

2013-06-01

Innovación en un modelo de gestión gerencial: caso Policía Nacional de Colombia

José Humberto Henao Castaño

Escuela de Cadetes General Santander (ECSAN), crjhhc@hotmail.com

Gonzalo Pérez Albarracín

Universidad de La Salle, Bogotá, chalopez5@gmail.com

Jhony García Mendoza

Universidad de La Salle, Bogotá, jhonygm21@hotmail.com

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/gs>

Citación recomendada

Henao Castaño, José Humberto; Pérez Albarracín, Gonzalo; and García Mendoza, Jhony (2013) "Innovación en un modelo de gestión gerencial: caso Policía Nacional de Colombia," *Gestión y Sociedad*: No. 1 , Article 4.

Disponible en:

This Artículo de investigación is brought to you for free and open access by Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Gestión y Sociedad* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Innovación en un modelo de gestión gerencial: caso Policía Nacional de Colombia*

José Humberto Henao Castaño**
Gonzalo Pérez Albarracín***
Jhony García Mendoza****

Recibido: 30 de noviembre del 2012. **Aprobado:** 7 de febrero del 2013

Resumen

En plena gravedad de una situación crítica aproximadamente en 1993, en 1995, la Policía Nacional de Colombia emprendió un ambicioso proceso de innovación en su modelo de gestión que la llevó a recuperar la confianza perdida y a lograr reconocimientos nacional e internacional a la excelencia, la innovación y la calidad. Esta investigación registra este fenómeno; es cualitativa, exploratoria y descriptiva; se elabora mediante el método del caso y se desarrolla en dos espacios de tiempo definidos y limitados por el periodo de crisis: uno, entre 1971 y 1993 y el otro entre 1995 y 2012. En el caso se describen las características de los modelos de gestión en los dos periodos. El primero evidencia un modelo contextualizado en las escuelas estructuralista y clásica, con influencia del enfoque militar; y el segundo, un modelo de gestión sistémico e integral desarrollado con un plan de transformación cultural, mediante el cual introduce nuevos y mejorados productos, procesos y métodos. Con el nuevo modelo de gestión, el Sistema de Gestión Integral, la Policía colombiana se transformó en

* Artículo resultado de investigación, elaborado por estudiantes de la Maestría en Administración (MBA) de la Facultad de Ciencias Administrativas y Contables, Universidad de La Salle, Colombia, bajo la dirección del profesor Víctor José Rodríguez Restrepo.

** Maestrante MBA Universidad de La Salle. Administrador de Empresas, Universidad EAN, Bogotá, Colombia. Administrador Policial de la Escuela de Cadetes General Santander (ECSAN). Especialista en Gerencia de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Especialista en Seguridad Integral de la ECSAN. Correo electrónico: crjhhc@hotmail.com

*** Maestrante MBA, Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Economista, Universidad Autónoma de Colombia, Bogotá. Especialista en Gerencia Financiera, Universidad de La Salle, especialista en Edumática de la Universidad Autónoma de Colombia. Correo electrónico: chalopez5@gmail.com

**** Maestrante MBA, Universidad de La Salle. Contador público, Universidad de Ciencias Comerciales, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: jhonygm21@hotmail.com

una organización competitiva logrando reconocimientos y mejores resultados en el cumplimiento de su misión.

Palabras clave

Sistema de gestión, dirección estratégica, gestión de procesos, gestión del talento humano, planeación.

Innovation in a Management Model: the Case of the National Police of Colombia

Abstract

Right amidst a critical situation approximately in 1993, in 1995, the National Police of Colombia started an ambitious process of innovation of its management model that led it to recover its lost confidence and to achieve national and international awards for excellence, innovation and quality. This research records this phenomenon; it is qualitative, exploratory and descriptive; it is prepared by the case method and takes place in two time slots defined and limited by the period of crisis: one, between 1971 and 1993, and the other one between 1995 and 2012. The case describes the characteristics of the management models in both periods. The first evidences a contextualised model in the structuralist and classic schools, influenced by the military approach; the second one, a systemic and comprehensive management model developed with a cultural transformation plan, whereby new and improved products, processes and methods are introduced. With the new management model, the Integrated Management System, the Colombian police became a competitive organization, achieving recognition and better results in fulfilling its mission.

Keywords

Management system, strategic management, process management, human talent management, planning.

Introducción

Entre finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa, la institución vio comprometida su existencia por la corrupción y los bajos índices de eficiencia. El Gobierno Nacional, por la vía de la ley, le impuso una nueva reforma que se redujo a cambios en la estructura. En sendos estudios sobre el tema, Llorente afirma que “el esfuerzo solo culminó en una nueva ley de reorganización de la Policía y unos decretos reglamentarios” (1997, p. 2); y Casas agrega que el mando institucional agenció una reforma propia que se materializó con el proceso de transformación cultural (2005).

La alta dirección de la institución asumió el reto de emprender un ambicioso proceso de innovación en el modelo de gestión que en pocos años permitió recuperar la confianza ciudadana, mejorando los resultados en el cumplimiento de la misión y más adelante, mediante el ejercicio de su nuevo e implementado modelo de gestión Sistema de Gestión Integral, la hacen acreedora al Premio Nacional a la Excelencia y la Innovación 2010-2011 y al internacional Premio Iberoamericano de la Calidad.

Este documento describe sustancialmente el proceso. En la primera parte se referencian el marco teórico, la revisión de literatura y el procedimiento metodológico. La segunda parte puntualiza la manera de hacer la gestión de la Policía antes de la crisis, con lo cual se nota la influencia de las escuelas estructuralista y clásica. La tercera corresponde al periodo de la crisis, el cual, a la vez, induce el proceso transformador y es hito histórico en la gestión institucional; se contextualiza el problema en la situación sociopolítica del país de las décadas de los setenta y ochenta y se comenta la reforma a la Policía, agenciada por el Gobierno Nacional, centrada esencialmente en cambios a la estructura

y no en cambios de fondo. La cuarta parte destaca el modelo gerencial de la Policía después de crisis, desarrollado con el Plan de Transformación Cultural, mediante cinco proyectos: participación ciudadana para el cambio, potenciación del conocimiento y formación policial, búsqueda de la vocación y el talento policial, nueva cultura del trabajo y el proyecto de desarrollo gerencial, que dan origen al Sistema de Gestión Integral diseñado e implementado por la Policía como su nuevo modelo de gestión. Finalmente, se aborda la discusión y se presentan las conclusiones.

Marco teórico-conceptual

La escuela clásica de la administración, siguiendo a Ramírez (2002), es el conjunto de postulados contemplados por las corrientes de pensamiento mecanicista de Taylor y anatómico de Fayol. Las características comunes y relevantes se resumen en la importancia otorgada al volumen de producción mediante el máximo empleo del personal, la implementación del proceso administrativo y en los principios de división del trabajo, autoridad, responsabilidad, disciplina, unidad de mando y dirección (Fayol, 1986).

