

ANÁLISIS DE LA RELACIÓN DE COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA, DESDE UNA PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA

ANALYSIS OF THE INTERINSTITUTIONAL RELATIONSHIP OF COLLABORATION BETWEEN THE INTERIOR MINISTRY AND THE NATIONAL POLICE OF COLOMBIA, FROM AN ADMINISTRATIVE PERSPECTIVE

Evelyn Stella Ayala Cubillos¹

Recibido: octubre 15 de 2013
Aceptado: junio 15 de 2014

Resumen

En Colombia la Administración Pública permite generar relaciones interinstitucionales, cuyo objeto es la colaboración entre diferentes Entidades para que desde el ejercicio de sus funciones puedan aunar esfuerzos a través de acuerdos que faciliten la implementación de Políticas Públicas. El objeto de éste artículo es analizar aspectos propios de la gestión organizacional que afectan la ejecución financiera, pero desde el punto de vista de la relación de colaboración interinstitucional. Se efectuó un análisis a partir del estudio de caso de la relación entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional de Colombia, en el marco de la Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. El análisis permitió evidenciar la necesidad de fortalecer el proceso de planeación, de manera coordinada, entre las partes que participan en la relación de colaboración, de modo que puedan mejorar la articulación de sus recursos. De esta forma será posible dar un valor agregado a la experiencia de las instituciones involucradas, a sus procesos y procedimientos, potenciando así los acuerdos alcanzados.

Palabras clave: relación interinstitucional, gestión pública, colaboración interinstitucional, gestión organizacional, administración pública

Abstract

In Colombia the Public Administration can generate inter-institutional relationship allowing the cooperation among the different institutions which facilitates the implementation of a public policy through agreements among them.

The purpose of this article refers to the specific analysis of organizational management from the point of view of an inter-institutional collaborative relationship that affects the financial performance. An analysis was done for a case study of the relationship between the Interior Ministry and the National Police of Colombia, as part of the National Security Strategy and Civic Coexistence Policies.

This analysis allowed us to demonstrate the need to strengthen the planning process in coordination between the parties involved in the collaborative relationship and so they can better articulate their resources.

This will make it possible to add value to the experience of the institutions involved, their processes and procedures, and thus enhancing the agreements reached.

Key words: inter-institutional relationship, governance, collaboration inter-institutional, organizational management, public administration

¹ Ingeniera Electrónica, Estudiante de Maestría en Administración, Universidad Nacional de Colombia. Funcionaria Ministerio del Interior. E-mail: esayalac@unal.edu.co

1. Introducción

Una vez es formulada una política pública, debe determinarse quienes serán responsables de su ejecución y que acciones concretas se desarrollarán, para hacer posible el cumplimiento de sus objetivos. Una manera de lograrlo es a través del trabajo colaborativo entre entidades del estado y que puede ser considerado como una ventaja para el trabajo en las organizaciones, porque así es posible alcanzar objetivos que ninguna de ellas podría haber alcanzado por sí misma o al menos de igual manera.

El objetivo del presente artículo es mostrar el resultado de un análisis efectuado a partir de un estudio de caso, con el fin de identificar aspectos desde la perspectiva organizacional dentro del contexto jurídico y técnico propio de la Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, PENSCC. Para ello se eligió al Ministerio del Interior de Colombia, como la entidad que tiene entre sus objetivos primordiales la ejecución de las políticas públicas y que ha establecido relaciones de colaboración con la Policía Nacional para la ejecución de dicha política pública en Colombia.

El documento inicia presentando el diseño metodológico, junto con una breve descripción del contexto en el cual se desarrolla la relación de colaboración interinstitucional objeto del presente análisis; allí se incluyen los objetivos, programas y proyectos relacionados con la PENSCC. Luego se presenta el resultado del análisis, teniendo como punto de referencia la ejecución de los recursos que permiten la financiación de los proyectos para la PENSCC, relacionados con el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, SIES, el Programa de Departamentos y Municipios Seguros, DMS, y el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes, PNVC, los cuales están a cargo del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional de Colombia.

Como resultado del análisis se encontró que existe un factor común de los aspectos analizados y es la necesidad de mejorar el proceso de planeación cuyo impacto concreto sería la optimización de la gestión de las dos entidades en torno a la ejecución de la PENSCC. Por lo anterior y antes de las conclusiones, en la tercera sección se propone un instrumento de apoyo a la planeación para el diseño y estructuración de la relación de colaboración interinstitucional en las entidades estudiadas.

2. Metodología y contexto

2.1 Metodología

Con el fin de analizar la relación de colaboración como acción conjunta y conforme a lo planteado por Huxham (2002 p. 295), quien establece que el método que se ha utilizado con más frecuencia para el estudio de la colaboración tiene que ver con la "exploración de los datos de los elementos que parecen relacionarse con el tema particular", se efectuó un análisis descriptivo y explicativo sobre una relación interinstitucional de colaboración en el sector público Colombiano, mediante el estudio del vínculo entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, en el contexto de la Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, PENSCC, siendo así la unidad de análisis la relación entre éstas dos entidades. Se consideró a la ejecución presupuestal como el elemento resultante de la gestión organizacional de las entidades dentro del contexto jurídico y técnico, propio de la PENSCC.

La recolección de información ocurrió en el ambiente natural y cotidiano de funcionamiento de las entidades. Se realizó una revisión teórica y normativa y posteriormente como principal fuente de información se recurrió a la documentación que publica el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, en la cual se evidencian y soportan las actuaciones entre las dos entidades como consecuencia de la relación

de colaboración interinstitucional durante el período comprendido entre enero de 2007 a junio de 2013. Lo anterior incluyó, entre otros documentos, 75 actas de Comités, informes de gestión al Congreso de la República, presentados en el periodo 2007 a 2013, 78 informes de ejecución financiera (período 2007-2013), noticias publicadas en los portales web de las entidades y en medios de comunicación del país y los planes nacionales de desarrollo 2002-2006 y 2006-2010.

Así fue posible efectuar una descripción del contexto en el que se desarrolla la relación de colaboración interinstitucional y a su vez identificar aspectos concretos de la gestión organizacional, para posteriormente efectuar entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de diferentes niveles de las dos entidades.

