CAPÍTULO XXIV

NUEVA GOBERNANZA DE LA CONVIVENCIA, CONCEPTO INNOVADOR, NECESARIO Y CONSTRUCTIVISTA EN LA COYUNTURA DE SEGURIDAD EN COLOMBIA POR EL COVID-19

Iván Rodrigo Vargas Ramírez

Investigador Asociado y Par Evaluador Reconocido por Minciencias, Consultor en Investproject VR, Phd © Gestión de la Universidad EAN. Msc. Ingeniería Industrial y Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Ingeniero de Sistemas e Industrial. Experto en gestión territorial para la seguridad y la convivencia. <https://orcid.org/0000-0001-9037-0571>

Lisette Murcia

Investigadora Centro de Investigación para la Eficiencia Organizacional -Talento UAM- Universidad Autónoma de Madrid. Abogada, Magister en Liderazgo Político y Social, Magister en Coaching Profesional, Magister © en Gobierno y Políticas Públicas, experta en Neuroliderazgo y Phd © Psicología de la Universidad Autónoma de Madrid. <https://orcid.org/0000-0001-7410-9664>

Tc César Mauricio Rodríguez Zárate

Oficial de la Policía Nacional de Colombia. Coordinador de Planeación Institucional y del Equipo Policial de Innovación. Politólogo e Internacionalista *magna cum laude*, Profesional en Criminalística, Administrador Policial, Especialista en Seguridad, Magister en Inteligencia Estratégica, Doctor (c) en Estudios Políticos de la Universidad de Leiden (Reino de los Países Bajos).

Resumen

El Covid-19 y la nueva normalidad en Colombia han generado un rediseño de las políticas públicas en el orden nacional y territorial. Desde el enfoque de la nueva gestión pública hasta los cimientos propuestos para el desarrollo de la gobernanza por el gobierno actual, han modificado su alcance para enfrentar la crisis sanitaria, cultural, social y económica que vive el país. Uno de los aspectos estratégicos es fortalecer la convivencia entre la ciudadanía para lograr implementar esquemas sólidos de prevención y atención a la propagación del virus. En este sentido, bajo una investigación cualitativa basada en la revisión documental y en un panel de expertos académicos y líderes en el orden nacional, se plantea como objetivo analizar el contexto de la política pública en convivencia y seguridad en el país para proponer unas líneas estratégicas de política que permitan innovar y co-construir la actual sociedad bajo el concepto de nueva gobernanza de la convivencia. Con base en lo anterior, se concluye que este tipo de gobernanza en

[www.doi.org/10.47212/tendencias2020vol.xii.25](https://doi.org/10.47212/tendencias2020vol.xii.25)

el territorio se materializa al lograr acciones de corresponsabilidad y empoderamiento entre la administración pública, en sus diferentes esferas, y las comunidades en torno al respeto de los valores, normas, el autocuidado y el cuidado del entorno, que se orientan a la prevención de los comportamientos contrarios a la sana convivencia.

Palabras clave: Covid-19, gobernanza de la convivencia, seguridad, política pública.

NEW GOVERNANCE OF COEXISTENCE, INNOVATIVE, NECESSARY AND CONSTRUCTIVE CONCEPT IN THE SECURITY SITUATION IN COLOMBIA DUE TO COVID-19

Abstract

Covid-19 and the new normal in Colombia have generated a redesign of public policies in the national and territorial order. From the approach of the new public management to the foundations proposed for the development of governance by the current government, they have modified their scope to face the health, cultural, social and economic crisis that the country is experiencing. One of the strategic aspects is to strengthen the coexistence among citizens in order to implement solid prevention and care schemes for the spread of the virus. In this sense, under a qualitative research based on the documentary review and on a panel of academic experts and leaders in the national order, the objective is to analyze the context of public policy on coexistence and security in the country in order to propose strategic lines policy that manages to innovate and co-build the current society under the concept of new governance of coexistence. Based on the above, it is concluded that this type of governance in the territory is materialized by achieving actions of co-responsibility and empowerment between the public administration, in its different spheres, and the communities around respect for values, norms, self-care and caring for the environment, which is aimed at the prevention of behaviors contrary to healthy coexistence.

Keywords: Covid-19, governance of coexistence, security, public policy.

Proyecto de investigación

Grupo investigación INVESPROJECT con nombre Gestión Pública.

Introducción

El nuevo virus SARS-CoV-2 fue registrado en China a finales del año 2019 y en un principio fue subestimado por la mayoría de los países en el mundo (Bringel, 2020). Por lo tanto una vez es entendido el problema sanitario al que se enfrentaba la humanidad, comenzaron a presentarse episodios de sinofobia, sobre todo en Europa Occidental y en Estados Unidos. Para Ramonet (2020) el riesgo de propagación de este virus era similar a otras enfermedades respiratorias (peste negra, gripe española, gripe rusa, gripe asiática, ébola, N1H1) que han afectado a la población mundial, pero los protocolos existentes para el tratamiento de estas infecciones no lograron estar a la altura de la situación actual.