Por otra parte, la escuela estructuralista fundamenta sus planteamientos en los estudios de Weber (citado por Hernández y Rodríguez, 2002). Este centra el interés en “la importancia que tiene el poder de la burocracia” (Jiménez, 2000, p. 51), buscando el mejoramiento de la eficiencia; practica como parámetros organizacionales y de gestión la normatización racional, la asignación de funciones para los cargos, división del trabajo, sistemas de autoridad y comunicación y administración del personal meritocráticamente (Jiménez, 2000).

En cuanto a la innovación, es descrita por Schumpeter (1983) como un proceso de destrucción creativa en el que hay que destruir los viejos

modelos y maneras de hacer las cosas y crear uno nuevo; concepto ratificado por Alboniés, quien plantea que “innovar, es pues, el acto creativo, colectivo, que hace que nos demos cuenta de que hay que cambiar” (2009, p. 7). Complementariamente, Morcillo señala que innovar también implica la incorporación de todo conocimiento al que la organización pueda acceder, compartiéndolo e integrándolo, para la generación de nuevos productos y beneficios de los *stakeholders*; esta práctica fortalece la empresa y le permite acumular experiencias y luego sumar logros (Morcillo, 1997). Adicionalmente, el *Manual de Oslo* define la innovación como:

La introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores. (2006, p. 56)

Con respecto a la gestión estratégica, esta se considera el proceso completo de direccionamiento óptimo y competitivo de la organización hacia el logro de objetivos programados corporativamente. En este sentido, Serna corrobora lo dicho, señalando que la planeación estratégica es el ejercicio de examinar “información pertinente, interna y externa, con el fin de evaluar la situación presente de la empresa, así como su nivel de competitividad con el propósito de anticipar y decidir sobre el direccionamiento de la institución hacia el futuro” (1997, p. 17). Y Thomson agrega que se refiere al “plan de acción de la administración para operar el negocio y dirigir las operaciones” (2007, p. 3), buscando mejorar el desempeño. Alineado con lo anterior, David aclara que administración estratégica y planeación estratégica son sinónimos y las define como “el arte y la ciencia de formular, implementar y evaluar

decisiones multifuncionales que le permitan a la organización lograr sus objetivos” (2008, p. 5), debiendo integrar la administración para el éxito de la empresa.

La gestión del talento humano es el mecanismo gerencial que permite el manejo integral del capital humano. Al respecto, Bernal sostiene que la empresa debe velar por el constante desarrollo de sus trabajadores, por medio de la orientación, motivación y una constante capacitación, para que ellos, mediante sus habilidades, conocimientos y disposición, lleven a cabo procesos efectivos y eficaces dentro de las organizaciones (2007).

Finalmente, la gestión de procesos se define como la administración de herramientas con las que se puede diseñar, mejorar y rediseñar los procesos de trabajo para hacerlos más eficientes y de calidad, adaptándolos a las necesidades de los clientes, tanto internos como externos. Los procesos de las organizaciones están comprendidos en tres macroprocesos: los corporativos, los misionales y los de apoyo.

Sobre este punto, González (1995) define los procesos como la secuencia de actividades orientadas a generar un valor añadido sobre una entrada para conseguir resultados y salidas satisfactorias para los requerimientos de los clientes; y la gestión por procesos la define como la manera de gestionar la organización basándose en los procesos.

Revisión de literatura

La literatura que analice concretamente el proceso innovador en la Policía, como fenómeno administrativo, es escasa, a pesar de que la institución ha publicado textos, manuales y documentos relacionados con su sistema actual de gestión. Solo se destacan tres autores que con más o menos

profundidad hacen referencia al asunto. El general Serrano (1999), iniciador del proceso de cambio institucional, presenta un informe sobre la gestión para el proceso de transformación y modernización de la institución y en este hace alusión a su programa *Plan de Transformación Cultural*.

Llorente (1997) publicó un documento acerca del perfil de la Policía Nacional de Colombia, donde describe qué es la institución policial, su estructura y cultura organizacional, organización, jerarquía y sistema de mando y discrecionalidad, composición y presencia en el territorio y las funciones del hombre policía. Se refiere a la reforma de 1993 como un ejercicio importante que solo culminó en una nueva Ley de Reorganización y unos decretos reglamentarios.

Casas (2005), investigador de la Fundación Seguridad y Democracia, publicó un documento titulado *Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana*, en el cual hace referencia histórica al proceso de evolución de la Policía a partir de la reforma generada en 1993, auspiciada por la

Ley 62 del mismo año y consecuente con algunas de las propuestas generadas en las dos comisiones constituidas para realizar el diagnóstico a la institución. Casas sostiene que la oficialidad colombiana, representada en sus generales, agenció una contrarreforma que se hizo material con el proceso de transformación cultural.

Aspectos metodológicos

La investigación, del tipo cualitativa exploratoria y descriptiva, se desarrolló en el contexto del método del estudio de caso propuesto por Ramírez (2009), como se ilustra en la tabla 1.

En la fase de planeación se diseñó un protocolo de preguntas para orientar la indagación documental y un modelo de entrevista para la indagación complementaria; se revisaron documentos antecedentes sobre el caso y la literatura conceptual que forma el marco de teoría desde el que se estudió el modelo de gestión. En el trabajo de campo se recogió la información caracterizándola como se muestra en las tablas 2, 3 y 4.

Tabla 1. Procedimiento metodológico para el estudio

Fase	Técnicas/instrumentos	Resultado esperado
Planeación	Diseño del estudio	- Protocolo del estudio de caso. - Marco referencial (teórico y literario).
Ejecución	Levantamiento de la información. -Indagación documental: protocolo de preguntas (fuentes secundarias). -Complementación de la información: entrevista (fuentes primarias).	Caracterización del estudio
Análisis y presentación de resultados	Análisis y discusión de la caracterización del estudio a la luz de las categorías teóricas.	Reporte del estudio y el caso de estudio

Fuente: elaboración propia a partir de Ramírez (2009).

Tabla 2. Caracterización de la categoría Gestión Estratégica

Categoría: gestión estratégica primer periodo 1971-1993			
Variable	Fuentes		Caracterización
	Documentales	Entrevistas	
Visión	No hay evidencia	La Dirección la concibe	No se formula la visión
Misión	Definida en normas	Definida en normas	Está definida
Objetivos	Se formulan anualmente	Se definen para cada año	Se definen para periodos de un año
Planeación	El Manual de planeación orientaba su trazado	Se planeaba para la problemática vigente	Formateada y de corto plazo
Procedimientos	No están documentados	Se contaba con el Manual de funciones	Se trabajaba de acuerdo con las funciones
Estrategias	No hay descripción específica de estrategias	Las estrategias se concebían en la alta dirección	No se formulaban estrategias
Categoría: gestión estratégica segundo periodo 1995-2008			
Variable	Fuentes		Caracterización
	Documentales	Entrevistas	
Visión	Está formulada en documentos	Se define para el mediano plazo	La visión define con claridad el propósito hacia futuro, en el mediano plazo
Misión	Definida en normas	Está definida en la Constitución Política	Está definida por norma, en este caso por la Constitución Política
Objetivos	Son definidos en el plan estratégico	Se definen en el plan estratégico	Se definen objetivos estratégicos y se despliegan en cascada
Planeación	Aplica el formato de la planeación estratégica	Se planea en todos los niveles	Aplica planeación estratégica y se despliega en los tres niveles
Procedimientos	Son contemplados en los planes de acción	Se describen en los planes de acción	Se describen en los planes de acción
Estrategias	Se formulan	Son planteadas en el plan estratégico	Se formulan en el plan estratégico

