener que tanto de manera individual como en pares, el riesgo de ser víctima de un cibercrimen aumenta en tanto hay actividades rutinarias. Más recientemente, Mikkola et al. (2020), realizaron un experimento similar con participantes de Estados Unidos, Finlandia, España y Corea del Sur, los resultados fueron similares a los del experimento antes citado, aunque aclaran que no son concluyentes, por lo que sugieren integrar otras teorías y variables para entender mejor el fenómeno.

La propuesta ambiente, criminología ambiental y análisis del crimen (Environmental Criminology and Crime Analysis), se ha convertido en una teoría clave en la lucha contra el crimen porque permite explicar eventos delictivos en relación con el contexto; en otras palabras, esta teoría propone que un evento criminal debe ser entendido porque confluyen diferentes factores: víctimas, criminales, objetivos, leyes y condiciones

particulares de tiempo y lugar (Wortley y Townsley, 2017, p. 22)¹⁰. Entonces, de acuerdo con los autores, lo que esta teoría propone es explicar el crimen en términos de la influencia del ambiente. La cual se complementa con herramientas tecnológicas de análisis del crimen con las que se busca establecer y proveer un conjunto de procesos que den información sobre modelos y tendencias en la correlación de variables relacionadas con eventos criminales.

No obstante, como se sugirió al principio de este capítulo, no es una teoría pura, ya que se traslapa con otras propuestas teóricas, pero sí es parte del núcleo de la criminología ambiental que señala el papel que juega el entorno en la comisión de un delito, lo cual pone de relieve la importancia del contexto o ambiente en el control y prevención eficaz del crimen; y no es un asunto exclusivo del azar, por ejemplo, analizando factores sociodemográficos, temporales y espaciales a través de mapas y cuadros.

Junto a la anterior, la teoría de las ventanas rotas (*Broken Windows Policing*), es una teoría tradicional en el campo de la criminología que hace especial énfasis en los entornos ciudadanos y su cuidado. Esta propuesta sostiene que sí el entorno de una ciudad está en buenas condiciones, esto reduce el vandalismo y por ende la tasa de criminalidad, a lo cual se le puede sumar una mejor percepción de seguridad por parte de los ciudadanos. Los pioneros de esta teoría fueron Kelling y Coles (1996), que se basó en un artículo del mismo Kelling y Wilson (1982)¹¹. La propuesta arguye que hay que evitar el vandalismo y evitar que los problemas crezcan, manteniendo los entornos urbanos limpios, cuidados y en buenas condiciones, con lo cual los crímenes menores disminuirán. La conclusión de la teoría es que sí alguien empieza a desobedecer las normas o da el primer paso en términos de cometer actos fuera de la ley, vandalizando entornos, viene un deterioro paulatino del orden en la comunidad, principio que se puede ampliar a otros escenarios de delitos y crímenes.

Dentro del campo teórico sobre seguridad y crimen ha cobrado fuerza la idea de disuasión (*deterrence*), como campo teórico aun en desarrollo, como lo muestra la literatura relacionada (Weisburd y Braga, 2006; Kennedy, 2006), que se enfoca en temas que abordan el efecto de la disuasión en el comportamiento del crimen. Esta teoría contribuye al robustecimiento de los trabajos que relacionan el control del crimen con el factor de oportunidad y las condiciones del ambiente, explicadas arriba.

10. Aunque esta definición es tomada originalmente por los autores de Brantingham (1991). (Favor incluir la referencia en el listado.)

11. El pionero de esta idea fue el profesor Philip Zimbardo de la Universidad de Stanford, quien en 1969 abandonó un carro en mal estado en Nueva York, y vio como después fue destrozado.

La propuesta está relacionada con delitos de tipo penal, donde la probabilidad de ser capturado y el tipo de pena puede disuadir al criminal de cometer el delito. Esta propuesta teórica cuenta con evidencia empírica y modelos matemáticos sofisticados que explican la toma de decisión del delincuente sobre el factor de oportunidad (Nagin et al., 2015). En la evaluación que el criminal hace juega un papel clave el análisis del costo beneficio, es decir, que dependiendo del tipo de delito el delincuente tiene en cuenta el riesgo de ser atrapado, la posible pena y la ganancia si tiene éxito (Nagin et al., 2015; Manski, 2006). La virtud de esta teoría es que enfoca sus esfuerzos en entender cómo funciona la mente del criminal y cómo éste evalúa las consecuencias de sus actos, lo cual se traduce en estrategias de disuasión que pueden tener un impacto real y de manera anticipada en el comportamiento del crimen, se puede decir que persuade en la medida en que cambia comportamientos.