Con dicha información se efectuó una categorización, utilizando el software ATLAS.ti 6, el cual permitió elegir, a partir de un análisis de red, los aspectos organizacionales que tienen más relevancia dentro de la relación de colaboración y que afectan directamente la ejecución de los recursos presupuestales.

2.2 El contexto

Colombia afronta una difícil situación interna en materia de orden público y seguridad, con altas tasas de homicidio, posesión de armas, delitos

violentos no letales como asaltos, robos secuestros, robos de vehículos, entre otros. Ello no solo es una percepción de la ciudadanía en general, sino que se corrobora con estudios de organismos internacionales, como el Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA, que en su Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas de 2012 y anterior, señala que Colombia sigue presentando altas tasas en materia de inseguridad frente a otros países del continente, y en particular comparado con los latinoamericanos.

En respuesta a esta situación, el gobierno colombiano ha buscado a través de una política pública la consolidación de la seguridad en el territorio nacional, diseñando la Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, PENSCC, cuyo fin es “proteger a los nacionales y extranjeros que se encuentren en Colombia, su vida, integridad, libertad y patrimonio económico, por medio de la reducción y la sanción del delito, el temor a la violencia y la promoción de la convivencia” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2006) definiendo unos objetivos, los cuales se encuentran en la (DNP, 2010) y que deben cumplirse a través de la coordinación entre el gobierno nacional y el liderazgo de gobernadores y alcaldes, en su papel de autoridades de policía y responsables del mantenimiento del orden público.

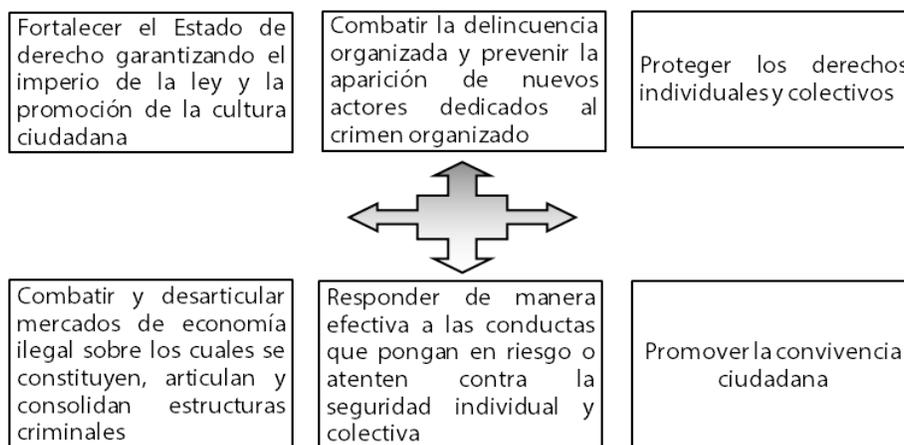


Figura 1. Objetivos de la PENSCC

Para la implementación de la PENSCC en Colombia, se ha requerido de un trabajo conjunto a través de una labor de colaboración interinstitucional, que se encuentra en cabeza de la presidencia de la república, pero que involucra a varias entidades del estado, quienes mediante un esfuerzo compartido con instituciones de diferentes niveles y con funciones aparentemente independientes, construyen relaciones de colaboración a través de vínculos para el intercambio de información, recursos, actividades y capacidades, para poder así en términos de Bryson et al. (2006 p. 44), lograr conjuntamente un resultado que no puede ser alcanzado de manera independiente.

Una de éstas relaciones de colaboración es la relación interinstitucional entre el ministerio del interior y la policía nacional, que ha permitido que la acción del gobierno nacional coadyuve a los entes territoriales a la implementación de la PENSCC, a través del diseño y ejecución de proyectos relacionados con el Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad, SIES, el programa de Departamentos y Municipios Seguros, DMS y el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes.

El SIES fue la respuesta a la necesidad de invertir en medidas que propendan por la seguridad de los ciudadanos, según lo establecido en el "Plan Nacional de desarrollo 2006-2010, Estado Comunitario: desarrollo para todos"; y en el "Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos"; lo anterior en el marco de la Constitución Política Colombiana de 1991 y en la Ley 489 de 1998.

Para la implementación del proyecto SIES se expidió el Documento Conpes 3437 de 2006, lo cual exigió la creación de un equipo interdisciplinario para su desarrollo y ejecución; lo anterior permitió optimizar el desarrollo de proyectos relacionados con éste tema y que hasta el momento, tal y como se menciona en el documento Conpes, se habían "caracterizado por

su dispersión y por la ausencia de criterios de estandarización tecnológica y de protocolos únicos de operación"(DNP,2006).

El SIES se compone de cinco subsistemas: Número Único de Seguridad y Emergencias (NUSE 123), Centros de Información, Estratégica Policial Seccional (CIEPS), Circuitos Cerrados de Televisión CCTV, Alarmas Comunitarias y Sistemas de Seguridad (Controles de acceso, monitoreo automático y bloqueo de vehículos y demás sistemas relacionados).

Por su parte, el programa de departamentos y municipios seguros, se diseñó para fortalecer la gobernabilidad local a través de un trabajo coordinado entre gobernadores, alcaldes, la policía y el gobierno nacional, el cual opera por ciclos que corresponden al periodo de gobierno de las autoridades departamentales y municipales y se opera a través de tres fases, que aparecen descritas en la figura 2, que son: capacitación, información y proyectos especiales.

Finalmente, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, PNVC, es la principal estrategia operativa actual de la Policía Nacional, la cual está orientada a "asegurar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana, con la asignación de responsabilidades en un área específica con el apoyo de herramientas tecnológicas y se adelantan aquellas obras y se adquieren elementos(...)" que permiten el fortalecimiento de la PENSCC en zonas urbanas y rurales de diferentes municipios en el país, lo cual incluye entre otros proyectos la construcción de CAIs, adquisición de medios logísticos, entre otros (Policía Nacional de Colombia [PONAL], 2013a).

