

# Ciudades Seguras

El ABC de la convivencia  
y la seguridad ciudadana.

Herramientas para la gestión local







# Ciudades Seguras

El ABC de la convivencia  
y la seguridad ciudadana.

Herramientas para la gestión local

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
San Salvador, 2010

#### Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
El Salvador, 2009

#### Equipo técnico del Gabinete de Prevención Social de Violencia

Edgardo Amaya  
Santiago Flores  
César Rivera  
Marta Alicia de Canales  
Hugo Ramírez Mejía

#### Equipo técnico PNUD

Marcela Smutt  
Daniel Carsana  
Xenia Díaz  
Lissette Miranda

#### Redacción

Armando Carballido

*Corrección de textos y edición:* Tania Góchez/ *Diseño y diagramación:* Contracorriente Editores/  
*Coordinación editorial:* Miguel Huevo Mixco/ *Impresión:* Impresos Múltiples

ISBN: 978-99923-55-34-3

Con el auspicio del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS), financiado por el Gobierno de Japón, y el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM) de las Naciones Unidas, financiado por el Gobierno de España.

# Contenido

Prólogo .....	5
Presentación .....	7

## Primera parte

1. Desarrollo humano, seguridad humana, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática .....	13
2. Las políticas locales de seguridad ciudadana .....	14
3. El papel de los gobiernos locales.....	16
4. ¿Por qué la gestión local de la seguridad es una buena inversión? Algunos resultados .....	17

## Segunda parte

### Fase 1

1. Identificación de los problemas de inseguridad e incorporación a la agenda pública: el análisis de situación de la inseguridad en el municipio.....	21
2. Elaboración del diagnóstico de situación de la violencia y la delincuencia en el municipio.....	22
3. Cuatro pasos fundamentales para la elaboración de un diagnóstico .....	24
a. Recolección de datos.....	24
b. Análisis y sistematización de los datos .....	25
c. Identificación de los lugares con mayor actividad delictiva y niveles de inseguridad ciudadana .....	26
d. Establecer una línea de base .....	31
4. Análisis institucional.....	31
5. Situación del tejido social y del capital social del municipio.....	35
6. Identificación de los principales problemas o amenazas para la seguridad y la convivencia en el municipio .....	37

### Fase 2

1. La formulación de la política y del plan de seguridad y convivencia .....	39
2. La política: ejes y acciones estratégicas .....	40
a. Acciones para fortalecer al gobierno local de la seguridad .....	41
c. Acciones de prevención de la inseguridad .....	41

### Fase 3

1. Monitoreo y evaluación de la política.....	48
---	----

A modo de conclusión: Diez claves para el éxito de una política de convivencia y seguridad ciudadana local .....	53
Bibliografía.....	54



La gestión local de la seguridad es un fenómeno relativamente reciente en El Salvador. No es hasta aproximadamente el año 2002 que comienzan a ejecutarse algunas iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Sin embargo, a partir de ese momento, los municipios han sido los que cada vez más han incorporado la seguridad ciudadana y la convivencia entre sus competencias, y han ido implementando planes y políticas en la materia.

Este creciente interés de los municipios salvadoreños por preservar y mejorar la seguridad de sus ciudadanos y ciudadanas ha llevado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a desarrollar *El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local*.

Estas herramientas son el resultado de un proceso de reflexión colectivo generado sobre la base de la implementación de experiencias de gestión local de seguridad ciudadana en diez municipios de El Salvador: San Martín, Ilopango, Santa Ana, Sonsonate, Acajutla, Sonzacate, Santa Tecla, Colón, Sacacoyo y San Salvador, entre los años 2005 y 2010. Además, recogen las valoraciones y el aprendizaje de experiencias exitosas, así como de las menos exitosas.

El proceso contó con el acompañamiento técnico y financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y, en algunos casos, con la participación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Las herramientas que presentamos no pretenden ni pueden ser una «receta» para solucionar los problemas de inseguridad. Su objetivo es servir de guía práctica a la hora de formular, ejecutar, monitorear y evaluar, de una manera coherente e integral, políticas y estrategias de seguridad ciudadana en el ámbito local.

Especialmente, las herramientas están pensadas y dirigidas para las máximas instancias municipales de decisión y el equipo técnico local que trabaja en temas de seguridad ciudadana, convivencia y otros campos sociales afines. Pero también puede ser utilizada por el personal de otras instancias, locales y nacionales, que desarrollan programas y acciones relacionados directa o indirectamente con la prevención de la violencia y la delincuencia. Asimismo son un instrumento del que pueden servirse las personas que dirigen y lideran gobiernos locales, así como los responsables de organizaciones comunitarias interesados en construir colectivamente un municipio más seguro.