Por último, la actividad de policía basada en evidencia (*Evidence Based Policing*), ha sido incluidas en esta sección teórica por dos razones: sus sólidos principios y su nutrido aporte a las teorías y estrategias en seguridad, lo que la convierte en una propuesta base de la cual se nutren las demás. Esta tendencia usa no solo abundante evidencia, sino además de calidad, lo que la hace más eficiente en términos de uso de recursos humanos y monetarios en las intervenciones contra el crimen en contextos específicos. Las acciones de policía basadas en evidencia van más allá de los simples experimentos, se pueden considerar como acciones científicas que se convierten en una herramienta eficaz para la prevención del crimen, la relación con la comunidad y el trabajo de policía (Weisburd y Braga, 2006)¹². Lo que hace que las decisiones de policía sean cada vez menos irreflexivas y basadas en la simple intuición. El objetivo es que el diseño e implementación de estrategias contra el crimen se planeen basados en evidencia sólida, esto asegura efectividad y eficiencia en los resultados en escenarios de recursos limitados (Sherman, 2013).

Las principales conclusiones de esta sección son dos: primera, las propuestas teóricas son relativamente recientes y no tienen definida una frontera clara y definitiva entre ellas, lo que no se traduce en un inconveniente, sino en una oportunidad de nutrir las propuestas con cada uno de los aportes y enfoques, e incluso enmarca su adopción en un proceso simbiótico. Segunda, hay evidentes aportes y avances teóricos en la seguridad en las últimas tres décadas, que apuntan a una policía más eficaz y eficiente en su labor, con un trabajo fuerte en la prevención del crimen y en estrechar lazos y ganar legitimidad con la comunidad.

12. Ellos son los editores del libro *Police Innovation, Contrasting Perspectives*; el cual está compuesto por diferentes partes y capítulos de diversos autores que definen las características de *Evidence Based Policing*. Para ampliar en esta propuesta teórica remitirse a ese trabajo.

1.2. Estrategias en seguridad

Las estrategias son más específicas, aplicadas y del campo empírico que las teorías, aunque se nutren de las orientaciones que trazan estas últimas. El balance de estrategias aquí expuesto no es exhaustivo, pero sí reciente, vigente y aplicable a diferentes contextos, como orientaciones generales para combatir el crimen y el delito y mejorar significativamente la seguridad. Las siguientes cinco estrategias: *Community Policing*, *Problem Oriented Policing*, *Hot Spots Policing*, *Third Party Policing* y *Pulling Levers Policing*, se agruparon en esta categoría de estrategias porque comparten el atributo de proyectar y dirigir acciones específicas con un fin determinado en el campo de la seguridad. Veamos en qué consiste cada una.

La estrategia Policía y Comunidad (*Community Policing*), se empezó a emplear en la década de los ochenta en los Estados Unidos, en ella el papel de la comunidad resulta fundamental en la definición de los problemas y prioridades en el trabajo de policía. Inició con patrullajes a pie por parte de los uniformados para construir una sensación de más cercanía con la comunidad y trascender el uso tradicional de la fuerza, enfocándose más en la prevención y reducción del crimen a largo plazo. Con esta estrategia, la confianza entre la policía y la comunidad se reconstruye, especialmente en aquellos lugares donde la legitimidad está resquebrajada. El riesgo de esta estrategia es que todo lo logrado se puede minar con un solo evento negativo, o con una mala conducta de un solo miembro de la policía (Bayley, 1988; Cordner, 1988; Greene y Mastrofski, 1988). *Community Policing* es más un proceso que un producto, por esto, es una práctica que ha sufrido cambios a través del tiempo, en combinación con otras estrategias y de acuerdo con las necesidades de cada contexto.