En cuanto a los recursos que permiten la financiación de los proyectos para la PENSCC, éstos provienen de las Gobernaciones y Alcaldías de los municipios, el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional, la Policía Nacional, el Fondo Rotatorio de la Policía y del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ministerio

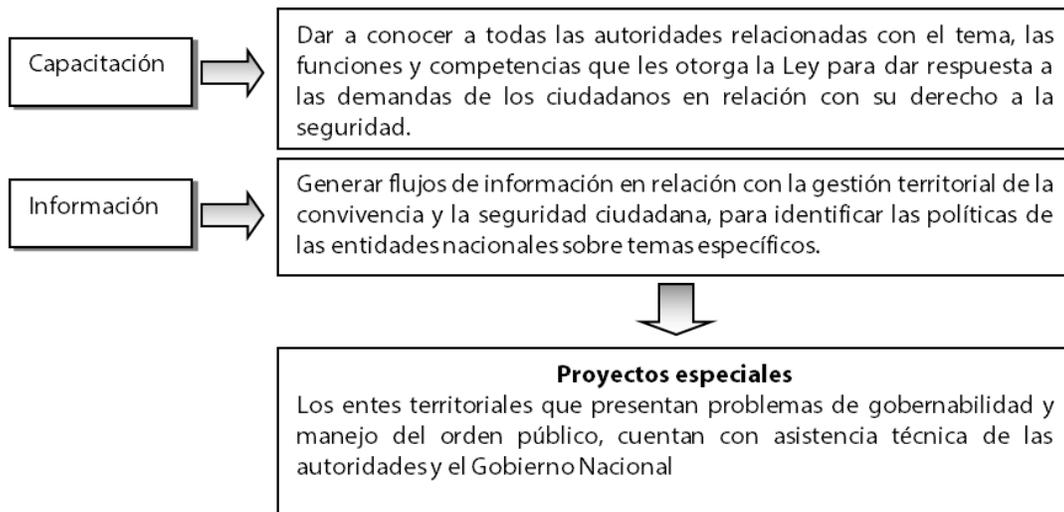


Figura 2. Fases del Programa de Departamentos y Municipios Seguros

del Interior [Mininterior], 2013a), siendo éste último el principal financiador y el cual funciona como una cuenta especial, sin personería jurídica, administrada por el Ministerio del Interior, como un sistema separado de cuentas, cuyo objetivo es realizar gastos destinados a garantizar la seguridad, convivencia ciudadana, la preservación del orden público y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial (Colombia, Ley 418 de 1997).

3. Resultados y discusión

Se analizó lo sucedido con la ejecución de los recursos presupuestales que permiten el desarrollo de proyectos relacionados con la PENSCC, encontrando que existen tres aspectos de la gestión organizacional de la relación de colaboración interinstitucional que han influido de manera más significativa en la ejecución anual de los recursos en todo el país. Los aspectos identificados fueron: la experiencia, los procesos y procedimientos de cada una de las entidades y los acuerdos.

3.1 La experiencia

Las condiciones presentes al inicio de la relación

de colaboración pueden facilitar o dificultar su desarrollo (Ansell & Gash, 2007 p. 544). Al revisar históricamente la relación de las dos entidades, se encontró que el Ministerio del Interior y la Policía Nacional en cumplimiento de sus funciones, deben trabajar frecuentemente en conjunto debido al carácter nacional que tienen las dos instituciones y las funciones que legalmente son establecidas, lo cual incluye entre otros temas las políticas de seguridad, derechos humanos, atención de emergencias y orden público, esto de acuerdo con el Decreto 2893 de 2011, el Decreto 2203 de 1993 y la Constitución Política Colombiana de 1991.

Desde el punto de vista organizacional la experiencia específica de las partes que interactúan en una relación de colaboración es una circunstancia altamente valorada en el momento de dar inicio a un trabajo colaborativo. En el caso de estudio ha resultado fundamental para el desarrollo de los programas y proyectos relacionados con la implementación de la PENSCC, toda vez que a partir de relaciones de colaboración anteriores, como fue el trabajo conjunto que adelantaron éstas dos entidades para la instalación de los sistemas de video y vigilancia durante el período 1995-2006, se pudo dar paso a proyectos similares que hicieron parte de los SIES

desde el año 2007, pero bajo una misma estructura que unificara criterios técnicos y de gestión.

La experiencia previa al 2007 fue muy importante en el diseño de los nuevos proyectos, para acordar las condiciones para su desarrollo, así como en el momento de su inicio. No obstante, a medida que se avanzaba, éstas experiencias fueron dejándose de lado debido a los cambios de normatividad y de las circunstancias técnicas propias de los proyectos, toda vez que éstos involucran tecnologías de la información y las comunicaciones que son rápidamente cambiantes por el comportamiento propio de esa industria, lo que coincide con el contenido de algunas actas y de algunas entrevistas efectuadas, en donde se encontró que la experiencia más relevante resulta ser la del mediano y corto plazo, lo cual es fundamental en el momento de iniciar el proceso de planeación de una nueva relación colaborativa.

En contraste con lo anterior, existe una condición generalizada en las dos entidades que afecta lo que puede considerarse como experiencia institucional y corresponde a los cambios periódicos en las organizaciones y de las personas que ejercen determinados cargos, lo que a menudo significa que la continuidad requerida para mantener las condiciones necesarias para la relación de colaboración interinstitucional no estén presentes (Huxham y Vangen, 2000 p.1159; Vangen y Huxham, 2003 p. S62). Si se centra la atención en el tema del recurso humano, los cambios implican una interrupción importante y ajustes organizacionales de acuerdo a los estilos de trabajo de las personas, aunque esto generalmente influye de manera más significativa cuando la rotación del personal se presenta en el nivel directivo y/o con poder de decisión.

A la rotación de personal se suma la casi inexistente consulta de archivos, lo que se refleja en muchos casos en el desconocimiento que tienen las personas frente a los temas y trámites

administrativos que se deben surtir antes de conseguir suscribir el convenio interadministrativo, a través del cual se acuerdan una serie de compromisos entre las partes intervinientes. Lo anterior se traduce en demoras que ocasionan que los compromisos presupuestales no se adquieran de manera temprana cada año y aunque los proyectos se diseñen en su mayoría para que sean aprobados y finalizados dentro de la vigencia fiscal, en ocasiones se requiere realizar prórrogas que superan el 31 de diciembre de cada año.