Cada país, con base en unas corrientes geopolíticas diseña estrategias para el cuidado y la preservación de la vida de sus habitantes. Ya para agosto del 2020 de los 16 millones de contagios a nivel mundial 4,36 millones están en Latinoamérica, convirtiéndose en el epicentro y la zona de mayor riesgo en el planeta. En este sentido, Colombia alcanza un nivel de morbilidad de 12 por cada millón de habitantes, ubicándolo dentro de los países de mayor riesgo en el planeta según el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades (2020). En agosto la cifra de contagiados alcanzó los trescientos mil habitantes, a pesar de que el nivel de confinamiento es del 57% de toda la población colombiana.

El Estado colombiano, a través de sus diferentes instituciones y de la estructura administrativa establece la agenda política y los programas, además presupuesta y dispone de los recursos necesarios para atender las necesidades según la realidad social, económica, cultural y política. En el segundo año del gobierno actual, sin que se tuviesen precedentes de un fenómeno de salud pública que afectará a la totalidad de los colombianos y sin haberse podido prever la pandemia generada por el SARS-CoV-2, al momento del diseño de los programas y de la asignaciones de presupuesto, la administración pública ha reaccionado ante la crisis declarando; el estado de emergencia sanitaria, el aplazamiento de recaudo de impuestos, el aumento de equipos médicos y farmacéuticos, auxilios al sector económico y flexibilidad en la toma de decisiones a las autoridades público administrativas de los departamentos y municipios, medidas entre otras, que han buscado disminuir el impacto de la pandemia.

La comunicación del gobierno frente a la ciudadanía, en términos de socialización y direccionamiento estratégico de los deberes y derechos para actuar ante el inminente riesgo del colapso del sistema de salud, la necesidad de prevención y la continuidad de las actividades económicas en los territorios, es el mecanismo de relacionamiento entre los diferentes actores sociales y la misma ha generado debates académicos, políticos y sociales. Hoy esos debates han dado lugar a nuevos escenarios para analizar, modernizar y transformar el sistema de relacionamiento entre el aparato gubernamental, la comunidad y el sector empresarial, con un especial énfasis en el comportamiento de la población que debe adaptarse a permanecer obligatoriamente en sus hogares, respetar cuarentenas y adecuarse a unas nuevas formas de convivencia intrafamiliar, social e interinstitucional.

Es importante resaltar que, en el sector de convivencia y seguridad a partir de la medida gubernamental de aislamiento social ordenada el 25 de marzo, se identifica un pronunciado descenso de la criminalidad y el homicidio se ha reducido en un 17,6% al pasar de 4.325 hechos en 2019 a 3.562 este año, es decir 763 hechos menos. Sin embargo, existe un aumento de los comportamientos contrarios a la convivencia, sancionados por el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, alcanzando 708.512 medidas correctivas por incumplir las disposiciones en materia de aislamiento, consumo de bebidas alcohólicas, restricción a la movilidad, aglomeración de personas o el no uso del tapabocas, acciones que son obligatorias en Colombia con el fin de evitar la propagación del virus y asegurar la convivencia. Igualmente, y pese a que el confinamiento incrementa el riesgo de violencia intrafamiliar, ésta también presenta una reducción importante al pasar de 39.740 hechos reportados en 2019, a 30.606 e 2020 con una disminución del 23%.

Por lo anterior, el presente estudio se desarrolla bajo el eje estratégico la gestión de la convivencia en Colombia para analizar el contexto de la política pública en convivencia y seguridad y proponer líneas estratégicas de política orientadas a la innovación y co-construcción de una sociedad bajo el concepto de la nueva gobernanza de la convivencia.

Fundamentación teórica

Política pública

Para Cruz-Rubio (2010), la política pública es un fenómeno en movimiento que busca solucionar un problema o una necesidad a través de la intervención de la administración pública. Lo cual es complementado por Vahos (2017) cuando la conceptualiza como la transcendencia de la gestión del estado en la realidad de sus habitantes, para a través del ciclo de políticas públicas materializar soluciones efectivas direccionadas al aumento del bienestar social, este ciclo se basa en las etapas de diseño, formulación, implementación y evaluación en diferentes momentos (Jones et al., 1993). Por su parte Müller (2013), considera que la política pública es el proceso de relacionamiento social, que busca desde sus hacedores cerrar las brechas sociales, impulsar el desarrollo y la calidad de vida de las personas de su territorio.

Agenda pública

La realidad de las organizaciones estatales en Latinoamérica se centra en la articulación entre el Estado y la sociedad, buscando precisamente que esta última tenga mayor participación en la construcción, gestión y evaluación de las acciones del primero. Para ello, la agenda pública es la recopilación de todos los asuntos de interés que caracterizan el accionar de la administración pública.