La estrategia de Policía Orientada a Problemas (*Problem oriented policing*), está planteada específicamente para la reducción del crimen, porque se enfoca en la identificación y análisis de un problema específico. Con ella se busca otorgar margen de autonomía y maniobra a las fuerzas de policía, dejando algunas decisiones a su discrecionalidad; en otras palabras, les da la capacidad de tomar decisiones en contextos específicos de acuerdo con las necesidades de la situación. La complejidad de esta estrategia es que se enfoca en lugares con problemas o desordenes sociales y físicos profundos que presentan altas tasas de incidentes criminales (Clarke, 1998; Weisburd y Braga, 2006: 55, 107, 138). La dificultad de implementación de esta propuesta es que no todas las policías del mundo tienen la misma formación que les permita adquirir herramientas para tomar decisiones responsables en “caliente”, puede resultar útil para escenarios de alta criminalidad, pero con ciertas restricciones normativas del lugar donde se aplique.

La estrategia sobre identificación de Puntos Calientes (*Hot Spots Policing*), es un modelo de innovación policial anclado en la teoría tradicional de la criminología, con

antecedentes como experimento en la década de los noventa (Cohen y Felson, 1979). La implementación de esta estrategia no implica grandes cambios en la misionalidad de la policía, lo que no demanda un nuevo apuntalamiento en la capacitación tradicional de este cuerpo; pero si requiere enfocarse más cuidadosamente en los lugares donde es más alta la presencia de criminalidad (Weisburd y Braga, 2006: 38; Alcaldía Mayor, 2017). Esta estrategia se desprende de una sólida base teórica y se sustenta en abundante evidencia que documenta la necesidad de focalizar acciones en microterritorios. Identificar los lugares con altas tasas de criminalidad es un elemento importante de la ecuación en seguridad. Aunque la crítica más contundente a esta estrategia es que no acaba o reduce la criminalidad, sino que la desplaza hacia lugares cercanos, sin una solución estructural de largo plazo; por lo tanto, el reto es lograr pasar de la disuasión (desplazamiento del crimen) hacia la persuasión del delito o la difusión de beneficios (desplazamiento de la percepción de seguridad e inhibición del delito).

Los terceros en la labor de policía o (Third party policing), es una estrategia que con base en la persuasión propone extender la labor de policía a terceros, algo así como compartir responsabilidades institucionalmente. Eso sí, a terceros institucionales, que dada su labor pueden directa o tangencialmente coadyuvar a prevenir, controlar y reducir el crimen. Esta estrategia busca control social y prevención del crimen concentrando los esfuerzos en personas, lugares y situaciones. La policía no puede actuar con éxito en todas sus labores, por eso requiere sinergias institucionales ya que su labor tiene límites legales y de recursos y, por ende, los desafíos la desbordan (Weisburd y Braga, 2006; Mazerolle y Ransley, 2006). La crítica a esta propuesta es que no implica un cambio en la actividad de policía, porque desbordaría su misionalidad, entonces demanda iniciativa y sinergias con otras instituciones. La dificultad de aplicación radica en que las transformaciones de un gobierno o la regulación estatal implican cambios institucionales lentos, con obstáculos por las tensiones políticas entre diversos grupos de poder.

La estrategia Pulling Levers Policing, se orienta hacia problemas específicos relacionados con seguridad; en ella se invita a combinar diversas estrategias para enfrentar problemas de criminalidad, haciendo un análisis minucioso del fenómeno y desarrollando soluciones innovadoras que apunten a resultados ambiciosos. Específicamente, esta estrategia se enfoca en la disuasión y la prevención del crimen con base en la ley, servicios y asistencia social y la ayuda de la comunidad como aliada (Kennedy, 2006). Es una estrategia con visos de metodología porque proponen con base en análisis de información el desarrollo de estrategias combinadas, como un paso a paso, pero guarda cercanía con la metodología por su forma de implementación.

Como conclusión de esta sección vale la pena señalar tres aspectos: primero, todas las estrategias coinciden en que la disuasión y prevención resultan ser un elemento clave de la seguridad, eficaz y eficiente en la inversión de recursos. Segundo, todas las

estrategias se diferencian en los énfasis, esto es, en personas lugares o situaciones, dependiendo el tipo de actividad criminal; algunas apuntan a construir tejido social con la comunidad y otras a reducir y atacar el crimen de manera directa. Tercero, todas las estrategias, sin importar su antigüedad y origen, permiten un margen de maniobra que las hace adaptables a diversos contextos, trazando nuevos caminos para el desarrollo de un sincretismo estratégico en seguridad.