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Caracterización de la categoría Gestión del Talento Humano

Categoría: gestión del talento humano primer periodo 1971-1993			
Variable	Fuentes		Caracterización
	Documentales	Entrevistas	
Desarrollo	El Director define la política. No se despliega	Formación para la carrera y bienestar	Formación y capacitación internas y servicios de bienestar
Motivación	Reglamentada en los estatutos	Contemplados por los reglamentos	Los estímulos estaban reglamentados
Liderazgo	Centrado en el mando y la dirección	Se basaba en el ejemplo del comandante	El liderazgo policial encajó en el estilo del liderazgo autoritario
Clima	No se define	Se procuraba mantener la moral de todos	Se concibe como mantener la mística y la moral del personal
Cultura	Ritual, ceremoniosa, su misión, régimen interno	Se promovía la mística y el sacrificio al servicio	Ritos, tradiciones, régimen interno

Continúa

Categoría: gestión del talento humano segundo periodo 1995-2008			
Variable	Fuentes		Caracterización
	Documentales	Entrevistas	
Desarrollo	Hay políticas formuladas	Se practica la gestión por competencias	Orientado hacia el desarrollo integral del ser humano
Motivación	Reconocimiento a la persona en toda su dimensión	Sentido de pertenencia e identidad. Se promueve el empoderamiento	Fundamenta la motivación sobre la base del desarrollo integral del ser humano
Liderazgo	Se desarrollan competencias para el liderazgo	Se promueve interno y hacia la comunidad	Existe un claro interés por el liderazgo
Clima	Se define y hay políticas expresas y planes	Se promueve el respeto	Gestión humana basada en el humanismo
Cultura	Desarrolla el proyecto nueva cultura del trabajo	Cultura de la calidad y la excelencia	Se practica la cultura de la calidad y la excelencia.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Caracterización de la categoría Gestión de Procesos

Categoría: gestión de procesos primer periodo 1971-1993			
Variable	Fuentes		Caracterización
	Documentales	Entrevistas	
Procesos corporativos	No estaban definidos	Había funciones	No había gestión por procesos
Procesos misionales	No estaban definidos	Había funciones	No había gestión por procesos
Procesos de apoyo	No estaban definidos	Había funciones	No había gestión pro procesos
Categoría: gestión de procesos segundo periodo 1995-2008			
Variable	Fuentes		Caracterización
	Documentales	Entrevistas	
Procesos corporativos	Están identificados y documentados	Están en el mapa estratégico	Están identificados y documentados
Procesos misionales	Están identificados y documentados	Están en el mapa estratégico	Están definidos y documentados
Procesos de apoyo	Están identificados y documentados	Están en el mapa estratégico	Están definidos y documentados

Fuente: elaboración propia.

La información se analizó en el marco de las categorías gestión estratégica, gestión de procesos y gestión de recursos humanos; cada una con variables e indicadores orientados a caracterizarla para facilitar el análisis y la descripción de resultados. Es importante resaltar que el estudio se sustenta fundamentalmente en fuentes documentales y que las entrevistas a las personas tuvieron la finalidad de complementar la indagación. Los resultados permiten identificar cómo el modelo de gestión antes de la crisis se contextualiza en las escuelas estructuralista y clásica con enfoque militar y cómo el modelo trazado después aboca un enfoque sistémico desarrollado sobre un proceso innovador.

Resultados

Características del modelo de gestión antes de la crisis (periodo 1971-1993)

La alta dirección concebía el rumbo institucional en el marco del desarrollo del país. Sin embargo, esta visión no se compartió con el pleno de la organización ni se describió formalmente en un documento que evidenciara esta intención. En consecuencia, la institución no contaba con una visión expresa.

La misión de la Policía Nacional siempre estuvo formulada en los documentos que le dieron y revalidaron existencia jurídica. Los decretos 2347 de 1971 y 2137 de 1983, por los cuales se reformó estructuralmente la institución en el primer periodo de observación, la definen y la emplazan a proteger la vida, honra y bienes de las personas y velar por el mantenimiento del orden público interno.

La Dirección definía los objetivos estratégicos como “aquellos que cubren un periodo de varios años y por medio de los cuales se busca modificar la estructura organizacional” (Policía Nacional, 1989, p. 12). También los definía para periodos

de un año, a través de Directivas¹ que luego se publicaban en folletos. No hacían parte de un trazado de plan estratégico como tal.

El Director General esbozaba instrucciones con principios de planeación en el mediano plazo, pero la cultura todavía no estaba preparada para esos alcances. La planeación en la Policía seguía cuidadosamente los formatos establecidos por su Dirección de Planeación que centralizaba la función de “planear a nivel nacional la integración, coordinación y control de las actividades policiales” (Policía Nacional, 1985, p. 9).

Estrategias propiamente dichas no se definieron en la Policía. Lo más cercano fueron los objetivos institucionales de la Alta Dirección para cumplimiento por parte de toda la organización durante el plazo de un año. La estrategia se definió como “la ciencia que indica la mejor vía que conduce al logro de objetivos institucionales” (Ecsan, 1987, p. 3) y se aplicaba como la habilidad para disponer los recursos en la ejecución de operaciones que practicaban todos los que conducían unidades. El desarrollo de las personas estuvo orientado a servicios de recreación, religiosos, deportes, trabajo social y por los cursos de capacitación para ascenso y de procedimientos especiales.²

La motivación se reguló en reglamentos que contemplaban las felicitaciones y las condecoraciones, de la misma manera que las sanciones. Los traslados también se usaron como mecanismo de motivación o sanción, así como el propio servicio. En cuanto al liderazgo, más que este, en la institución prevaleció la figura del comandante,

¹ Documento interno de carácter normativo e imperativo expedido exclusivamente por el director general.

² En la Policía aún existen cursos de entrenamientos especiales como control de disturbios, antisequestro, protección a dignatarios, entre muchos más.

generalmente severo y autoritario y se promovía la autoridad moral por la vía del ejemplo.

El clima y la cultura en la Policía estuvo marcado por la influencia del enfoque militar a la teoría de la administración, caracterizado por la estructura jerarquizada, la autoridad lineal y la disciplina rígida del acatamiento de las órdenes sin discusión (Hernández y Rodríguez, 2002). En la Policía no se encuentra un documento que registre procesos con su debido rigor. Había un manual de funciones que exponía las obligaciones para cada uno de los cargos.