De acuerdo con Roth (2006), la conformación de la agenda pública se lleva a cabo con la identificación de actores “grupos sociales, líderes comunitarios, partidos políticos, organizaciones” que definen las problemáticas más relevantes, para llevarlos a una segunda etapa que es la validación y aceptación por parte de los políticos que les permitan ingresarlos en la agenda, buscando solucionar los intereses generales a través de la construcción de la política pública.

Gobernanza

Para Arellano (2014) la gobernanza son las acciones plurales que, desde los poderes públicos, privados y de acción ciudadana se realizan dentro de una perspectiva de interés común. Aguilar (2013) la explica desde el gobierno de las redes organizacionales que

permiten mayor flexibilidad, equidad, participación y empoderamiento del quehacer público.

Dentro del estudio del enfoque de la gobernanza, aparecen diferentes tipos como las horizontales y verticales, en las que se refieren que la primera son aquellas en donde el gobierno territorial debe coadministrar con entidades privadas y las comunidades que tienen interés e incidencia directa en su jurisdicción, mientras que la segunda, busca la coadministración en base a las jerarquías organizacionales entre órdenes internacionales, multilaterales, nacionales, regionales, departamentales y municipales (Du Gay, 2012; Offe, 2009; Pressman y Wildavsky, 1984; Weick y Sutcliffe, 2001).

Convivencia

Desde una perspectiva jurídica, en Colombia la convivencia se define como: “la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico” (Congreso de la República de Colombia, 2019), esa interacción es una expresión de relación democrática donde se subraya la participación de la ciudadanía en la construcción de la política pública, siendo la convivencia el escenario necesario para el desarrollo de la agenda pública.

La gobernanza de la convivencia, como concepto invierte el esquema tradicional en el que la seguridad era el máximo fin del Estado colombiano, en donde el diseño de políticas que buscaran anticiparse a la comisión de los delitos, en concordancia con la ejecución de medidas establecidas en aras de contrarrestar los índices de homicidios, hurtos, y violencia intrafamiliar entre otros, robustecieran el sistema judicial del país y de sus entidades territoriales. Por el contrario, Silva y Rojas (2013) la entienden bajo el paradigma de una convivencia democrática, en donde el comportamiento de las personas entre ellas y con los bienes fomentara la corresponsabilidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil, a través de las expresiones de civilidad, estabilidad y construcción de capital social.

Metodología

La presente investigación se desarrolla bajo el método cualitativo de tipo exploratorio, con un diseño de análisis documental y validación de grupos de expertos de áreas

profesionales, académicas y líderes del orden nacional en gestión de la convivencia y seguridad. Las fases de investigación se relacionan en la tabla 1. En primera instancia, se recopiló información y efectuó el análisis integral de la misma; posteriormente, se realizaron dos grupos de expertos para definir categorías y líneas de acción, que en la última instancia fueron consolidadas para la generación de conocimiento frente a la gestión de la convivencia en tiempos del Covid-19.

Tabla 1*Fases de investigación*

Fase	Descripción	Instrumento	Población
Análisis documental	Se revisaron las bases de datos de science direct, proquest	Matriz de conceptos	37 artículos de 2 libros normativos en Colombia
CO construcción de conocimiento frente a la gestión de la gobernanza en convivencia	Se realizó un instrumento basado en categorías y variables que permitiera analizar los conceptos identificados	Grupo de expertos	7 expertos Académicos 3 Institución 2 Profesionales 2
Obtención de resultados y análisis	Se procesó la información para crear conocimiento por categorías y contexto.	Informe	Autores

Fuente: elaboración propia (2020).

El objetivo de la investigación es analizar el contexto de la política pública en convivencia en el país y proponer líneas estratégicas de política orientadas a la innovación y co-construcción de una sociedad bajo el concepto de la nueva gobernanza de la convivencia en un entorno Covid-19 y post Covid-19.

Discusión y resultados

Gobernanza de la convivencia

En la ya de por sí difícil y compleja gestión pública ha entrado en el escenario un actor imprevisto para los gobiernos y ciudadanos, el Covid-19, este nuevo elemento ha hecho más compleja, dinámica y diversa la gobernanza y la convivencia en la sociedad, pues ha evidenciado que las instituciones tradicionales son insuficientes para los nuevos desafíos y necesidades. En el nuevo escenario es necesario que la relación y procesos que vinculan a las autoridades públicas y la ciudadanía estén adecuadamente estructurados y tengan en consideración las múltiples relaciones que existe entre los diferentes grupos de poblaciones, los diversos intereses, así como las condiciones cambiantes en entornos de incertidumbre. Desde finales del siglo XX, la convivencia se ha incorporado en la agenda pública de seguridad en Latinoamérica, si bien asociada a una de las dimensiones de la seguridad humana, como es la seguridad ciudadana, en alineación con el modelo de la Nueva Gestión Pública – NGP (Christensen y Lægreid, 2011), como una condición para el desarrollo de cualquiera de sus dimensiones. Con la pandemia del COVID-19, la salud pública se ubica en el centro del debate en la medida que sus consecuencias lesionan gravemente la convivencia (Ministerio de Interior, Departamento Nacional de Planeación, Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y Policía Nacional, 2020), al ser una de sus categorías junto con la seguridad, la tranquilidad y el ambiente; de esta forma, se corrobora que la convivencia adquiere una connotación *ex ante* y no *ex post* de la seguridad, es decir, que se constituye en precondition y además la subordina.