Estas prórrogas que van más allá de cada vigencia fiscal actual, transgreden el principio de anualidad del sistema presupuestal colombiano porque se hace necesario constituir reservas presupuestales, lo cual consiste en que un compromiso que ya está legalmente adquirido pero cuyo objeto contractual no pudo ser cumplido dentro del año fiscal que termina y debe ejecutarse en la siguiente vigencia; situación que se presentó en los años 2010, 2011 y 2012 según la información que se encuentra en la primera acta de reunión del comité evaluador del fondo de seguridad y convivencia del año inmediatamente siguiente. En los mencionados años no fue posible la ejecución de \$43.384.403.490, \$11.155.596.500,42 y \$9.938.527.618, respectivamente (Mininterior, 2013b; Mininterior, 2012a; Mininterior, 2011a); dichos recursos ya estaban comprometidos en proyectos financiados a través del fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana y su ejecución solo se consiguió hasta el año siguiente.

Algunas situaciones fueron imprevistas debido a la ola invernal que afectó el país en los años 2010 y 2011, lo que impidió adelantar algunas de las obras requeridas; pero existen factores predecibles como la aplicación de la ley de garantías electorales (Ley 996 de 2005), que impide celebrar convenios interadministrativos, por tratarse de una contratación directa, lo que se presentó durante la última parte del año 2009 y los primeros meses del año 2010 debido a la elección del congreso de la república y la elección

presidencial, posteriormente para el año 2011, la elección de gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y administradores locales. Ante situaciones predecibles como la aplicación de la mencionada ley de garantías, las entidades deberían diseñar estrategias que les permitan garantizar la ejecución de los recursos.

3.2 Los procesos

Además de las normas que permiten enmarcar legalmente las acciones de cada organización y con el cambio que inició con la Constitución Política de 1991, que permitió la migración hacia una “nueva gerencia pública”, las entidades hoy en día utilizan técnicas que hasta hace unos años eran propias únicamente del sector privado, pero que se han convertido en prácticas que permiten fijar lineamientos para que las acciones gubernamentales puedan estandarizarse y propender por una mejor gestión.

En efecto, en las entidades se han implementado los sistemas de gestión institucional en respuesta a esa “nueva gestión pública”; por una parte el ministerio del interior cuenta con el Sistema Integrado de Gestión Institucional (SIGI) (Mininterior, 2013c), mientras que la Policía Nacional cuenta con el Sistema de Gestión Integral (SGI) (Ponal, 2013b) y si bien los Sistemas de Gestión Institucional con sus respectivos procesos y procedimientos son independientes entre sí, toda vez que se diseñan e implementan por cada entidad, siguen los requisitos de los sistemas de gestión de la calidad para la rama ejecutiva del poder público y otras entidades prestadoras de servicios de acuerdo a la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 y en cumplimiento de la Ley 872 de 2003.

En la relación de colaboración interinstitucional analizada se encontró que en materia de la gestión financiera a través de los procesos y procedimientos de las entidades se da un estricto cumplimiento a lo establecido legalmente según la normatividad vigente y lo determinado por el

ministerio de hacienda y crédito público, lo que ha permitido que su gestión sea exitosa desde el punto de vista funcional, por lo que en general las auditorías realizadas por la contraloría general de la república, para el tema no tienen hallazgos que tengan un alcance fiscal y/o penal.

Una vez revisados en detalle los procesos y procedimientos, desde la perspectiva de la relación de colaboración interinstitucional, se encontró que tanto la Policía Nacional como el Ministerio del Interior, como organismos responsables de la implementación de la PENSCC y en cumplimiento de sus funciones, generan insumos concretos a través de sus propios procesos y procedimientos para la otra entidad participante en la relación de colaboración interinstitucional. Estos insumos están documentados en actas, conceptos, comunicaciones oficiales, informes, estadísticas y proyectos, entre otros, pero en repetidas ocasiones son desconocidos para algunas de las personas participantes aunque reposen en los archivos e incluso se encuentren publicados en las páginas web de cada una de las entidades.

Sin embargo, los procesos y procedimientos de los sistemas de gestión institucional no son suficientes para el desarrollo de una relación de colaboración, por lo que se requiere del desarrollo de protocolos que complementen lo establecido tanto en la normatividad como en el SIGI y el SGI y que contribuyen a la interacción de manera coordinada y organizada para satisfacer de la mejor forma posible las necesidades en materia de PENSCC en todo el territorio nacional. Esto se evidencia en los reglamentos internos, protocolos y acuerdos que se pactan en actas y comunicaciones oficiales o se adoptan mediante resoluciones, que para el caso de estudio en materia de PENSCC, corresponde por ejemplo a: Reglamento para los integrantes del Comité Evaluador del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana, así como al Reglamento de la Comisión Intersectorial de Alertas Tempranas (IOCIAT), Protocolo SIES (Conpes 3437 de 2006).

3.3 Los acuerdos

Para una relación de colaboración interinstitucional es necesario establecer reglas a través de declaraciones explícitas que reflejan la necesidad de las partes de regular su comportamiento sobre lo que se puede hacer y lo que no (Feldman, 1984 p. 47); lo anterior se logra a través de acuerdos formales que reconocen legalmente las partes y que para el caso de estudio corresponde a contratos y convenios interadministrativos, lo que en términos de Huxham & Vangen (1996 p. 9) corresponde a una declaración de lo que es el objetivo a lograr, un "meta-objetivo".

Una vez revisado cómo es el proceso para llegar a acuerdos formales y conforme a la información suministrada por los entrevistados, es posible analizar tres aspectos previos que son importantes para llegar a un acuerdo, siguiendo lo planteado por Huxham, (1993, p. 605): primero los participantes involucrados deben estar de acuerdo sobre la legitimidad de los participantes en la colaboración, en segundo lugar se debe percibir interdependencia y, finalmente, debe estar muy clara la importancia de la cuestión sobre la que la colaboración se va a producir.