La guía se estructura en dos partes. En la primera se definen, de manera breve, los conceptos de desarrollo humano, seguridad humana, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática; y se repasa el papel y las funciones de los gobiernos en la prevención de la inseguridad. En la segunda parte, se describen, de manera pormenorizada, los pasos a seguir para implementar una estrategia local de seguridad ciudadana y convivencia.

Estas herramientas serán retomadas en el marco del Programa ART del PNUD, el cual promueve la articulación de redes de cooperación descentralizada con las estrategias territoriales de desarrollo.

Agradecemos a los alcaldes y alcaldesas de los municipios mencionados, a los comités locales de prevención de la violencia y a las instituciones que los integran, por haber apoyado esta iniciativa.

También expresamos nuestro agradecimiento al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, al Ministerio de Educación, a la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, al Consejo Nacional de Seguridad Pública y a la Policía Nacional Civil, por el apoyo invaluable que proporcionaron.

A nuestros colegas del Buró de Prevención de Crisis y Recuperación y al Centro Regional para América Latina y el Caribe, ambos del PNUD, nuestro reconocimiento por todo su apoyo.

Nuestra gratitud se extiende para el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS, por sus siglas en inglés) y el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (FODM) de las Naciones Unidas, pues es a través de esta instancia que sido posible financiar la presente publicación.

Richard Barathe  
Representante Residente, *a. i.* del PNUD



# Presentación

**E**n los inicios de la presente gestión gubernamental fue importante elaborar un diagnóstico certero de las principales dificultades vinculadas con la seguridad ciudadana. Durante este ejercicio, uno de los asuntos más relevantes, objeto de mucha discusión, se refería a la prevención social de la violencia.

A modo de síntesis, el tema de la prevención social de violencia (políticas, proyectos, recursos, propuestas, etc.) podía caracterizarse por dos rasgos fundamentales, en aparente contradicción.

En primera instancia, se llegó a la conclusión de que el país contaba en su haber con un conjunto significativo de iniciativas de prevención social de violencia. La variedad de estas iniciativas es extensa. Algunas, por ejemplo, están dedicadas a producir propuestas; otras, en cambio, están orientadas al trabajo directo en el terreno. En algunos casos se puede decir que son monotemáticas y, en otros, estas iniciativas pueden ser, al menos como ambición, más integrales. Muchas de ellas se impulsan desde diferentes instancias del Gobierno Central, mientras que otras son administradas por instancias no gubernamentales —incluyendo agencias de cooperación internacional, universidades, iglesias, organizaciones no gubernamentales, liderazgos locales—, así como por gobiernos municipales.

De lo anterior, entonces, se adelantaba una reflexión preliminar: existe una capacidad instalada (en términos de ideas, recursos financieros, metodologías, recursos técnicos, etc.) que puede ser mejor aprovechada.

En segunda instancia, se levantaban cuestionamientos respecto a la eficacia de los proyectos. Las preguntas más sustantivas fueron las siguientes: por qué los resultados son más bien magros o insuficientes; por qué no se genera un efecto acumulativo; de qué forma se pueden jerarquizar las intervenciones; cómo se pueden vincular de mejor forma las intervenciones con las realidades locales, etc.

La expresión política y operativa de la discusión anterior se sintetizó en aquello que se ha dado en llamar el *viraje estratégico*. Este viraje se traduce en la decisión de propiciar marcos institucionales a nivel local para la planificación, el desarrollo y la evaluación de las intervenciones de prevención social de violencia. Se trata, entonces, de generar andamiajes o plataformas efectivas de trabajo —lideradas por los Consejos Municipales presididos por alcaldes o alcaldesas— caracterizadas por la participación determinante de todos los demás liderazgos locales.

Este viraje se fundamenta en la *Estrategia Nacional de Prevención Social de Violencia en Apoyo a los Municipios*. La estrategia fue elaborada con la participación de más de veinticinco instancias no gubernamentales y más de diez instancias de Gobierno.

Por intención y por método, esta estrategia constituye el lineamiento político y operativo para la creación de los Consejos Municipales de Prevención de Violencia. Lo que se pretende es que el municipio —con el apoyo del Gobierno— asuma, se apropie, impulse y dé sostenibilidad al proceso.

Este proceso de participación ciudadana, de concertación local, de compromiso por mejorar las condiciones de seguridad, etc., podrá verse reflejado en los Consejos Municipales de Prevención de Violencia (o las instancias locales designadas para asumir esta responsabilidad).