Ahora bien, siendo la salud pública, una de las cuatro categorías de la convivencia y en medio de la pandemia más grave del último siglo, es donde el concepto de *gobernanza de la convivencia* cobra especial relevancia, en la medida que da la posibilidad de evitar la propagación del contagio no por medidas *reactivas o represivas*, sino por estrategias *preventivas*, de la disciplina social y no exclusivamente del control policial, corroborando la necesaria inversión del esquema tradicional de seguridad. En este entendido, se propone el concepto de gobernanza de la convivencia como aquellas

acciones multilaterales ejercidas por las redes de gobierno público, privado y de la sociedad en pro de alcanzar un estado social deseable, que respete la tranquilidad, la salud pública, la seguridad y el respeto al medio ambiente.

En medio de la pandemia y en pleno inicio de la fase más crítica, definida como mitigación, la seguridad en sí misma dejó de ser la principal preocupación para los colombianos, en junio del 2020, el orden público y la seguridad registraron el índice de preocupación más bajo en 16 años (Invamer, 2020), información que se evidencia en la tasa más baja de homicidio en los últimos 46 años logrados en el primer semestre de 2020. La restricción a la libre movilidad de los habitantes del país dispuesta por el Gobierno Nacional en el marco del aislamiento obligatorio permitió que menos personas circularan en espacios públicos y por ende el riesgo a la afectación de la integridad de las personas se minimizó, lo que evidenció una aceptación colectiva de la pérdida de algunas libertades en pro del bienestar común, generando nuevas tendencias de relacionamiento de la convivencia entre las personas en sus hogares, vecinos y con la ciudad en general.

Institucionalidad en la gobernanza en convivencia en Colombia

En este sentido, es pertinente resaltar cómo la policía colombiana (que se concentra en una sola institución de carácter nacional, unitaria y centralizada) comprendió esa realidad alrededor de focalizar sus esfuerzos hacia el actor fundamental de la *gobernanza de la convivencia*: la ciudadanía, y reorientar rápidamente, todos los esfuerzos del servicio público de policía hacia este elemento dinamizador de la disciplina social para garantizar la salud pública, contribuyendo a la construcción del “nuevo contrato social”, producto de la emergencia. Es así, que, sin descuidar el enfoque tradicional de anticipación y persecución del delito, se reaccionara como parte de la red del Estado bajo tres líneas de acción; i) Generar y transmitir esperanza en medio de la crisis, ii) Fortalecer el ejercicio del control pedagógico, y iii) Acompañar a la ciudadanía durante la emergencia.

En todo caso, el reto de construir gobernanza implica un alto grado de consenso social (Espín, 2010), que en las actuales condiciones de polarización social y política que vive el país, tratándose de *convivencia*, implica un reto enorme para sus principales

líderes y autoridades, por una parte, en la medida que muchos gobernantes prefieren un ejercicio reactivo y asociado al “control” en materia de seguridad, esto se explica, por la progresiva urgencia de incorporar el tema de inseguridad y temor al delito como oferta política en las campañas electorales de diversa ideología y la mediatización de la demanda de seguridad en los medios de comunicación, lo que ha ocasionado una zona gris en la postura de los gobernantes y en la generación de una doctrina y unas prácticas que desde la respuesta institucional privilegien la convivencia y eviten promover las prácticas propias del populismo punitivo, que no resuelven la necesidad de construcción participativa de la seguridad a partir de la gobernanza de convivencia, como se ha señalado.

Por otra parte, porque en la línea que privilegia la convivencia, identifica que no necesariamente y sólo con el cuerpo-institución de la Policía se solucionan los problemas de seguridad, sino corrigiendo las desigualdades generadoras de incivildades y delitos, aunado a un fuerte liderazgo público integrador desde las autoridades territoriales y luego sí, el desarrollo de políticas, planes y programas de seguridad ciudadana mediante política pública que elimine impunidad e incremente efectividad de la justicia (Revista Semana, 2020), en un círculo virtuoso y corresponsable. Lo anterior en coherencia con la tesis clásica de Bayley (citado por L’Heulliet, 2011, p. 16), que señala: “La policía no siempre mantiene el orden y el orden no siempre es mantenido por la Policía”, identificando la necesidad en eventos de crisis como la actual pandemia, un liderazgo que privilegie la participación y vinculación ciudadana en la solución de un problema común de salud pública y de constructivismo de la convivencia.