1.3 Metodologías en seguridad

En esta sección se hace un balance general sobre lo que metodológicamente es más usado en la labor de recolección, sistematización, análisis y planeación en las labores de investigación de la policía. Estos pasos se pueden entender como una metodología definida y establecida, lo que no implica que no pueda ser objeto de ajustes dependiendo de contextos y necesidades en seguridad. No nos ceñiremos a cada uno de los pasos que propone la literatura sobre el tema, más bien a una agrupación en etapas de acuerdo con cada momento de investigación. También se hará una breve explicación de Compstat como herramienta estadística y la propuesta metodológica para la resolución de problemas de policía de Goldstein.

La propuesta original de los 60 pequeños pasos de análisis delictivo para la resolución de problemas (Clarke y Eck, 2005)¹³, está agrupada en 8 etapas que van desde la preparación mental del investigador, hasta la etapa de comunicación efectiva de lo logrado; pasando por análisis de contextos y problemas delictivos, planeación de soluciones, implementación y evaluación de impacto. Las ocho grandes etapas que incluyen 60 pasos no son evolutivas, estas se pueden traslapar entre ellas o pueden implicar retrocesos para ajustes necesarios, así como momentos de implementación simultánea.

La primera etapa: *prepárese a sí mismo*, es una reflexión del investigador sobre su labor, su experiencia, sus fortalezas y debilidades; lo que le permite ser consciente de la capacidad personal y profesional que tiene para enfrentar desafíos en seguridad que a veces implican afectaciones profundas en lo psicológico y/o personal.

La segunda etapa: *aprenda sobre las políticas de seguridad pública orientadas a la resolución de problemas*, consiste en la invitación a enfocar el trabajo hacia problemas específicos y basados en políticas concretas. En otras palabras, se invita al investigador a que use el método buscar, analizar, solucionar y evaluar (BASE) y se vuelva experto en

13. Este trabajo se encuentra publicado en inglés y español y ha sido usado en Colombia por la División de Investigación Criminal e Interpol, Área de Formación y Análisis Criminal (2010), como orientación metodológica para la labor de policía. La propuesta de los 60 pequeños pasos tiene ejercicios y orientaciones para aplicar en el plano real, lo que lo convierte en una orientación metodológica útil.

Políticas Orientadas a Problemas (POP), con el fin de hacer el ejercicio ordenado y eficiente en términos metodológicos, con técnicas definidas para problemas delimitados.

La tercera etapa: *estudie criminología ambiental*, se traslapa con las teorías y estrategias que señalan la importancia del contexto, ambiente o de la prevención situacional del delito. La idea de esta etapa es identificar las situaciones o escenarios que son aprovechados por el delincuente. Esta etapa se puede calificar, como se hace en la jerga investigativa, de trabajo de campo para recopilar información, describirla y analizarla, lo que resulta útil en la labor de policía: proponer modelos de predicción del comportamiento criminal. Las fuentes de información de esta etapa son múltiples, incluso proponen el acercamiento a delincuentes para que por medio de entrevistas o conversaciones hablen sobre sus métodos, modalidades y trayectorias delictivas.

La cuarta etapa: *explore problemas delictivos*, consiste en el acercamiento y reflexión sobre el problema que se quiere solucionar, lo que implica definirlo, delimitarlo y conocerlo; es decir, dónde, cómo y cuándo se concentran los hechos delictivos; en qué grupos de población, en qué lugares, en qué momentos y sobre qué elementos, cuando se trata de hurto. Con esta etapa se buscan dos cosas: atacar el problema directamente y prevenirlo ya que se pueden deducir comportamientos anticipadamente.