A partir de una construcción colectiva del diagnóstico municipal del fenómeno de la violencia y de la inseguridad, se puede obtener una lectura más precisa y puntual de las principales dificultades. En el mismo sentido, a partir de la elaboración de un plan integral de prevención de violencia se pueden superar las descoordinaciones entre las instituciones, focalizar las intervenciones en comunidades o barrios específicos y dotar de un esquema institucional sólido y sostenible.

La experiencia actual que recién empieza a impulsar el *Gabinete de Prevención Social de Violencia* va en esta dirección. Se ha constituido un conjunto importante de Consejos Municipales de Prevención de Violencia (en algunos municipios estas instancias adquieren otra denominación). Algunos de ellos han realizado un trabajo importante de convocatoria a los más significativos sectores municipales. Otros, en cambio, aún están en proceso de construir un diagnóstico lo más representativo posible del municipio. También existen consejos que han iniciado la ejecución del plan municipal de prevención.

En su conjunto, la experiencia es aún bisoña y requiere del tiempo y el cuajo necesarios. Pese a ello, una característica destaca con prominencia: el proceso de participación ciudadana en los temas de seguridad es una experiencia irreversible. Es justamente en la irreversibilidad de esta experiencia en donde se ubica la importancia y la oportunidad del documento que tienen entre sus manos.

Los alcaldes y las alcaldesas requieren de instrumentos operativos para su trabajo cotidiano. Los funcionarios gubernamentales necesitan de información concreta que les ayude a visualizar las ventajas de trabajar con una lógica local en los temas de seguridad ciudadana. Los miembros de los equipos planificadores requieren de recursos técnicos para la construcción colectiva de los diagnósticos y los planes municipales de prevención de violencia. Como su nombre lo indica, la publicación *Ciudades Seguras. El ABC de la con-*

*vivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local* constituye una herramienta práctica, concreta y oportuna para quienes estamos empeñados en contribuir a que las realidades locales se conviertan en sitios más seguros y en donde la convivencia inicie a ser una realidad.

Agradecemos al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por el apoyo a este esfuerzo y lo animamos a seguir trabajando en esta dirección. De igual forma, invitamos a otras instancias no gubernamentales y a las agencias de cooperación a continuar trabajando de forma coordinada, con una clara vocación de servicio y con un compromiso ineludible por la búsqueda de resultados.

Manuel Melgar  
*Ministro de Justicia y Seguridad Pública*  
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública  
(MJSP)

Guillermo Galván  
*Subsecretario de Desarrollo*  
*Territorial y Descentralización*  
Secretaría para Asuntos Estratégicos (SAE)



# Primera parte

Las personas no pueden mejorar su calidad de vida si viven angustiadas y temerosas; si pierden su libertad de caminar por la calle o de sentarse en un parque; y si pasan el día mirando hacia atrás, esperando que les asalten en cualquier momento.



## Ciudades seguras:

El ABC de la convivencia  
y la seguridad ciudadana.

HERRAMIENTAS  
PARA LA GESTIÓN LOCAL



## 1. Desarrollo humano, seguridad humana, seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática

Cada vez más parece existir un mayor consenso acerca de la estrecha relación existente entre seguridad ciudadana y desarrollo humano, a tal punto que se considera que no puede haber desarrollo humano sin seguridad ciudadana. Traducido a las políticas y los planes de desarrollo local, lo anterior significa que estos pueden fracasar a consecuencia de la inseguridad, la delincuencia y la violencia.

Promovido por el PNUD, el *desarrollo humano* podría definirse como un «proceso de ampliación de las opciones de las personas y el fortalecimiento de sus capacidades, para llevar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer» (PNUD, 2008). El objetivo del desarrollo es la gente, la mejora de su calidad de vida. Así, se afirma que el desarrollo humano es «el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente» (PNUD, 2008).

En tanto, la *seguridad humana* hace referencia a la búsqueda de seguridad basada en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, proporcionando al individuo condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social. Esto implica que los seres humanos hagan uso de esas opciones de manera segura y absolutamente libre. Está relacionada directamente con el respeto por la vida y la dignidad, e incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política (PNUD *et al.*, 2005).

Por otra parte, la *seguridad ciudadana* es una forma específica y restringida de la seguridad humana que tiene como fin la protección de las personas contra la violencia y el delito. Como señala Naciones Unidas, la seguridad ciudadana debe ser entendida como un bien público; y se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica.