Lo anterior hace posible llegar a unos acuerdos formales, que es lo que se ha logrado durante más de cinco años entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional y que es el resultado de un gran número de gestiones administrativas previas, que permiten conseguir el "meta-objetivo"; lo anterior queda plasmado en un documento que corresponde a un convenio interadministrativo suscrito por las partes, y que es lo que permite en la mayoría de los proyectos afirmar que existe legalmente una relación de colaboración interinstitucional para un asunto en particular. En dichos acuerdos se consignan únicamente los aspectos generales que regularán la ejecución de ese objeto en concreto, lo cual incluye los antecedentes que originaron la necesidad de generar ese acuerdo de voluntades, los recursos

financieros que cada uno aportará; si es el caso, la forma de transferencia y la destinación de los mismos, las obligaciones de las partes, el plazo y lugar de ejecución, la designación de un responsable, quien verificará regularmente el cumplimiento de lo acordado, y la manera como se liquidará.

Así, al formalizarse con la firma de los representantes legalmente facultados de cada entidad se manifiesta expresa y formalmente la intención de trabajar juntos en una relación de colaboración interinstitucional, todo dentro de un marco jurídico que garantiza la legitimidad de las acciones y los compromisos que se adquieren.

3.4 Instrumento propuesto

Una vez efectuado el análisis e identificados los tres aspectos más significativos de la gestión organizacional de la relación de colaboración, que influyen en la ejecución presupuestal y por ende en la ejecución de los proyectos relacionados con la PENSCC y de conformidad con la categorización de la información, se identificaron otros sub-aspectos que aparecen en la tabla 1), que se encuentran vinculados a los tres principales. Estos sub-aspectos se relacionan e influyen de manera significativa en la relación de colaboración interinstitucional analizada y las dos entidades son responsables del efecto que puedan tener para la ejecución oportuna de los recursos presupuestales, de ahí la importancia de efectuar un trabajo de planeación que centre su atención en ellos.

Con lo anterior y desde la perspectiva de la gestión, se propuso un instrumento de apoyo al proceso de planeación; se trata de un documento que permitirá el diseño de una relación de colaboración interinstitucional para el caso analizado y que podría ser uno de los insumos con que cuente la alta dirección para desempeñar sus funciones en éstos casos. A través de un estricto proceso de planeación, reflejado en el documento propuesto, se podría conseguir que la ejecución

SUBASPECTOS	IMPACTO			PRINCIPAL ENTIDAD RESPONSABLE	
	Experiencia Institucional	Procesos y Procedimientos	Acuerdos	Ministerio del Interior	Policía Nacional
Claridad de objetivos institucionales	x			x	x
Antecedentes	x		x	x	
Conocimiento de los Sistemas de Gestión Institucional		x	x	x	x
Claridad del objeto (proyectos)			x		x
Fundamentos jurídicos		x	x	x	x
Plazo de ejecución	x	x	x	x	x
Formalización de acuerdos	x	x	x	x	
Identificación de participantes	x	x		x	
Capacitación		x			x
Financiación			x	x	
Suscribir acuerdos	x	x	x	x	x

Tabla 1. Subaspectos identificados para la relación de colaboración interinstitucional

de los recursos presupuestales fuera oportuna y respete el principio de anualidad, lo cual a su vez propende porque las acciones relacionadas con la PENSCC puedan materializarse a través de los diferentes proyectos.

Para ser utilizado, el instrumento de apoyo a la planeación de una relación de colaboración interinstitucional entre el Ministerio del Interior y

la Policía Nacional, en el marco de la PENSCC en Colombia, se debe elaborar en conjunto por parte del personal de las áreas de cada entidad; ellos serían los directos encargados de liderar el tema operativamente; además deberá ser revisado y aprobado por la alta dirección. El documento podría contar con la estructura mostrada en la figura 3.

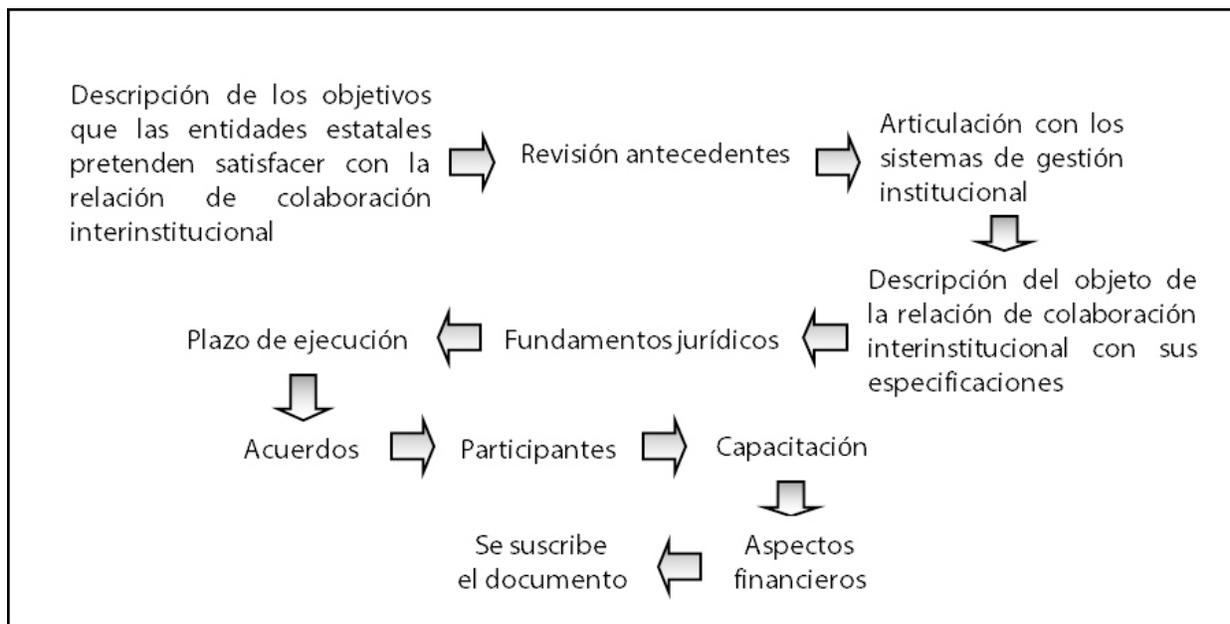


Figura 3. Estructura instrumento de apoyo a la planeación en la relación de Colaboración Interinstitucional

A continuación se hace una breve descripción de los elementos que conforman el instrumento de apoyo a la planeación de la relación interinstitucional:

a. Descripción de los objetivos que las entidades estatales pretenden satisfacer con la relación de colaboración interinstitucional: señalar claramente la visión de cada una de las entidades participantes; incluir las funciones y objetivos a cargo de cada una de ellas, de acuerdo con las normas y/o reglamentos internos vigentes, que se encuentran directamente relacionados con la relación de colaboración interinstitucional que se pretende desarrollar; incluir las metas incorporadas en el plan de acción y los demás instrumentos de planeación, control y seguimiento de las entidades participantes; especificar el fundamento o la causa que lleva a las entidades a generar una relación de colaboración.