La quinta etapa: *analice a profundidad*, es la aprehensión completa del problema de interpretación y ajuste constante. Los objetivos de esta etapa son diversos, por ejemplo, se depuran los datos, se hacen diagnósticos preliminares y se formulan hipótesis, así el ejercicio de investigación resulta riguroso metodológicamente, la intuición inicial empieza a ser paulatinamente desplazada por certezas científicas. Con esta base se proponen perfiles de individuos o situaciones y se construyen modelos. De este ejercicio de análisis profundo surgen lecciones aprendidas con base en asociaciones de eventos, similitudes en el tiempo y en el espacio de hechos delictivos, cambios en los patrones de comportamiento del crimen y tendencias en el tiempo. Esta se puede considerar como la etapa más robusta y núcleo del proceso de investigación, que comparado dejan a las etapas previas como introductorias y de preparación, y a las posteriores como concluyentes y de reflexión.

La sexta etapa: *encuentre una solución práctica*, busca básicamente orientar al investigador en la propuesta de una solución práctica, concreta y viable al problema identificado y analizado. El objetivo es desestimular a los delincuentes o aumentar sus dificultades y riesgos cuando de cometer un delito o crimen se trata. Esta etapa conlleva dos ideas claves; una, la disuasión por medio del incremento del riesgo para el delincuente; la otra idea, la solución y procedimiento a aplicar cuando la prevención no fue suficiente y el delito o crimen se llevó a cabo. En otras palabras, es la puesta en marcha del plan A, que disuade al máximo la comisión de un delito o crimen; y el plan B, que ponen en marcha el protocolo cuando el plan A no fue suficiente.

La séptima etapa: *determine el impacto*, busca hacer un balance de todo lo precedente, pero específicamente de la implementación de la solución del problema, lo cual contempla evaluación y ajustes constantes, por ejemplo, desplazamientos a otros tipos de blancos, tácticas o tipos de delitos. Así como la identificación de efectos colaterales o externalidades positivas y negativas. El impacto en términos de éxito o fracaso, total o parcial de una estrategia aplicada, conlleva un examen minucioso a cada una de las etapas previas, que incluyen desde el levantamiento de datos, el análisis, el diagnóstico, la formulación de las hipótesis y, por supuesto, la implementación de las soluciones.

La octava etapa: *comunique con efectividad*, es una invitación a la forma adecuada, expedita y comprensible en que debe presentarse la información final y los resultados. La clave de esta etapa es la claridad, con el uso adecuado, puntual y pertinente de tablas, gráficos y mapas que se centren en resultados y hallazgos, con alusiones al proceso de diseño e implementación.

Las ocho etapas anteriores que incluyen 60 pasos se inspiran en la propuesta de Goldstein (1990), sobre cómo mejorar los procesos de policía y cómo orientar las acciones a problemas puntuales. El autor propone una metodología compuesta por 7 pasos que coinciden parcialmente con los anteriores. Estos son:

1. Identificación del problema.
2. Identificación de las opciones que implican todas las dimensiones del problema.
3. Examen de los factores morales, legales y constitucionales de las opciones.
4. Identificación de todos los departamentos o las organizaciones implicadas, que pueden verse afectadas por varios enfoques, por políticas o por planes.
5. Identificación y revisión de las normas y los procedimientos necesarios para la aplicación y el control.
6. Información y participación de los ciudadanos y de los líderes de la comunidad.
7. Establecimiento de mecanismos de retroalimentación eficaces como medio para investigar la eficacia de la política y los ámbitos en que puede ser necesario hacer cambios.

Por último, se incluyó en esta sección metodológica la herramienta *estadística Compstat*¹⁴ porque su incorporación en algunos de los pasos de la metodología señalada resulta de gran utilidad. Su aporte consiste en ubicar en mapas información sobre diferentes incidentes delictivos por zonas y relacionarlo con el o los grupos policiales que atienden los casos. Esta herramienta de comparación estadística puede incluir diversas variables como

14. Esta herramienta fue incorporada para mejorar la seguridad en Nueva York en la década de los noventa por parte del alcalde Giuliani, lo que le mereció el premio a la innovación en gobierno por parte de la Universidad de Harvard. Al uso de esta herramienta se le atribuye la reducción de los homicidios, por eso después fue llevada a otras ciudades de Estados Unidos como Chicago, también a países como Canadá y Australia.

lugar, hora y tipo de incidente, así como el tipo de intervención y el resultado de la misma, que a su vez, se puede comparar con otros momentos o lugares (Weisburd y Braga, 2006). *Compstat* es una herramienta que puede ser incorporada en algunos de los pasos y etapas explicadas arriba, pero por sí sola no tiene impacto en la reducción del crimen, necesita detrás orientaciones teóricas que ayuden a interpretar los datos y resultados con agudeza.