La seguridad ciudadana está directamente relacionada con los derechos humanos, en concreto, con el derecho a la vida y a la integridad personal. Incluye derechos individuales

## RECUADRO 1. ¿Qué es la seguridad ciudadana?

- o Es la protección de todas las personas contra el riesgo de sufrir un delito violento o de despojo.
- o Diferencia claramente la dualidad entre hechos objetivos e inseguridad percibida.
- o Garantiza derechos humanos fundamentales.
- o Tiene su centro en las personas, las ciudadanas y los ciudadanos.
- o Es un derecho exigible frente al Estado.
- o Atañe a la libertad, que es la esencia del desarrollo humano.
- o Su máximo garante es el Estado.

Fuente: Elaboración propia.

como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de tránsito y el disfrute del patrimonio; y otros más colectivos, como el derecho al aprovechamiento de los espacios públicos.

Pero no existe la inseguridad (en singular) sino que existen *inseguridades*. Es decir, grados específicos de inseguridad de distintas personas frente a distintos riesgos. En una misma sociedad, existen diferencias considerables en el grado de riesgo objetivo y de riesgo percibido por mujeres, grupos étnicos, personas mayores, o jóvenes, por lo que es necesario identificar y atender estas distintas modalidades de inseguridad.

Para el PNUD, la *governabilidad democrática* es también un elemento central del desarrollo humano. A través de la política, y no solo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas.

La democracia requiere de unas condiciones mínimas para su desarrollo satisfactorio. En contextos donde no se garantizan aspectos fundamentales como la existencia de elecciones libres y transparentes, la defensa de la libre expresión, el respeto de la libertad y la seguridad de las personas, se habla de democracias permanentemente incompletas (OEA-PNUD, 2009).

## 2. Las políticas locales de seguridad ciudadana

Una política de seguridad ciudadana se puede definir como el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales (nacionales, regionales o locales) y sociales para abordar y resolver los riesgos y amenazas, concretas o previsibles, de carácter violento y/o delictivo que lesionen los derechos y libertades de las personas en un determinado lugar.

Una política integral de seguridad ciudadana aborda cinco acciones esenciales: a) el fortalecimiento del gobierno de la seguridad; b) la prevención de la inseguridad; c) el control del delito, que abarca la tipificación de los delitos, la investigación de los actos delicti-



## RECUADRO 2. Otros dos conceptos estrechamente relacionados

**Seguridad comunitaria.** En sentido estricto, el concepto contemporáneo de seguridad comunitaria incluye tanto a la comunidad como a las personas y su seguridad personal. Este enfoque se centra en asegurar que las comunidades y sus miembros estén «libres de temor». Sin embargo, una definición más amplia también incluye otras medidas sociales para garantizar la «libertad que queremos». Al igual que la seguridad ciudadana, promueve un enfoque multisectorial con base en el análisis de las necesidades locales.

**Cohesión social.** La cohesión social es la tolerancia y el respeto de la diversidad (en términos de religión, etnia, situación económica, preferencias políticas, sexualidad, género y edad), tanto institucional como individualmente. La ausencia de cohesión social aumenta la tensión social, el crimen, la persecución de las minorías, las violaciones de los derechos humanos y, en última instancia, los conflictos violentos. Al contrario, cuando la cohesión social es mayor, se reducen las disparidades, las desigualdades y la exclusión social, y se fortalecen las relaciones sociales, las interacciones y la reducción de las desigualdades y la exclusión social.

---

Fuente: UNDP (2009). *Community Security and Social Cohesion towards a UNDP Approach*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery. United Nations Development Programme (UNDP), Geneva.

vos cometidos y la persecución penal de los delitos consumados; d) la rehabilitación de los delincuentes; y e) la protección y la atención de las víctimas.

No obstante, las políticas municipales de seguridad ciudadana —acorde con las limitadas funciones y competencias que a menudo tienen los gobiernos municipales en la materia— se suelen centrar en las dos primeras acciones (gestión de la seguridad local y prevención) y en la última (atención a víctimas).

Toda política municipal es un instrumento de alto nivel a través del cual los diferentes actores (gubernamentales y de la sociedad civil de un territorio) se ponen de acuerdo en la visión sobre una problemática concreta —en este caso la inseguridad ciudadana y la falta de convivencia pacífica— y, con la participación de todos y todas, pactan soluciones que van más allá del período de una administración municipal.

La prevención se entiende como la anticipación que se hace de los riesgos que representan un problema concreto como la violencia, cuando aparece, y el control de su expansión.