Lo anterior debe estar de acuerdo con el objeto, las obligaciones y el plazo que se proponga para el alcance de los objetivos para el desarrollo de la relación de colaboración interinstitucional; esto a su vez debe estar en concordancia con lo propuesto por el gobierno nacional para el tema específico, lo cual generalmente se encuentra en el plan de desarrollo.

b. Revisión de antecedentes: en ésta sección se debe consignar el resultado de adelantar una revisión general dentro de las áreas funcionales que liderarán en cada entidad el tema y sobre el cual se pretende iniciar el trabajo colaborativo. Esto permite determinar si, históricamente, las entidades han trabajado de manera conjunta en temas relacionados y así, a través de un breve análisis, establecer si la experiencia resulta útil para la nueva relación de colaboración.

Los principales criterios son los cambios en el marco legal, los aspectos financieros, la anterioridad con que esa relación existió y el objeto mismo desde la perspectiva técnica. Si es el caso, se debe señalar claramente qué programas,

proyectos o actuaciones anteriores resultarían útiles e informar al área de gestión documental de cada entidad, para que la información sea ubicada dentro de las áreas de archivo y se cuente con disponibilidad para ser consultada de manera frecuente.

c. Articulación con los sistemas de gestión institucional: señalar el resultado de la revisión conjunta de los procesos y procedimientos con que cuenta cada una de las entidades participantes en sus sistemas de gestión institucional y que de una u otra forma se relacionan con el objeto de la relación de colaboración interinstitucional.

d. Descripción del objeto de la relación de colaboración interinstitucional con sus especificaciones: el objeto puede consistir en aunar esfuerzos para la implementación de la PENSCC, por tanto las funciones asignadas a cada entidad deben permitir su participación a través de acciones concretas que serán parte de la relación de colaboración interinstitucional.

Esta sección incluye una descripción clara, detallada y precisa sobre el alcance que tendrá la relación de colaboración, la cual debe encontrarse alineada con los objetivos de la política pública, las acciones relacionadas, los programas y proyectos que harán parte de ésta relación y demás aspectos que se consideren significativos.

e. Fundamentos jurídicos: establecer con claridad el soporte normativo que es esencial para una relación de colaboración interinstitucional en el sector público colombiano, teniendo en cuenta que las acciones conjuntas e individuales de las entidades públicas deben enmarcarse en un ámbito legal del cual se debe tener conocimiento pleno y preciso. Se deben considerar las normas internas y externas de funcionamiento de cada una de las entidades, así como aquellas que se relacionan directamente con el tema de la PENSCC.

Con lo anterior se determina de manera clara, qué insumos de la otra entidad requiere cada una de las partes, así será posible determinar si es necesario acordar protocolos y reglas adicionales a lo establecido en los sistemas de gestión institucional que sean específicos para el tema.

A partir de ésta revisión se pueden sugerir acciones de mejora para los procesos y procedimientos de cada una de las entidades, lo cual deberá ser comunicado a las áreas encargadas, para proceder a efectuar los cambios en una próxima actualización, todo de conformidad con la normatividad legal existente.

f. Plazo de ejecución: se debe establecer un plazo para la relación de colaboración, pues si bien puede tratarse de una labor permanente, es necesario establecer períodos de tiempo que permitan revisar de manera periódica cada uno de los aspectos que se mencionan en el instrumento.

g. Acuerdos: se debe definir la forma en la que se acordarán los compromisos y las obligaciones que tendrán cada una de las entidades en el marco de la relación de colaboración interinstitucional; es decir, establecer claramente si se requiere la suscripción de convenios interadministrativos y/o si se hará uso de alguno de los instrumentos de coordinación, que reglamenta la normatividad vigente, tales como: comités, planes, consejos y comisiones técnicas.

También se puede establecer si se requiere adoptar algún nuevo instrumento específico, para lo cual se debe definir en qué consistiría, su fundamento legal, cuáles serían las funciones específicas, los integrantes y el alcance de las decisiones en el corto, mediano y/o largo plazo y lo cual se regularía a través de actos administrativos internos.

h. Participantes: identificar las dependencias que deben participar como responsables del desarrollo de las acciones tendientes a la implementación de la política pública; se deben

establecer los perfiles de los funcionarios responsables, de conformidad con los manuales de funciones de cada entidad, de tal forma que se establezcan las funciones específicas que cumplirán y el rol que desempeñarán dentro de la relación de colaboración interinstitucional; esto permitirá que las entidades participantes puedan conformar equipos de trabajo articulados.

i. Capacitación: efectuar un análisis conjunto de las necesidades de capacitación que permitirían al personal participante, de acuerdo con su perfil, tener ciertos conocimientos generales relacionados con la administración pública, el derecho y las áreas contables, todo desde la perspectiva de una relación de colaboración.

Lo anterior permitirá tener claridad no solo sobre lo que concierne a la entidad a la que pertenecen, sino también lo que corresponde a la entidad con quien interactúan para abordar los temas de una manera más precisa y poder recomendar la toma de decisiones de manera más oportuna.

j. Aspectos financieros: deben fijarse parámetros que procuren por una adecuada ejecución presupuestal, lo cual incluye:

(1) Determinar la fuente de los recursos presupuestales, es decir, si se trata de proyectos inversión, fondos especiales, donaciones, tasas contributivas, entre otros. (2) Indicar claramente la normatividad o condiciones que se han establecido previamente por las Entidades en cuanto a financiación y cofinanciación de los proyectos. (3) Acordar los instrumentos que permitirán efectuar durante cada vigencia control y seguimiento a los recursos con los cuales se financian los diferentes proyectos;

Para todo lo anterior, también se debe incluir por lo menos: - La apropiación con la cual cuenta cada una de las Entidades para la vigencia fiscal, en la cual se deben ejecutar. - El monto de los recursos que fueron aplazados.- Los recursos ya comprometidos en la(s) vigencia (s) anterior(es) a

través de vigencias futuras. - El valor de las reservas presupuestales, si se constituyeron, y que corresponden al presupuesto del año inmediatamente anterior, los cuales no pudieron ser ejecutados.