En conclusión, tanto las 8 etapas como los 7 pasos explicados son una orientación metodológica pertinente para planear las acciones de policía contra el crimen y el delito; aunque no deben ser tomadas como recetas aplicables a cualquier contexto. Las realidades son diversas y los ajustes deben obedecer a la disponibilidad de recursos financieros, marcos jurídicos y legales, conocimiento técnico, experiencia y capacidad policial. De otra parte, *Compstat* es una herramienta que no trabaja sola, demanda insumos para que sea aprovechable y eficiente. Necesita ser alimentada con datos robustos y limpios, esto significa que en un marco institucional débil y poco claro, la herramienta pierde eficacia y eficiencia.

1.4. Interpretación de los aportes en clave colombiana

En la introducción de este capítulo se puso de relieve la situación general de seguridad en Colombia y Bogotá, lo cual no implica que sean los únicos desafíos relacionados con seguridad que se deban enfrentar. En Colombia hacen presencia 3 de los 10 principales grupos criminales de la región (Insighcrime, 2020)¹⁵. Entonces, a los desafíos de seguridad urbana descrito se suma el del tráfico internacional de droga y el del microtráfico en zonas urbanas, con todos los problemas en seguridad que estas dos realidades conllevan, por ejemplo, en el comportamiento de los homicidios y en otra serie de actividades ilegales ligadas a este negocio.

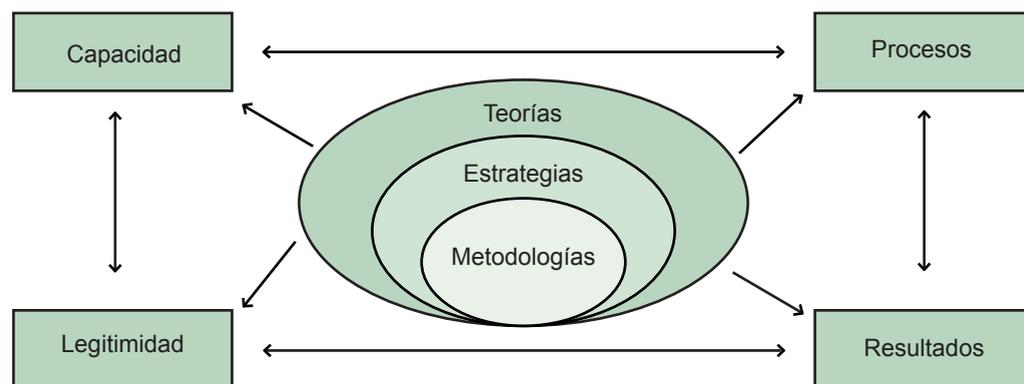
Los aportes y avances teóricos, estratégicos y metodológicos deben ser la punta de lanza para mejorar los cuatro indicadores con los cuales se mide la labor de la policía, esto son: capacidad, proceso, legitimidad y resultados. Por *capacidad* se entiende la propiedad y posibilidad que tiene la policía de contener y responder a eventos relacionados con seguridad, con los recursos que posee y sin descuidar todas las labores asignadas. Los procesos son un conjunto de etapas sucesivas que buscan ordenar y procesar información; la claridad, dinamismo y celeridad de estos son un valor agregado que mejora la eficiencia en la labor de brindar seguridad por parte de la policía. La legitimidad se entiende como la capacidad de construir y mantener poder, obediencia y respaldo entre

15. Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia, Primer Comando de la Capital (PCC) de Brasil, Cartel de Sinaloa en México, Cartel Jalisco Nueva Generación en México, Ex Farc en Colombia, Comando Rojo en Brasil, la Mara Salvatrucha (MS13) en El Salvador, Urabeños en Colombia, Cartel del Golfo en México y la pandilla callejera Barrio 18 en El Salvador (Insighcrime, 2020).

la comunidad, como condición clave en el ejercicio de policía que demanda constante contacto y apoyo de la comunidad. Por último, el resultado es el efecto que producen las acciones y los procesos; en la labor de seguridad es fundamental que los resultados sean positivos, progresivos y sostenidos.