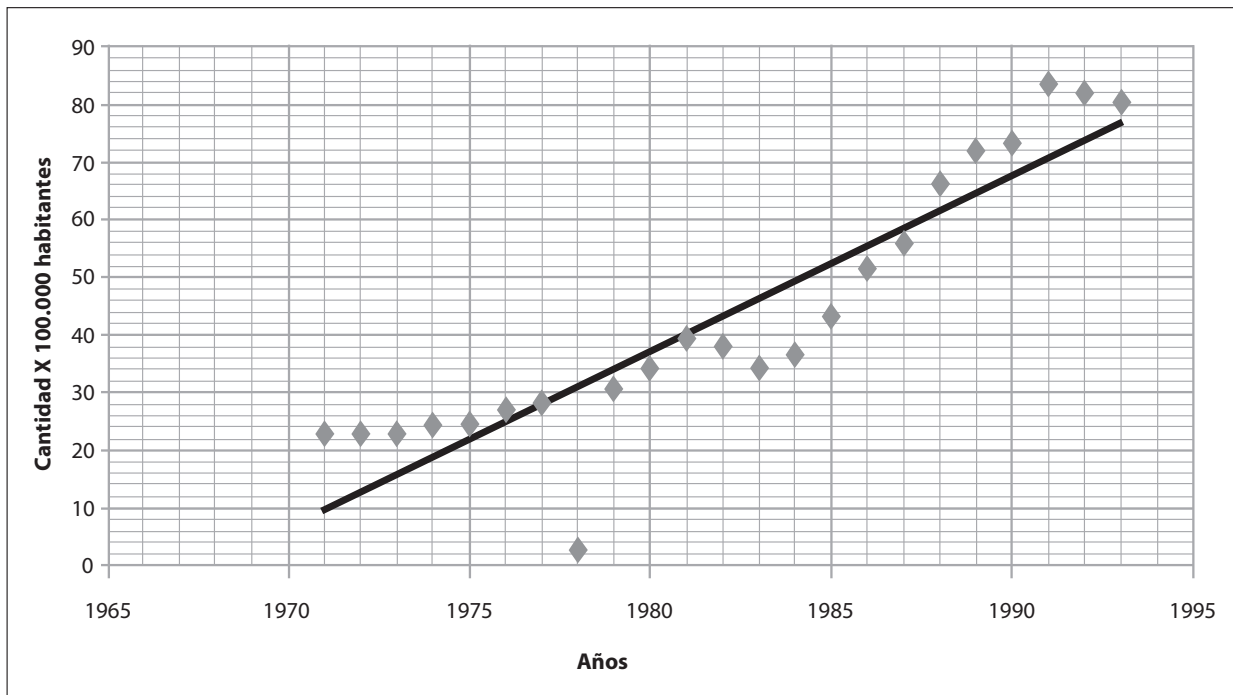
Una relación entre el modelo de gestión y el cumplimiento de la misión, por medio de la observación los delitos de homicidio y hurto de vehículos, como referentes de la seguridad, sugiere fallas en el modelo existente. Las figuras 1 y 2 registran los

delitos en el tiempo notándose una tendencia con pendiente positiva. (Tasas/100.000 habitantes).

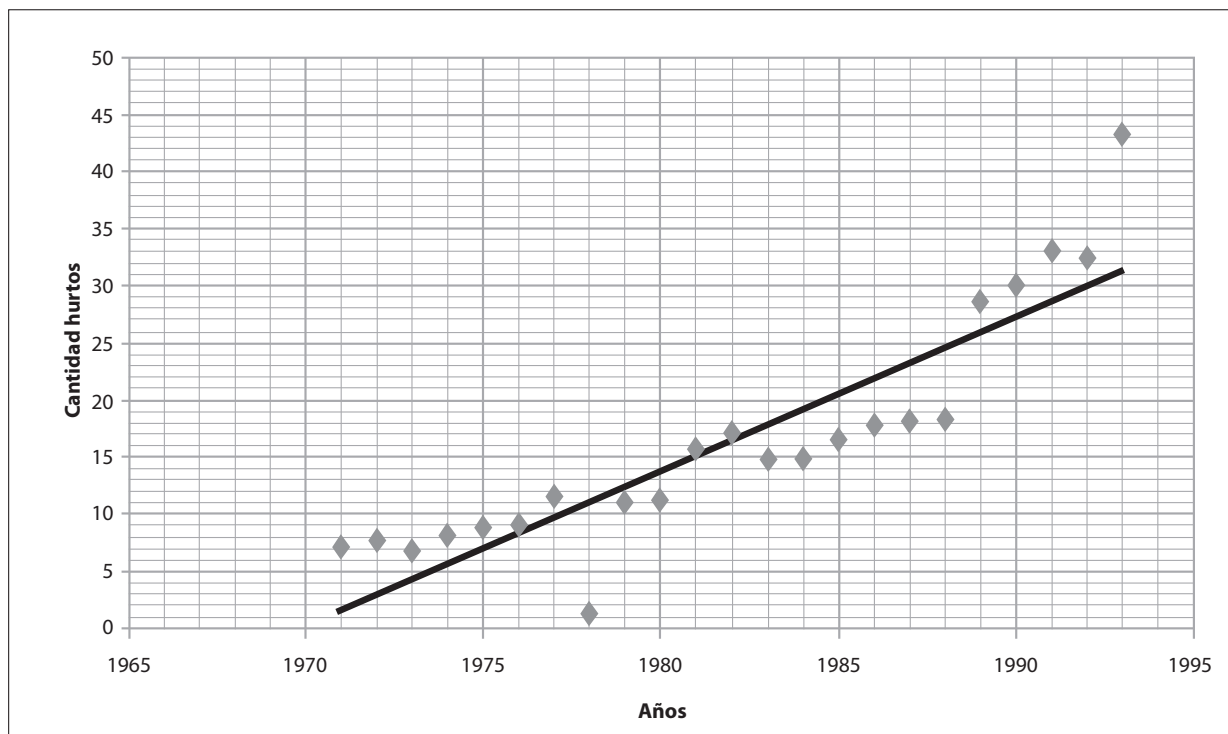
Periodo de crisis

El comportamiento sociopolítico en las décadas de los setenta y ochenta y particularmente el desenvolvimiento del fenómeno criminal fueron a la postre factores importantes que agenciaron el proceso de transformación de la Policía y de la innovación en su modelo gestión gerencial. Sobre los años finales de los ochenta y principios de los noventa, la violencia en el país y la corrupción habían alcanzado niveles exorbitantes que tenían en jaque al Gobierno, a la sociedad y a la Fuerza Pública, encargada de mantener las condiciones de convivencia pacífica. Este fenómeno había logrado permeare las instituciones y con ellas a la Policía que se encontraba en un delicado estado

Figura 1. Tendencia del homicidio 1970-1993



Fuente: elaboración propia a partir de la *Revista Criminalidad*, 50 (1), 52 (1) y 54 (1).

Figura 2. Tendencia hurto vehículos 1970-1993

Fuente: elaboración propia a partir de la *Revista Criminalidad*, 50 (1), 52 (1) y 54 (1).

de corrupción y con altísimos niveles de desconfianza entre la sociedad (Pardo, 1996).