De esta forma, la *gobernanza de la convivencia* se incorpora como un criterio de gran validez en el actual contexto de salud pública que enfrenta la ciudadanía global, coincidiendo en que la prioridad corresponde a hacer frente al asunto social en lo que opinadores y comunidad científica denominan “la nueva seguridad” (El Tiempo, 2020) en la que deben participar un conjunto de instituciones estatales y no solamente los cuerpos de policía. De hecho, en Latinoamérica históricamente los cuerpos de Policía han estado asociados a tareas que no les corresponden a su naturaleza civil y dificultan el fortalecimiento de la convivencia, precisamente al privilegiar desde sus gobernantes un enfoque reactivo, que además riñe con la naturaleza filosófica de lo policial, del

denominado *ente policía*, desde la Ciencia de policía, cuyo fin, teóricamente también es la convivencia (Londoño, 2019).

La nueva gobernanza de la convivencia en época del COVID-19

Si bien se analizaba la gobernanza en entornos globalizados, hoy los cierres de fronteras y de vías de comunicación en razón a las medidas tomadas por los diferentes gobiernos frente al Covid-19 hace que se deba hablar de una nueva gobernanza territorial y específicamente de la nueva gobernanza para la convivencia en un territorio, en el que la población está viéndose obligada a relacionarse en las particulares circunstancias actuales “restricción, soledad, virtualidad, crisis económica, depresión y medios de comunicación”, y en éstas a reconocerse mutuamente, resolver los conflictos y sobre todo a regular su convivencia. Dichas circunstancias han determinado que se empiecen a generar innovadoras normas explícitas e implícitas de convivencia que tienen en consideración la presencia del Covid-19 y como convivir con el mismo en territorio. Hoy se redefine la territorialidad, para identificar la zona donde exista convivencia y contacto de los ciudadanos y por ende riesgos de contagio, brotes y rebrotes; es decir, se vuelve al concepto originario de territorio, sin desconocer que el mismo había sido modificado por las redes sociales, la virtualidad y la globalización.

La nueva gestión de la gobernanza para la convivencia, implica de por sí la existencia de un territorio en el que esa convivencia se desarrolle, y allí, es importante la interlocución de los actores sociales acerca de cuáles han de ser las pautas de comportamiento en la sociedad, su articulación con el gobierno y los diferentes actores sociales en los escenarios de desarrollo de la vida diaria, pero sobre todo son importantes las definiciones acerca de aquellos asuntos considerados determinantes para la convivencia que garantice la integridad de los individuos.

Las reglas de la gobernanza son la base para la construcción de la convivencia y por tanto éstas ha de tener en cuenta las relaciones de reconocimiento, intercambio, encuentro y los vínculos de las comunidades, a fin de definir cuáles son las acciones para fortalecer la coexistencia física y pacífica entre individuos y grupos, partiendo de que los individuos aprenden de convivencia en un territorio y basados en las redes humanas a las que pertenecen.

En lo inmediato, la perspectiva de la convivencia ofrece unos retos asociados a la modificación de la contracción del mercado y del capital producto de la pandemia, la recesión venidera y en relación con los siempre necesarios recursos para seguridad y salud pública (ambas categorías de la convivencia), un estricto marco fiscal que aumentará el endeudamiento externo y reducirá el gasto público, necesario para el crecimiento económico, bajo este contexto, las proyecciones inmediatas demandan la transición de la inseguridad a las redes, a la afectación del patrimonio, nueva “sede” del capital productivo, donde la ciber-estafa, el fraude electrónico y nuevas modalidades asociadas al lucro mediante comercio ilegal, sin pago de impuestos o declaraciones y con nuevas formas de renta criminal en red, serán prioridades en esta materia.

Para Zambrano y Vargas (2020) la gobernanza en Colombia presenta un desafío en la región, el cual permite alcanzar sistemas de medición “indicadores sociales, culturales, económicos, impacto” que permitan analizar los componentes de gestión y de resultados de los responsables de liderarlos, que en este caso es una corresponsabilidad de las autoridades de policía y la misma comunidad. Para alcanzar este nivel es necesario desarrollar procesos de innovación disruptiva en la inclusión social del país, que genere nuevas categorías de análisis, como la establecida para la gobernanza en convivencia (Valdivieso et al., 2019).

Paralelamente se desarrollarán ataques a sistemas informáticos corporativos, que comienzan a ser susceptibles de ataques en medio de la recesión económica, para obtener dividendos, producto de la vulnerabilidad de sistemas por el incremento del teletrabajo y empleo de sistemas y conectividad. Sin embargo, en relación con la convivencia, como asunto nuclear de este análisis, el elevado estado de ansiedad junto con la expectativa y angustia de reactivación y estabilidad económica, puede incrementar desde comportamientos de intolerancia en reacciones propias de la necesidad de “supervivencia laboral” o a la “defensiva” por el temor de contagio, hasta expresiones de odio contra migrantes por su oferta de mano de obra a bajo costo, así como los denominados crímenes de odio (xenofobia, religión y otros), que pueden ser aprovechados por grupos sociales para generar desestabilización aprovechando esta coyuntura.