En la Figura 2, se explica cómo interactúan los aportes mencionados en este capítulo junto con los indicadores de medición de calidad en el servicio de policía. De la interacción se desprenden jerarquías y relaciones simbióticas. Las jerarquías obedecen a los campos teóricos que enmarca y contiene el diseño de estrategias y la adopción de metodologías. El proceso simbiótico consiste en la constante realimentación de los 4 indicadores, no son evolutivos ni unidireccionales, se nutren mutuamente y a su vez están permeados por los campos teóricos, estratégicos y metodológicos.

Figura 2
Interacción de aportes e indicadores



La clave para mejorar las condiciones de seguridad en Colombia y sostener los resultados obtenidos, es la adopción e implementación cada vez más rigurosa de los principios y aportes abordados a lo largo del capítulo. No es casualidad que los países con mejores condiciones de seguridad sean los que van a la vanguardia de la investigación en temas de seguridad. No obstante, las orientaciones aquí expuestas no deben tomarse como una receta de aplicación en la realidad colombiana. La invitación es que sean el punto de partida, nutridos y ajustados con base en la experiencia colombiana; los recursos financieros, humanos y materiales con los que se cuentan; teniendo presente los desafíos en seguridad que se nos plantean a futuro¹⁶.

16. Ya se han dado pasos en este sentido con el think thank criminológico de la Policía Nacional, el cual se debe sostener y robustecer como un escenario de debate natural sobre seguridad.

La principal conclusión de esta sección es que se cuenta con una amplia “caja de herramientas” variada y útil para trabajar por mejorar la seguridad en Colombia, se requieren esfuerzos investigativos, académicos, aplicados y de reflexión que incorporen todos los enfoques y aportes, con los ajustes necesarios para la realidad del país. La innovación en el campo de la seguridad debe ser la premisa, eso sí, basada en la evidencia, datos y constantes monitoreos de los planes y programas que se implementen, no hay puntos de llegada, si retos contantes.

Conclusiones

Los avances teóricos, estratégicos y metodológicos en el campo de la seguridad en las últimas tres décadas son evidentes, con antecedentes en las dos décadas anteriores y provenientes principalmente de los países desarrollados, con regímenes políticos democráticos que tienen como desafío brindar seguridad respetando la ley y las libertades, a diferencia de las dictaduras o autoritarismos que construyen seguridad basados en el miedo.

Los aportes aquí explicados no deben considerarse como recetas, pero si como orientaciones ajustables a cada contexto, por ejemplo, al colombiano donde detrás de la búsqueda de resultados en seguridad hay necesidad de mejorar capacidad de policía, ajustar procesos y construir legitimidad frente a la comunidad.

Una conclusión transversal que emana del balance de aportes aquí presentado es la que subraya la importancia en la producción, procesamiento y análisis de datos, como el mejor aliado para la toma de decisiones basados en evidencia empírica, lo cual hace más eficiente el uso y asignación de recursos humanos, materiales y financieros. El diseño e implementación de programas contra el crimen y el delito soportados en evidencia, es un camino objetivo y racional de mejorar la seguridad, camino que la Policía Nacional de Colombia ya está recorriendo.