El programa CAI,³ que a finales de la década de los ochenta se había constituido para mejorar la cobertura del servicio de Policía y lograr un mayor

³ Centro de Atención Inmediata (CAI) es una pequeña unidad de policía, destacada en una caseta dotada de elementos logísticos básicos, como armas cortas, motocicletas y radios de comunicación; que en sus comienzos la integraban entre veinte y treinta policías. El programa se diseñó sobre la base del modelo japonés llamado *Koban* y tenía la finalidad de prestar un servicio de policía más cercano a la comunidad, en un área limitada. Su buena aceptación generó un desdoblamiento sin planeación lo que disminuyó los recursos primarios ya constituidos, de suerte que en la época de la crisis los CAI ya no tenían los veinte o treinta policiales, sino menos; muchos de ellos solo tres que prestaban turnos en la caseta: uno por cada ocho horas y no había quien saliera a hacer los recorridos ni atender los requerimientos ciudadanos.

acercamiento con la comunidad, fue el que certificó la crisis institucional;⁴ ellos mostraron los problemas de calidad y supervisión (Llorente, 1997) y por falta de planeación se convirtieron “en un factor de descomposición institucional y social” (Pardo, 1996, p. 340).

El hecho que rebasó la crisis policial y reveló la incompetencia institucional fue la violación y posterior asesinato de una menor de nueve años en la Tercera Estación de Policía de Bogotá. Ante semejante aberración, los medios de comunicación hicieron público el sentir generalizado de la sociedad colombiana de inconformidad y desprecio de la institución policial al punto que se plantearon

⁴ Rafael Pardo cuenta en su libro que cuando el Alcalde de Medellín Luis Alfredo Ramos Botero decidió suprimir varios CAI, la respuesta ciudadana fue de alivio.

propuestas para su eliminación y constitución de una nueva. El Gobierno Nacional intervino para reformar la institución y creó dos comisiones consultivas, una interna y otra externa,⁵ para analizar la crisis y agenciar la reforma.

Las reformas de los cuerpos policiales —dice Casas— han sido históricamente antecedidas por problemas de corrupción, incompetencia o incapacidad institucional para cumplir los encargos misionales de seguridad ciudadana. Para el caso colombiano, la crisis de 1993 desatada con el asesinato de la menor en la Estación de Policía reunió los tres elementos. El Gobierno desempeñó el papel de adelantar una reforma que se plasmó concretamente en la Ley 62, sobre la base de las recomendaciones resultantes del diagnóstico adelantado por las comisiones consultivas interna y externa. Las recomendaciones se focalizaron en aspectos esencialmente estructurales (2005).

De acuerdo con Llorente (1997), los debates que cumplieron las comisiones consultivas interna y externa, creadas por el Gobierno en 1993, para conjurar la dramática situación de crisis que afrontaba la Policía colombiana y para proponer reformas a la institución, fue un primer avance. Pero, este esfuerzo solo culminó en una nueva ley de reorganización de la Policía y unos decretos reglamentarios.

Características del modelo de gestión después de la crisis (periodo 1995-2012)

A partir de 1995, la Policía asumió el reto de generar un ambicioso proceso de innovación

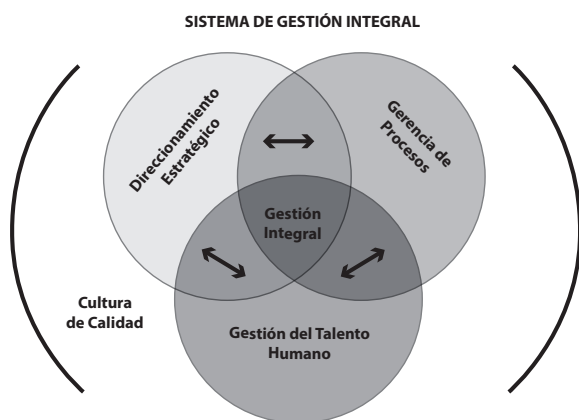
⁵ La comisión interna la integraron cincuenta uniformados de todas las gradaciones y la comisión externa estuvo constituida por representantes de la Rama Legislativa, los gremios y los sindicatos, el Congreso, los alcaldes y gobernadores, el sector educación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y oficiales en retiro de la Fuerza Pública (Serrano, 2000; Llorente, 1997).

en su modelo de gestión. Sobre la reforma gubernamental a la institución impuesta por la Ley 62 de 1993, la Dirección trazó el Plan de Transformación Cultural respaldado en un ejercicio de diagnóstico estratégico que destacaba como causas críticas: la pobreza de principios y valores corporativos, ausencia de liderazgo en la gestión, deficientes resultados misionales, mal manejo de la información, enfoque inadecuado de la gestión humana, fallas en la formación y capacitación, ineficacia de sistemas de evaluación y seguimiento y alejamiento de la Policía y la comunidad (Serrano, 1999).

El Plan de Transformación Cultural cimentó como filosofía el cambio de actitud en los integrantes de la institución, equilibrando sus dimensiones para contribuir a su pleno desarrollo individual y también para agenciar su participación en la construcción de una cultura organizacional, para erigir una Policía competente y competitiva (Serrano, 2000). Se integró en cinco grandes proyectos, que fueron la génesis del Sistema de Gestión Integral, modelo de gestión vigente en la actualidad (figura 3). Los proyectos fueron: a) participación ciudadana para el cambio, b) potenciación del conocimiento y formación policial, c) búsqueda de la vocación y el talento policial, d) nueva cultura del trabajo y e) desarrollo gerencial.

El Sistema de Gestión Integral se sostiene sobre tres pilares: el direccionamiento estratégico, la gestión del talento humano y la gerencia de procesos. Tiene una clara visión de futuro que se viene formulando para el mediano plazo desde 1996; actualmente para el 2019 declara el propósito de hacer una contribución de excepcional valor en la convivencia y seguridad para la construcción de un país próspero y en paz (Policía Nacional, 2010a).

Figura 3. Sistema de Gestión Integral de la Policía Nacional



Fuente: Policía Nacional, *Manual de Sistema de Gestión Integral*.

La institución contempla la construcción de principios y valores como verdades universales que fundamentan, pautan y direccionan la doctrina institucional y el comportamiento de sus integrantes (Policía Nacional, 2007). La misión está definida en la Constitución Política de Colombia y hace parte del plan estratégico de la Policía Nacional. Su despliegue en los niveles II y III (tácticos y operativos) se comprueba con la formulación de la misión de las dependencias subalternas, alineadas con la misión institucional.

Los objetivos y metas se formulan en el plan estratégico de la Institución; incluye una meta grande y audaz (MEGA).⁶ Se despliegan en cascada a los niveles II y III; son monitoreados por el modelo Balanced Scorecard. Consecuentemente con la visión, la misión y los objetivos estratégicos, la Policía concibe, define y comunica las estrategias corporativas que se despliegan a los otros

⁶ Conocida como la meta grande y audaz determinada para un mediano plazo, permite el cumplimiento de la visión institucional (Policía Nacional, 2009).

niveles y giran sobre dos ejes fundamentales: la seguridad pública y la excelencia en la gestión.

La planeación en la Policía se diseña sobre el análisis prospectivo. Utiliza herramientas gerenciales de diagnóstico y pronóstico y se detalla en modelos de plan de acción que contempla los objetivos corporativos y estrategias a los que se apunta, los objetivos del respectivo nivel por alcanzar, las tareas y procedimientos, responsables, plazos, recursos e indicadores de medición.