Líneas de política para la nueva gobernanza de la convivencia

Así, ese nuevo actor Covid-19 es una oportunidad para crear intervenciones públicas que genere cambios en el comportamiento individual y colectivo a fin de causar situaciones que alcancen una adecuada convivencia y mejoren la calidad de vida y bienestar de los individuos, es decir, escenarios de gobernanza colaborativa como los que se han producido para la reactivación y reapertura de diversos sectores de la economía, en la que los sectores privados se ha visto obligados a adaptarse y trabajar colaborativamente con los gobiernos locales a fin de reactivar la economía y garantizar en sus espacios la aplicación, vigilancia y control de las medidas sanitarias impuestas por los gobiernos.

Esta gobernanza colaborativa, ha llevado a que se generen espacios de evaluación constante en cada comunidad basados en el comportamiento humano en territorio, escenarios en los que ha jugado un importante papel la forma de transmisión de las normas de convivencia y la coherencia de las mismas, en el entendido que la comunicación de la normatividad en escenarios de incertidumbre es crucial y que la coherencia de la normatividad es indispensable.

Más aun, y dejando de lado los debates filosóficos sobre si los individuos son egoístas (Hobbes) o solidarios y colaborativos (Sussman) por naturaleza, lo esencial es que las normas y pautas de la gobernanza tendientes a garantizar la convivencia adecuada estén sustentadas en valores como la responsabilidad, el respeto, honestidad, la asunción de los errores propios y la solidaridad, para lo que es necesario el empoderamiento y la responsabilidad en la toma de decisiones que afectan al entorno.

Desde hoy la renovada Ciencia de policía basada en el liderazgo público y la gestión territorial de la seguridad, se establece que es necesario exaltar la *gobernanza de la convivencia*, mediante la creación de unas condiciones mínimas de armonía social, de civilidad, de respeto y tolerancia por el vecino, por el prójimo, es decir, el ciudadano próximo, con quien se habita en esa casa común o aldea global, promoviendo entonces la ciudadanía activa con una vocación democrática de apoyo desde las instituciones a tres retos: primero, el desarrollo de estrategias de política social, para evitar el engrosamiento de las filas de criminalidad y populismo generador de odios y nuevas violencias; segundo, estrategias innovadoras a través de planes y políticas, como el nuevo modelo de cuadrantes dinámicos que inicia un piloto en la ciudad de Bogotá (Blu radio, 2020), que realiza una reingeniería al servicio público de policía, exaltando

la figura del “policía de vecindario” como puente entre las instituciones y la ciudadanía en la co-creación de la seguridad y finalmente, sobre todo, trabajo en equipo para movilizar la convivencia desde la ciudadanía con un empoderamiento democrático de la comunidad y de las autoridades al más alto nivel. Por lo anterior, se desprenden una serie de recomendaciones condensadas en la tabla 2.

Tabla 2

Líneas estratégicas de política que impulsen la nueva gobernanza en convivencia

Línea de política	Descripción	Responsable	Periodo
Fortalecimiento de los conocimientos de los valores sociales a través de la comprensión de los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana	Se requieren de nuevos esquemas pedagógicos para el empoderamiento y apropiación social del conocimiento frente a la convivencia que permita el respeto, el autocuidado y la protección colectiva.	G o b i e r n o nacional, departamental y municipal	Semestral
Estructuración de planes integrales de reactivación económica social bajo enfoque de gobernanza colaborativa	Diseñar unos planes territoriales que incentiven la gobernanza en convivencia para la co-construcción de manuales de comportamiento entre vecinos por localidad, vereda o corregimiento, que esté actualizada frente a la nueva realidad.	Alcaldías y gobernaciones.	Trimestral
Construcción de un indicador de gobernanza de la convivencia	Es fundamental diseñar el primer indicador en Latinoamérica de la gestión de la gobernanza en convivencia, que permita medir los avances y el impacto de las políticas, programas y proyectos desarrollados en los territorios.	Departamento Nacional de Planeación	Bianual
Formulación e implementación de proyectos de convivencia en los barrios con apalancamiento del orden nacional	A través de los comités de Convivencia generados por el Nuevo Código de Convivencia y Seguridad del 2016, es fundamental desarrollar planes integrales de acción colectiva que fortalezcan los procesos comunitarios para la reactivación económica con un enfoque de colaboración y corresponsabilidad multiactoral. El apalancamiento se puede desarrollar con los fondos del Ministerio del Interior, Cooperación Internacional y del Sistema General de Regalías.	Alcaldías y Ministerio del Interior, Policía Nacional.	Anual

Fuente: elaboración propia (2020).