Adicionalmente deberá analizarse la necesidad de contar con la autorización de uso de vigencias futuras para lo cual deberá efectuarse el respectivo trámite ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo a la naturaleza propia de cada proyecto, toda vez que es posible que la vigencia no sea suficiente para la ejecución de algunos de ellos.

Finalmente, la alta dirección de las entidades participantes siendo el máximo nivel jerárquico que dirige y controla cada una de las entidades, debe hacer seguimiento permanente tal y como es su obligación legal.

k. Suscriben: el documento deberá suscribirse por parte de los directores, subdirectores, coordinadores o jefes de área que participarán en el nivel operativo de la relación de colaboración interinstitucional y luego debe ser remitido para revisión y aprobación por la alta dirección, de cada una de las entidades participantes.

3.5 Discusión

El gobierno nacional una vez formula una política pública como la PESCC, debe determinar la manera en que la implementará de tal forma que mediante acciones concretas sea posible cumplir con los objetivos propuestos y una forma de lograrlo es a través del trabajo colaborativo entre diferentes entidades. Para ello se requiere de la articulación de las estructuras organizacionales con el fin de aprovechar el conocimiento, la experticia y especialidad de cada entidad; prueba de ello es la relación de colaboración interinstitucional entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional a través de la cual se ha conseguido el desarrollo de programas y proyectos.

Pero propender por acciones que articulen la acción entre las entidades, implica incorporar acciones a los procesos y procedimientos existentes, lo que exige una labor de planeación; esto no debe ser visto simplemente como una forma de generar más documentación en las entidades y hacer más tediosa la gestión pública, que es lo que sucede con algunos de los procesos y procedimientos que se diseñan e implementan en las entidades y que realmente abordan temas que no son estratégicos para las organizaciones ni le dan valor agregado a las actuaciones relacionadas con la actividad misional.

El instrumento de apoyo a la planeación propuesto, al hacer parte de los procesos y procedimientos de las dos entidades, no solo busca que se efectuó un mejor trabajo de planeación, sino que a su vez puede convertirse en fuente de información sobre cómo se diseña y desarrolla una relación colaborativa con información más amplia y precisa, lo cual puede complementarse con otra documentación, tales como actas, informes, comunicaciones y otros que brindan información sobre lo sucedido y las actuaciones a las que hubo lugar.

4. Conclusiones

El estudio permitió identificar la existencia de legislación que faculta a las entidades estudiadas para que puedan armonizar sus actuaciones, para cumplir objetivos estatales mediante el trabajo colaborativo, sin necesidad de crear nuevas organizaciones. En ocasiones, la normatividad exige que las entidades organicen equipos de trabajo interinstitucionales, tales como comités y consejos. Otras veces son las entidades quienes deciden de manera voluntaria aunar esfuerzos y establecer sus propias reglas. Se identificó a este factor como uno de los más importantes en la relación analizada, porque es a través de los convenios interadministrativos que se consigue acordar ciertas obligaciones de cada una de las partes, lo cual permite el desarrollo de los

proyectos relacionados con el programa DMS, el SIES y el PNVC.

La gestión colaborativa podría ser un tema estratégico de la administración pública colombiana. A través del trabajo conjunto es posible obtener mejores soluciones a una problemática que afecta un sector de la sociedad o una región. Debería impulsarse normativamente de forma específica y más concreta, pero ello requeriría de la voluntad del legislador. Actualmente de manera interna las entidades pueden hacer que la colaboración interinstitucional sea parte de los sistemas de gestión institucional y que el tema sea estratégico para ellas, sin necesidad que sea una imposición legal.

Analizar el tema desde el punto de vista de la ejecución de los recursos financieros, permitió identificarlo como uno de los aspectos organizacionales que favorecen la ejecución oportuna de las relaciones de colaboración; uno de los inconvenientes es que parte de los compromisos presupuestales solo se adquieren una vez transcurre buena parte del año, lo que imposibilita en ocasiones que la ejecución de los mismos sea acertada en el tiempo, dificultando dar cumplimiento al principio presupuestal de la anualidad.

La dificultad con la ejecución presupuestal, en general, se debe principalmente a aspectos relacionados con la fase de planeación que aunque legalmente se efectúa, no es lo suficientemente específica. En las entidades consideradas se encontró que durante los primeros meses de los años analizados, se requiere efectuar ajustes a lo planeado y se presentan desaciertos en los trámites administrativos. Esto tiene como consecuencia directa que la ejecución y la carga administrativa se concentre en los últimos meses de cada año.

Existe un factor común de los aspectos analizados

y es la necesidad de mejorar el proceso de planeación, cuyo impacto concreto sería la optimización de la gestión de las dos entidades, en torno a la ejecución de la PENSCC. En éste sentido se propuso el instrumento de apoyo a la planeación como una herramienta para que las entidades que van a participar en la relación de colaboración interinstitucional, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional en éste caso, puedan efectuar un trabajo muy específico de planeación.

El instrumento de planeación propuesto incluye los elementos identificados como críticos y que se relacionan con aspectos organizacionales, financieros y del recurso humano dentro del contexto jurídico y técnico propio de la PENSCC. Sin embargo, para determinar cómo debería diseñarse una estrategia de trabajo colaborativo en el sector público, sería necesario ampliar la investigación mediante el estudio de otros casos que permitieran identificar aspectos que en otros contextos pudieran resultar relevantes.

Las entidades deberían valorar y retomar en su experiencia, para a partir de ellas diseñar, iniciar y desarrollar nuevas relaciones de colaboración interinstitucional. Se debe aprovechar la información, los mecanismos y canales de comunicación, los instrumentos de coordinación, las estrategias para el flujo de la información, que ya existen o que en algún momento existieron, lo que contribuiría a que la gestión fuera más eficiente, efectiva y eficaz.