La Policía ha planteado una clara política de gestión del talento humano, que se basa en los fundamentos del humanismo,⁷ que tiene en cuenta al ser humano como el factor más importante de la organización.

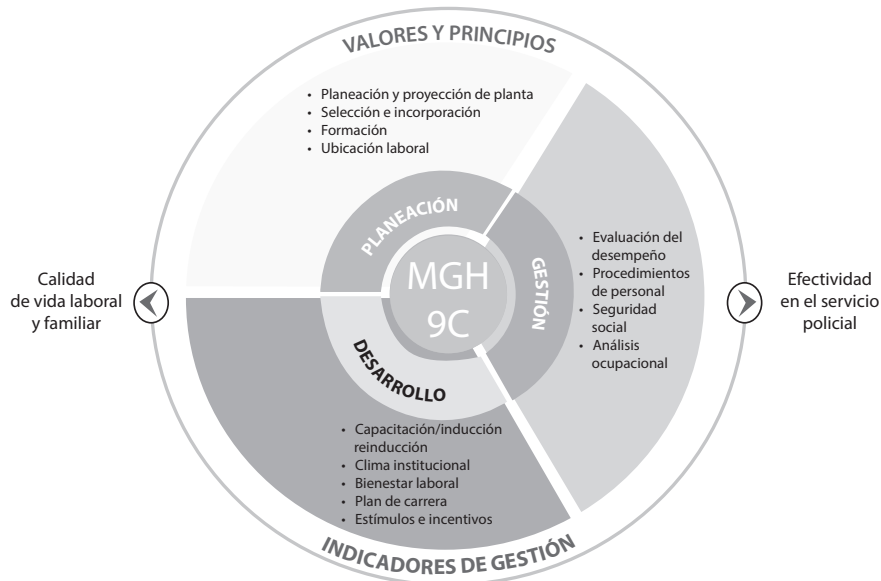
La gestión del talento humano se desarrolla en tres aspectos: planeación, gestión y desarrollo (figura 4).

El primer aspecto, centrado en la planificación de la administración del recurso humano con los siguientes procesos: planeación y proyección de planta, selección e incorporación, formación y ubicación laboral. El segundo, gestión, orientado a lograr los objetivos institucionales mediante los procesos de análisis ocupacional, evaluación del desempeño y seguridad social. Y el tercero, desarrollo dirigido a potenciar el talento humano para responder efectivamente al entorno cambiante (Policía Nacional, 2010c).

El modelo de gestión humana de la Policía impacta la calidad de vida laboral y familiar de sus integrantes y la efectividad en el servicio policial,

⁷ La Policía Nacional reconoce que a partir de la declaración del ser como eje esencial de un proyecto institucional, todos los ámbitos del Sistema de Gestión Integral tendrán sentido, porque son los seres humanos los que realmente mantienen en marcha cualquier proyecto y los hacen realidad (Policía Nacional, 2010c, p. 21).

Figura 4. Componentes y procesos del Modelo de Gestión Humana



Fuente: Policía Nacional, Enfoque humanístico del Servicio de Policía.

posicionando el factor humano para alcanzar mejores estándares de competitividad, incrementar los desempeños exitosos en el servicio y mejorar las condiciones de vida tanto laboral como familiar y fortalecer las competencias del capital humano mediante el desarrollo de la integralidad del ser, saber y saber hacer al servicio de la comunidad (Policía Nacional, 2010c).

La gestión del talento humano en la Policía propende al desarrollo integral del ser humano y está fundamentado en la formación y gestión de competencias laborales. La Policía Nacional, para la gerencia de los procesos, agrupó su cadena de valor en macroprocesos, “entendidos como un conjunto de procesos con similares insumos y productos” (Policía Nacional, 2007, p. 112).

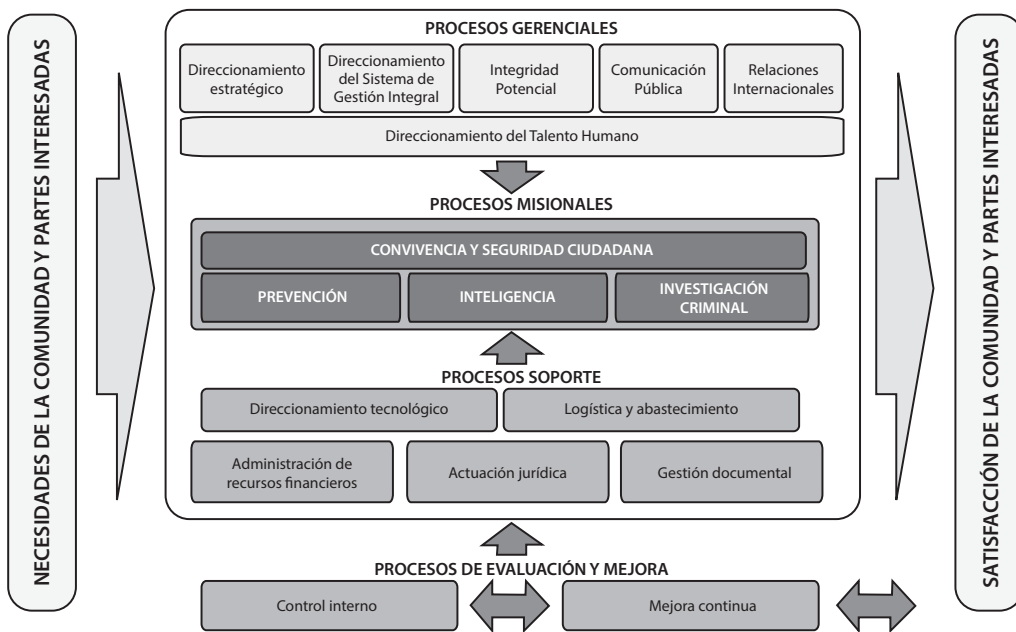
Identifica y clasifica sus procesos en tres niveles: gerenciales, misionales y de soporte; y agrega el conjunto de procesos de evaluación y mejora,

como se observa en la figura 5. Los primeros encaminados a lograr su visión y plantear un enfoque competitivo frente al entorno.

Los misionales, a la razón de ser de la Policía: el servicio policial para el logro de su misión frente a la sociedad; los terceros, como los procesos necesarios de orden administrativo y logístico para el desarrollo de todos los demás, especialmente los misionales y por último, los de evaluación y mejora para verificar el cumplimiento de lo planeado y el ejercicio de mejoramiento continuo. Finalmente, el Sistema de Gestión Integral es transversalizado por la cultura de la calidad y la cultura del control interno.