Movilizadores ciudadanos para la nueva gobernanza de la convivencia

En esas acciones de intervención social se requiere de la utilización de movilizadores psicológicos de los individuos y estos no son otros que las emociones. Si se estudia la convivencia, indiscutiblemente se está enfocando en las emociones de la población, por cuanto ellas estructuran las relaciones que se establecen con otros individuos y determinan las decisiones y acciones en sociedad, ya que “hacen parte, esencialmente, de la experiencia humana; por ello, tienen un carácter intencional y contienen los méritos y valores que se otorgan para vivir en comunidad” (Quintero y Sánchez, 2016, p. 243).

En una comunidad las normas son referentes simbólicos de la sociedad y permiten modular las emociones en el actuar del individuo en ésta, por lo que las emociones son los ejes de la interacción de los individuos en sociedad, de manera que las emociones impulsan las acciones que emprendemos en nuestra convivencia diaria. Bajo estas premisas se ha planteado ampliamente que dos son las grandes emociones movilizadoras en entornos políticos y sociales; el miedo y la alegría entendida como esperanza (Castells, 2012). Ante una situación amenazante, incierta o peligrosa el miedo es la emoción que aflora y genera las reacciones más básicas de los seres humanos, las de garantizar su supervivencia, esta es una emoción que genera construcción social del comportamiento de cuidado y prevención. De otro lado, la alegría genera construcción social de esperanza de futuro e impulsa hacia la acción colectiva solidaria.

Igualmente, las emociones son importantes al momento de comunicar la normativa y de generar espacios de deliberación y construcción de la convivencia, por cuanto no solamente se comunican decisiones políticas racionales, sino que dichas decisiones afectan los elementos más íntimos de los individuos en sociedad y por ende la convivencia. Las emociones son esenciales en la experiencia humana en sociedad y permiten que el individuo se desarrolle como sujeto social, por lo que comunicar las pautas de convivencia basadas en las emociones movilizadoras generará posibilidades de razonar para la convivencia en sociedad, no siendo dable que en contextos de incertidumbre como el planteado por el Covid-19 y de necesidad de nueva normalidad y de reactivación, las comunicaciones políticas se basen solamente en los argumentos, en debate formal, racionalidad e información, sino que también han de tener en

consideración a las emociones como movilizadoras sociales, por cuanto los individuos no solamente son racionales sino que son básicamente emocionales y desde allí construyen su relacionamiento en sociedad y por tanto las pautas de convivencia.

Se necesitan entornos en los que se puedan activar las mentes de los ciudadanos para una construcción colectiva de la convivencia en el nuevo escenario, y para activarlas se requiere mover la emocionalidad para movilizar pensamiento y comportamiento (Damasio, 1994), por cuanto las decisiones políticas se toman mediante una integración entre la razón y la emoción, según lo establece la teoría de la inteligencia afectiva.

Conclusiones

La nueva normalidad producida por el COVID-19 ha generado unas dinámicas de modernización y transformación de las políticas públicas en Colombia, que inciden en el comportamiento de las personas a nivel familiar, social y cultural. Debido a ello, los nuevos esquemas de administración pública, como la gobernanza o el gobierno en redes se convierten en una oportunidad para acercar, alinear y trabajar por objetivos comunes a los sectores gubernamentales, civiles, y privados en pro a un mejor relacionamiento como sociedad.

Las líneas estratégicas planteadas para el fortalecimiento de la nueva gestión de la convivencia se resumen en; 1) Fortalecimiento de los conocimientos de los valores sociales a través de la comprensión de los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, 2) Estructuración de planes integrales de reactivación económica social bajo enfoque de gobernanza colaborativa, 3) Construcción de un indicador de gobernanza de la convivencia, y 4) Formulación e implementación de proyectos de convivencia en los barrios con apalancamiento del orden nacional.

Cada contexto de convivencia necesita de un modo de intervención específico, las políticas de convivencia ciudadana se adaptan a las intervenciones con una visión relacional y macro-social en donde la generación de acciones pertinentes va desde las educativas hasta las organizativas, políticas y mediáticas. Como política pública, la gobernanza para la convivencia, debe pasar por todas sus fases, desde formulación hasta implementación y evaluación, y en cada una de éstas será importante que se

tengan en cuenta los movilizadores psicológicos de los individuos a efectos de lograr que las políticas diseñadas se conviertan en acciones individuales que aporten a la sana convivencia en entornos de normalidad o de incertidumbre, más aún en entornos de necesidad de cuidados especiales de la salud y de reactivación económica, como los generados por el Covid-19.

Con base en lo anterior, se concluye que el concepto de la nueva gobernanza en convivencia en un territorio es el ejercicio de co-administración del gobierno, sociedad civil y sector privado para la atención, el cuidado, la preservación y corrección de los comportamientos contrarios a la convivencia, que debilitan el entendimiento, la tranquilidad, la salud pública y el relacionamiento con el medio ambiente.