Hay un factor que no es tratado por las teorías, ni incorporado en las estrategias, ni contemplado por las metodologías, el cual está relacionado con la voluntad política, el diseño institucional y la presencia de crimen transnacional organizado. Lo cual nos invita a pensar y fomentar acciones como las siguientes: sinergias institucionales que permitan compartir información de inteligencia, fomentar la cooperación con la región en temas de seguridad, invertir en tecnología que fortalezca la capacidad y la labor de inteligencia, actualizar constantemente al personal de policía, consolidar información y datos dispersos relacionados con seguridad para mejorar la toma de decisiones.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2020). El pasillo estrecho. *Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*. Editorial Planeta.
- Balance Estadístico de Seguridad, Bogotá 2020 (2021). Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá. https://scj.gov.co/sites/default/files/archivos-adjuntos/VF_BALANCE_SEGURIDAD_2020..pdf
- Bayley, D. (1988). Community policing: A report from the devil's advocate. En J. R. Greene and S. D. Mastrofski (eds.), *Community policing: Rhetoric or reality?* 225–238. Praeger.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (Abril de 2019). *Indicadores de victimización y percepción de seguridad en Bogotá se mantienen estables*. <https://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2019/Abril-2019/Indicadores-de-victimizacion-y-percepcion-de-seguridad-en-Bogota-se-mantienen-estables>
- Clarke, R. (1998). Defining police strategies: Problem solving, problem-oriented policing and community-oriented policing. En T. O'Connor Shelley and A. C. Grant (eds.), *Problem-oriented policing: Crime-specific problems, critical issues, and making POP work*. Police Executive Research Forum.
- Clarke, R. & Eck, J. (2005). *Crime analysis from problem solvers, in 60 smalls steps*. U.S. Department of Justice, Center for Problem Oriented Policing.
- Cohen, L. E. & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44, 588–605.
- Cordner, G. (1988). A problem-oriented approach to community-oriented policing. En J. Greene and S. Mastrofski (eds.), *Community policing: Rhetoric or reality?* Praeger.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE (2019). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2018/Presentacion_ECSC_2018.pdf
- Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented policing*. McGraw-Hill.
- Greene, J. & Mastrofski, S. (eds.) (1988). *Community policing: Rhetoric or reality?* Praeger.
- Holt, T. y Bossler, A. (2017). *Cybercrime in progress: Theory and prevention of technology-enabled offenses*. Crime Science Series.
- Insightcrime (2020). Actores Criminales. <https://es.insightcrime.org/actores-criminales/>
- Institut National de Santé Publique du Québec. (2021). *Definición del Concepto Seguridad*. <https://www.inspq.qc.ca/es/centro-collaborador-oms-de-quebec-para-la-promocion-de-la-seguridad-y-prevencion-de-traumatismos/definicion-del-concepto-de-seguridad>
- Junguito, R. (2021). *Portafolio*. Seguridad y crecimiento económico <https://www.portafolio.co/opinion/roberto-junguito/seguridad-crecimiento-economico-111722>
- Kelling, G. and Coles, C. (1996). *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Touchstone, Simon and Schuster, New York.

- Kelling, G. and Wilson, Q. (1982). Broken Windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*.
- Kennedy, D. (2006). Old wine in a new bottle: policing and the lesson of pulling levers. En Weisburd, D. Braga, Anthony. (eds), *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press.
- Manski, C. (2006). Search Profiling with Partial Knowledge of Deterrence. *The Economic Journal*, 116(515).
- Mazerolle, L. & Ransley, J. (2006). *Third-party policing*. Cambridge University Press.
- Mikkola, M., Oksanen, A., Kaakinen, M., Miller, B. L., Savolainen, I., Sirola, A., Zych, I. & Paek, H. J. (2020). Situational and Individual Risk Factors for Cybercrime Victimization in a Cross-national Context. *Int J Offender Ther Comp Criminol*. Dec 10:306624X20981041. <https://doi.org/10.1177/0306624X20981041>
- Nagin, D., Solow, R., & Lum, C. (2015). Deterrence, criminal opportunities and police. *American Society and Criminology*.
- Organización de Estados Americanos OEA. (2012). *Paz, Seguridad, Democracia y Desarrollo*. <https://www.oas.org/docs/publications/OEA-Paz-Seguridad-Democracia-Desarrollo.pdf>
- Portal de Datos Mundiales sobre Migración. (30 de junio, 2021). *Migración forzoza o desplazamiento forzoso*. <https://migrationdataportal.org/es/themes/migracion-forzada-o-desplazamiento-forzado>
- Sherman, L. (2013). The Rise of Evidence Based Policing: Targeting, Testing and Tracking. *Crime and Justice*, 42(1), 377-451.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Alcaldía Mayor de Bogotá (2021). *Balance estadístico de seguridad*, Bogotá, 2020.
- The World Bank. (2021). *World Bank Country and Lending Groups*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- Vision of Humanity (2020). Global Peace Index 2020, *measuring peace in a complex world*. https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/10/GPI_2020_web.pdf
- Weisburd, D. & Braga, A. (2006). *Police Innovation. Contrasting Perspectives*. Cambridge University Press.
- Wortley, R. & Townsley, M. (edt) (2017). *Environmental Criminology and Crime Analysis*. Taylor and Francis Group.