Al fortalecer el proceso de planeación es posible dar un valor agregado a la experiencia de las instituciones involucradas, a sus procesos y procedimientos, potenciando así los acuerdos alcanzados y conseguir así una ejecución presupuestal ajustada a la anualidad y como consecuencia directa lograr que los departamentos, municipios y en general la ciudadanía y los extranjeros residentes en el país se puedan beneficiar de los proyectos relacionados con la PENSCC más rápidamente.

Agradecimientos

La autora expresa sus agradecimientos a la Universidad Nacional de Colombia, al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional de Colombia, quienes contribuyeron en la realización del presente trabajo. El artículo es resultado de la investigación realizada para optar el título de magister en administración, de la Universidad Nacional de Colombia.

Declaración de conflicto de interés: la autora del trabajo de grado ejerce funciones como funcionaria del Ministerio del Interior. La información, aportes y demás conclusiones derivadas del presente trabajo académico, corresponden únicamente a opiniones personales y en ningún momento comprometen institucionalmente a las entidades objeto del estudio.

Referencias

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Middleton Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.

Congreso de Colombia. (1997). Ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 43201 del 26 de diciembre de 1997*. Colombia.

Congreso de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden

nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 43.464, del 30 de diciembre de 1998*. Colombia.

Congreso de Colombia. (2005). Ley 996 de 2005. Por medio de la cual se reglamenta la elección de Presidente de la República, de conformidad con el artículo 152 literal f) de la Constitución Política de Colombia, y de acuerdo con lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2004, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 46.102 del 24 de noviembre de 1995*. Colombia.

Departamento Nacional de Planeación. (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: desarrollo para todos. Colombia. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20062010.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos- Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Colombia. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/PND/PND20102014.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y social. (2006). Documento Conpes 3437. Implementación del sistema integrado de emergencias y seguridad-SIES de Colombia. Bogotá D.C.: El Departamento.

Departamento Nacional de Planeación. (2009). Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: el departamento. Colombia. Recuperado de: <http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf>.

Ministerio del Interior. (2009). Actas Comités. Actas de Sesiones Comité. Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 2007-2009. Colombia.

Ministerio del Interior. (2013). Actas Comités. Actas de Sesiones "Comité Fonsecon" – Comité evaluador de Fonsecon. 2010-2013. Colombia. Recuperado de: <http://www.mininterior.gov.co/mision/subdireccion-de-infraestructura/fonsecon/actas-comites>.

Ministerio del Interior. (2013a). Acta 01 de 2011. Comité evaluador Fonsecon. Bogotá: Mininterior. Colombia. Recuperado de: http://mininterior.gov.co/sites/default/files/acta_01_de_2011.pdf.

Ministerio del Interior. (2012a). Acta 01 de 2012. Comité evaluador Fonsecon. Bogotá: Mininterior. Colombia. Recuperado de: http://mininterior.gov.co/sites/default/files/acta_01_de_2012_0.pdf

Ministerio del Interior. (2013b). Acta 01 de 2013. Comité evaluador Fonsecon. Bogotá: Mininterior. Colombia. Recuperado de: http://mininterior.gov.co/sites/default/files/acta_01_de_2013.pdf.

Ministerio del Interior. (2013). Informes anuales al Congreso años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2013. Bogotá: El Ministerio. Colombia.

Ministerio del Interior y de Justicia. Informes de Ejecución Presupuestal. Ejecución vigencia actual. Años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Grupo de Gestión Financiera y Contable. Bogotá: el Ministerio. Colombia.

Ministerio del Interior. (2013). Procedimiento financiación de proyectos para la seguridad y convivencia ciudadana. Bogotá: El Ministerio. Colombia.

Ministerio del Interior. Resolución 2010 de 2011. Por la cual se conforma el Comité Evaluador del Fondo de Seguridad y Convivencia limita la

delegación únicamente al Ministro del Interior y al Director de la Policía Nacional. Colombia.

Ministerio del Interior. (2013c). Sistema de Gestión Institucional. Colombia. Recuperado de: <http://www.mininterior.gov.co/la-institucion/sigi>.

Policía Nacional de Colombia. (2013a). Estrategia Institucional para la seguridad ciudadana: Plan Nacional de Vigilancia comunitaria por cuadrantes (PNVCC). Bogotá: La Policía Nacional. Colombia.

Policía Nacional de Colombia. (2012). Departamento y Municipios Seguros. Oficina de Planeación Ponal. Bogotá: Policía Nacional. Colombia.

Policía Nacional de Colombia. (2013b). Manual del Sistema de Gestión Integral. Bogotá: Policía Nacional. Colombia.

Policía Nacional de Colombia. (2011). Poder, Función y Actividad de Policía. Programa Departamentos y Municipios Seguros. Cartilla N° 5. Bogotá: La Policía Nacional. Colombia. Recuperado de: http://www.policia.edu.co/documentos/ascensos/tematicas_ascenso_pt_2013/cartilla%20No%205%20PODER%20FUNCION%20Y%20ACTIVIDAD%20DE%20POLICIA.pdf.

Presidencia de la República. Decreto 2893 de 2011. Por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. Diario Oficial 48.158, Bogotá: Imprenta Nacional, 11 de agosto de 2011. Colombia.

Feldman, D. C. (1984). The Development and Enforcement of Group Norms. *Academy Of Management Review*, 9(1), 47-53.

Huxham, C. (1993) 'Pursuing Collaborative Advantage'. *Journal of the Operational Research Society*, 44(6), 599 – 611.

Huxham, C. (2002). 'The new public management: an action research approach'. In: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.), *The new public management: current trends and future prospects*, 295–310.

Huxham, S. V. (1996). Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 9(7), 5–17.

Huxham, C., & Vangen, S. (2000). Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas_how things happen in a (not quite)

joined-up world. *Academy of management Journal*, 43(6), 1159-1175.

Organización de los Estados Americanos-OEA. Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA. (2012). Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas. Washington DC: La Organización. Recuperado de: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_alertamerica2012.asp

Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal Of Management*, 14, S61 S76.