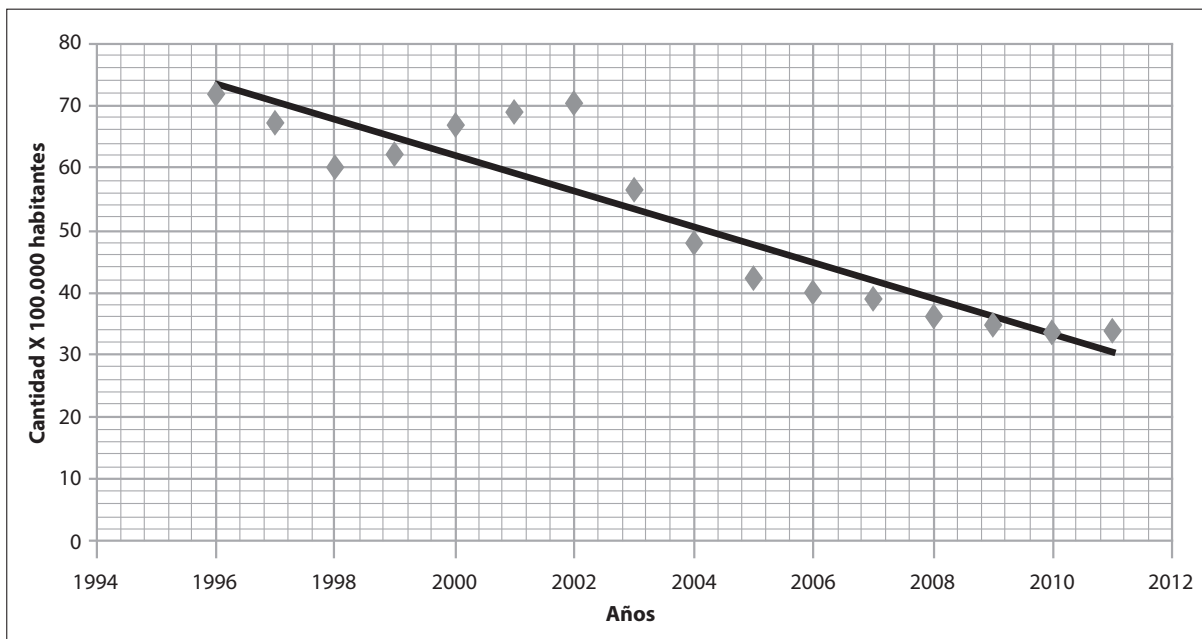
La relación entre el nuevo modelo de gestión y los resultados; esto se hace evidente cuando se estudian los delitos representativos de la seguridad, homicidio y hurto de vehículos, evidencia mejores resultados, como se observa en las figuras 6 y 7 (tasas/100.000 habitantes).

Figura 5. Mapa de procesos de la Policía Nacional



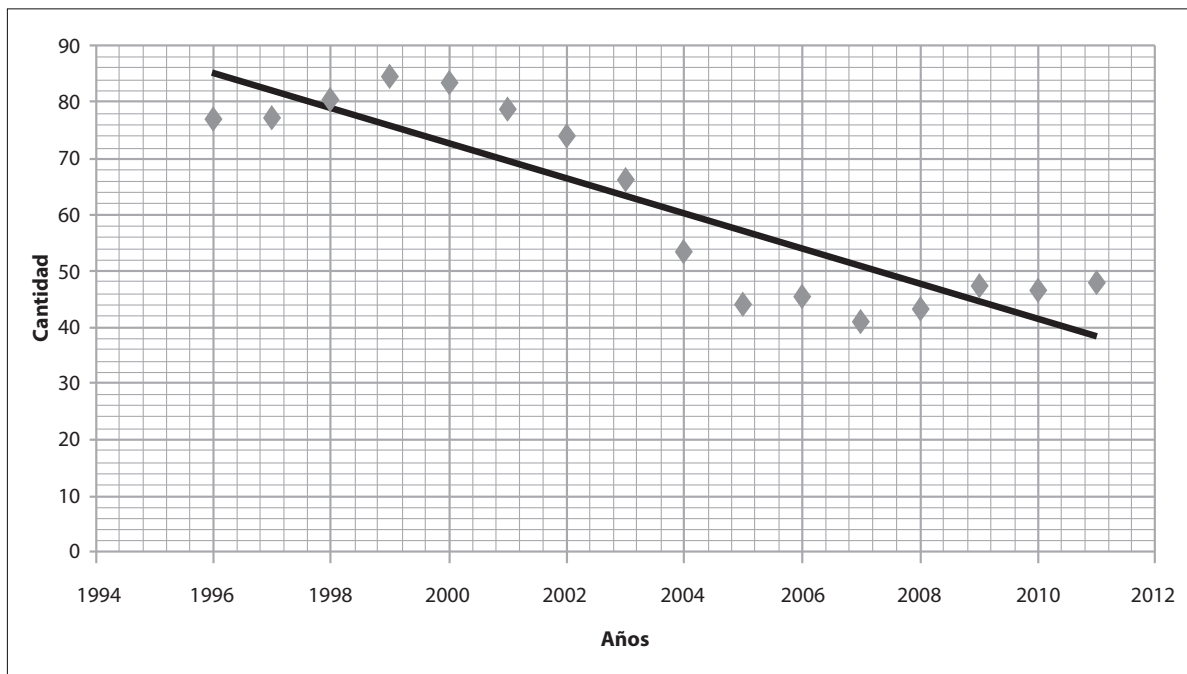
Fuente: Policía Nacional, Manual del Sistema de Gestión Integral.

Figura 6. Tendencia del homicidio 1995-2011



Fuente: Revista Criminalidad, 50 (1), 52 (1) y 54 (1).

Figura 7. Tendencia hurto vehículos 1995-2011



Fuente: *Revista Criminalidad*, 50 (1), 52 (1) y 54 (1).

Discusión

Antes de la crisis de 1993, el modelo de gestión se contextualiza en los fundamentos de las escuelas estructuralista y clásica con clara influencia del enfoque militar en la administración. Por un lado, el tipo de administración de la Policía de este periodo cumple los parámetros estructuralistas planteados por sus más representativos exponentes, entre ellos Weber, Barnard, Etzioni y Mayntz (compilados en la obra de Hernández y Rodríguez, 2002), relacionados con los sistemas de autoridad, comunicación, organización funcional y formalización. En segundo lugar, los principios fayolianos de división del trabajo, autoridad, responsabilidad, disciplina, unidad de mando y dirección y la cadena de línea de mando (Fayol, 1986), enmarcados en el proceso administrativo: planear, organizar, ejecutar, dirigir

y controlar identifican la influencia de la escuela clásica. Finalmente, la estructura jerárquica y división por tramos cortos de mando, la autoridad lineal, las disciplina rígida y acatamiento de las órdenes sin discusión evidencian la clara influencia del enfoque militar, tratado por Hernández y Rodríguez (2002).

No se puede sostener que el modelo anterior a la crisis fue campamento base de una institución eficaz en el cumplimiento de su misión, cuando al observar dos indicadores de criminalidad, el homicidio y el hurto de vehículos, los resultados no son favorables amén de los serios problemas que desencadenaron la grave crisis institucional.

Con respecto al modelo de gestión trazado después de la crisis, este se ha desarrollado en el marco del enfoque de la teoría sistémica de

la administración. Es fácil contextualizarlo en “Un todo organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o sistemas, y delineado por los límites identificables de su ambiente o suprasistema” como lo afirmara George Braziller (citado en Hernández y Rodríguez, 2002, p. 98).