Referencias bibliográficas

- Aguilar L. (2013). *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*. su Gobierno y administración pública, México: FCE-CNCA.
- Arellano., D. (2014). ¿Uno o varios tipos de gobernanza? más allá de la gobernanza como moda: La prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos De Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 119-137. doi:http://dx.doi.org/bdbiblioteca.universidadean.edu.co/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Blu radio. (27 de junio de 2020). *Policía anuncia nuevo modelo de seguridad en cuatro ciudades más del país*. Recuperado el 5 de julio de 2020, de <https://www.bluradio.com/nacion/policia-anuncia-nuevo-modelo-de-seguridad-en-cuatro-ciudades-mas-del-pais-256750-ie435>
- Bringel, B. (2017). Imaginarios del desarro en América Latina: entre la emancipación y la adaptación al capitalismo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (39), 9-24
- Bringel, B. (2020). Geopolítica de la pandemia, escalas de la crisis y escenarios en disputa. *Geopolítica(s)*, 11, 173-187. doi:<http://dx.doi.org/bdbiblioteca.universidadean.edu.co/10.5209/geop.69310>

- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Los movimientos sociales en la era de internet. Barcelona: Alianza.
- Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades. (2020). *Datos abiertos de la Unión Europea*.
- Congreso de la República de Colombia. (31 de diciembre de 2019). *Secretaría del Senado*. Recuperado el 24 de junio de 2020, de Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2011). Democracy and administrative policy: Contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM. *European Political Science Review: EPSR*, 3(1), 125.
- Cruz-Rubio, C. (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias*. Recuperado de [https:// www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias](https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias)
- Damasio, A. (1994). *Descartes's Error*. New York: Avon Books. <http://doi.org/10.7202/051028ar>
- Du Gay, P. (2012). *En Elogio de la Burocracia: Weber· Organización· Ética*. Siglo XXI Editores.
- El Tiempo. (2020). *La nueva seguridad*. Recuperado el 2 de julio de 2020, de [https:// www.eltiempo.com/opinion/editorial/la-nueva-seguridad-editorial-de-el-tiempo-512212](https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/la-nueva-seguridad-editorial-de-el-tiempo-512212)
- Espín, J. (2010). *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región Andina*. FLACSO.

- Invamer. (2020). *Gallup Poll No. 136* Colombia, abril de 2020. Bogotá.
- Jones, B. D., Baumgartner, F. R., y Talbert, J. C. (1993). The destruction of issue monopolies in Congress. *American Political Science Review*, 657-671.
- L'Heulliet, H. (2011). *Baja política, Alta policía*. Prometeo.
- Londoño, F. (2019). *Nociones de ética general y deontología policial*. Ibañez.
- Ministerio de Interior, Departamento Nacional de Planeación, Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, Policía Nacional. (2013). *Guía Metodo- lógica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes*.
- Muller, J. (2013). *Mississippian political economy*. Springer Science & Business Media.
- Quintero, M. y Sánchez, K. (2016). Emociones morales y políticas en el paradigma del mal: el (no) lugar de la infancia. *Investigación & Desarrollo*, 24(2), pp. 240-266.
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation (Vol. 708)*. Univ of California Press.
- Ramonet, I. (2020) *Ante lo desconocido... la pandemia y el sistema-mundo*. Le monde Diplomatique. Edición Chilena.
- Revista Semana. (2020). *Recuperado el 13 de junio de 2020, de ¿Aumentar o no el pie de fuerza ante el incremento de inseguridad en Colombia?:* <https://www.youtube.com/watch?v=NeqJhNus0GE&feature=youtu.be>

- Roth, A. N. (2006). *Discurso sin compromiso*. La política pública de derechos humanos en Colombia, 27-97.
- Silva, P. y Rojas, F. (2013). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina*. Las dimensiones regionales, nacionales y locales. San José: FLACSO.
- Offe, C. (2009). Governance: An” empty signifier”?. *Constellations*, 16(4), 550.
- Vahos, G. (2017). Cambios políticos. de la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas de medellín, colombia. *Estudios Políticos*, (50), 159-179. doi:<http://dx.doi.org.bdbiblioteca.universidadean.edu.co/10.17533/udea.espo.n50a09>
- Zambrano, J. y Vargas, I. (2020). Análisis factorial del componente de gestión del nuevo índice de medición municipal en Colombia. *Revista Economía y Política*, 71-85.
- Zambrano, O., Almeida, O., Rodríguez, K., Vargas, I. y Silva, D. (2019). Innovación disruptiva, estrategia de inclusión al emprendimiento social. *Inclusión & Desarrollo*, 6(1), 33-46.
- Weick, K. E., y Sutcliffe, K. M. (2001). *Managing the unexpected*(Vol. 9). San Francisco: Jossey-Bass.