Es clara la innovación en el nuevo modelo de gestión. En este se constatan la introducción de un nuevo método organizativo, la introducción de productos y procesos significativamente mejorados, así como nuevos métodos de producir y transferir el servicio de Policía a los stakeholders, como lo define el Manual de Oslo (2006).

Conclusiones

Es evidente que el cumplimiento de la misión por parte de la Policía Nacional cambió en los dos periodos observados, antes y después de la crisis de 1993; y al correlacionarla con los modelos de gestión, se puede concluir para empezar que el nuevo Sistema de Gestión Integral creado por la institución produce mejores resultados.

El ejercicio de los postulados de las escuelas clásica y estructuralista, más el enfoque militar, limitaron las posibilidades de una mejor gestión en la Policía. El apego al cumplimiento de funciones normalizadas, la departamentalización de los trabajos y la rigidez de la autoridad en el marco de comunicaciones muy formales cultivaron un temor reverencial que restringió la posibilidad de sugerir, innovar y en suma propender a una mayor competitividad frente al entorno cambiante.

El modelo anterior de gestión en la Policía ya había cumplido su ciclo y se tornaba ineficaz frente al entorno convulsionado y cambiante. La Policía recurrió a sus principios de flexibilidad y adaptabilidad, como lo dijera a los investigadores

el general Gómez Padilla⁸ y el general Serrano,⁹ quien heredó el reto y, en consecuencia, emprendió el ambicioso proceso innovador que llevó a la Policía a lograr reconocimiento nacional e internacional y a obtener mejores resultados en el cumplimiento de su misión.

La Policía Nacional introdujo un significativamente mejorado método organizativo y un nuevo modelo de gestión, los cuales están representados en la modernización de su estructura y en la forma para hacer las cosas, el Sistema de Gestión Integral. Este nuevo modelo le permite una comunicación en todos los sentidos, característica de las organizaciones planas y con enfoques sistémicos. Asimismo, introdujo nuevos procesos con su modelo de gestión, plasmados en el mapa de procesos, identificados en los niveles corporativo, misional y de soporte, además de los procesos de evaluación y mejora, todos debidamente documentados. La institución implementó nuevos productos, significativamente mejorados, en su portafolio de servicios de Policía, en los ámbitos de la prevención, la inteligencia y la investigación criminal.

La Policía Nacional también introdujo nuevos métodos para producir y transferir el servicio de policía a sus *stakeholders*, mediante la participación comunitaria y el empleo de nueva tecnología. Fue este modelo de gestión el que llevó la Policía a obtener los reconocimientos Premio Nacional a la Excelencia y la Innovación 2010-2011 y el Premio Iberoamericano de la calidad.

Finalmente se subraya que la experiencia de la Policía Nacional en su proceso transformacional

⁸ General Miguel Antonio Gómez Padilla, Director de la Policía Nacional en el periodo de crisis

⁹ General Rosso José Serrano Cadena, director de la Policía Nacional entre 1995 y 2000.

e innovador se constituye en un ejemplo guía para replicar y en un meritorio caso de estudio para las facultades de administración en el país y en el mundo.

Referencias

- Albonies, Á. (2009). *La disciplina de la innovación*. Bogotá: Ediciones Díaz de Santos.
- Bernal, C. (2007). *Introducción a la administración de las organizaciones*. México: Pearson-Prentice Hall.
- Casas, P. (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía Nacional. En *Seguridad urbana y policía en Colombia* (pp. 1-78). Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Colombia, Congreso de la República. Decreto 2347 del 3 de diciembre de 1971, por el cual se reorganiza la Policía Nacional. *Diario Oficial*, 33.519 del 15 de febrero de 1972.
- Colombia, Congreso de la República. Decreto 2137 de 29 de julio de 1983, por el cual se reorganiza la Policía Nacional. *Diario Oficial*, 36.324 de agosto de 1983.
- Colombia, Gobierno Nacional. Ley 62 de agosto 12 de 1993 *Diario oficial*, CXXIX (40987), 12, agosto, 1993.
- David, F. (2008). *Conceptos de administración estratégica* (11ª ed.). México: Pearson Educación.
- Escuela de Cadetes General Santander (ECSAN), (1987). *Policía de Vigilancia II, conferencia inédita para instrucción*. Bogotá: Imprenta de la Escuela.
- Fayol, H. (1986). *Administración industrial y general* (2ª ed.). Barcelona: Orbis.
- González, E. (1995). *Benchmarking, cultura empresarial para el siglo XXI, Marketing turística*. Bogotá: Norma.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2008). *Metodología de la investigación* (4ª ed.). México: Ultra.
- Hernández y Rodríguez (2002). *Administración: pensamiento, proceso, estrategia y vanguardia*, México: McGraw Hill.
- Jiménez, W. (2000). *Evolución del pensamiento administrativo en la educación costarricense* (2ª ed.). San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Llorente, M. (1997). Perfil de la Policía colombiana. Centro de estudios sobre desarrollo económico, Paz Pública, programa de estudios de seguridad, justicia y violencia, trabajo No. 9. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Manual de Oslo (2006). *Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación* (3ª ed.). OCDE, Eurostat, Grupo Tragsa.
- Morcillo, P. (1997). *Dirección estratégica de la tecnología*. Madrid: Conde.
- Pardo, R. (1996). *De primera mano, Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá: Norma.
- Policía Nacional (1985). Manual de la Dirección de Planeación, Resolución No. 6762 de 1984. Bogotá: editado por Jorge Muñoz Artunduaga.
- Policía Nacional (1989). *Objetivos Institucionales, Políticas Dirección General*. Bogotá: Imprenta Fondo Rotatorio Policía Nacional.
- Policía Nacional (2007). *Lineamientos generales de política para la Policía Nacional de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Policía Nacional (2009). *Manual de operaciones del Sistema de Gestión Integral*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional (2010a). *Manual del Sistema de Gestión Integral, Resolución No. 02562 del 11 de agosto de 2010*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional (2010b). *Lecciones aprendidas en la Policía Nacional* (t. II). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Policía Nacional (2010c). *Enfoque humanístico del servicio de policía*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ramírez, G. (2009). *La investigación con casos*. Cuadernillo de apunte de clase, documento No. 5, Bogotá: Universidad de la Salle.
- Ramírez, C. (2002). *Fundamentos de Administración*. Bogotá: Ecoe.
- Serna, H. (1997). *Gerencia Estratégica* (5ª ed.). Colombia: 3R.

Serrano, R. (1999). *Modernización de la Policía Cinco años de Gestión 1994-1999*. Bogotá: Fondo Rotatorio de la Policía Nacional.

Serrano, R. (2000). La reforma de la Policía de Colombia en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadanas. En J. Sapoznikow, J. Salazar y F. Carrillo (Eds.). *Convivencia y*

Seguridad: un reto a la gobernabilidad. Alcalá de Henares: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá.

Schumpeter, J. (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Orbis.

Thompson, A. (2007). *Administración estratégica*. México: McGraw Hill.