### RECUADRO 3. Siete razones para apostar a las políticas locales de seguridad ciudadana

1. Muchos delitos tienen particularidades locales y su solución debe ser abordada desde los gobiernos municipales.
2. Incluso delitos globales —como el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, etc.— terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana. Al final del día, es la población de un barrio determinado o de una colonia quien sufre las consecuencias de, por ejemplo, el tráfico de drogas (robos, peleas, balaceras, miedo a transitar por determinadas zonas...).
3. La descentralización de estos servicios permite una actuación de proximidad (cercanía y accesibilidad social) para atender las necesidades ciudadanas.
4. Las municipalidades pueden asegurar un espectro amplio de cooperación inter-institucional.
5. Los ciudadanos y ciudadanas pueden lograr, localmente, mayor capacidad de exigir rendición de cuentas y de ejercer control social sobre el gobierno.
6. Los gobiernos locales, en cooperación con el gobierno nacional, tienen unos márgenes muy importantes para la innovación.
7. Ejercer la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno es más fácil con las administraciones locales.

Fuente: Elaboración propia.

## 3. El papel de los gobiernos locales

Para poder aplicar políticas de seguridad ciudadana desde el nivel local, se requiere unas condiciones políticas e institucionales mínimas para que las administraciones municipales puedan gestionar un tema tan complejo y, a la vez, tan cercano a la ciudadanía como es el de la inseguridad.

Los estados nacionales constituyen instancias demasiado grandes y, a menudo, alejadas de la ciudadanía, como para poder responder con eficacia y eficiencia a las necesidades crecientes de la población. En consecuencia los gobiernos locales, por mayor cercanía y conocimiento de la realidad de la ciudad, son la instancia idónea para desarrollar políticas sociales integradoras.

Pero para que los gobiernos locales puedan cumplir el rol de garantes de la seguridad de su ciudadanía, al menos desde la parte preventiva, es indispensable que se den una serie de condiciones básicas:

**RECUADRO 4.** Carta urbana europea.  
Seguridad urbana y prevención de la delincuencia

**PRINCIPIOS:**

1. Una política coherente de seguridad y de prevención de la delincuencia debe basarse en la prevención, la represión y la solidaridad.
2. Una política de seguridad debe basarse en las estadísticas y las informaciones detalladas actualizadas.
3. La prevención de la delincuencia concierne a todos y cada uno de los ciudadanos.
4. Una política eficaz de seguridad urbana se basa en la cooperación estrecha entre policía y población local.
5. Es necesario implementar una política local de lucha contra la drogadicción.
6. La prevención de la reincidencia y la creación de soluciones alternativas a la encarcelación constituyen objetivos esenciales.
7. El apoyo a las víctimas es un elemento clave en toda política de seguridad urbana.
8. La prevención de la delincuencia debe ser reconocida como prioridad social, y beneficiarse de recursos financieros más importantes.

Fuente: Marcus (2004) en Vanderschueren, F. Modelos democráticos de seguridad ciudadana, en *Ciudades seguras para convivir*. PNUD El Salvador, 2007.

- Disponer de una plantilla de personal capacitado en la materia.
- Contar con recursos financieros que permitan ejercer sus funciones en temas de seguridad urbana.
- Crear áreas especializadas en el interior de la estructura municipal, que atiendan los temas de seguridad y convivencia.
- Asumir la coordinación interinstitucional a través de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia.
- Impulsar la articulación interinstitucional.
- Asegurar la participación activa y organizada de la población, tanto en la formulación como en la ejecución de los programas.
- Adoptar una política de transparencia y rendición de cuentas de sus acciones.

#### 4. ¿Por qué la gestión local de la seguridad es una buena inversión? Algunos resultados

Como demuestra la experiencia desarrollada en diversos países y ciudades, apostar al desarrollo de planes o políticas de seguridad ciudadana en el ámbito local suele traducirse

#### RECUADRO 5. Principales desafíos de la gestión local de la seguridad ciudadana

- o El mayor reto es que los gobiernos locales asuman liderazgo en el tema, viéndolos como un espacio propicio y urgente para la innovación responsable.
- o Construir interinstitucionalmente los instrumentos de monitoreo y formalizar la entrega de una información pertinente y oportuna a las instituciones y a la sociedad.
- o Asumir la gerencia de una política preventiva y de la coordinación interinstitucional.
- o Institucionalizar la rendición de cuentas y aceptar y fomentar el control social sobre los resultados.
- o Asumir una agenda pedagógica: un gobierno no solo expide o tramita normas y orienta un gasto social; un gobierno educa (y educa más si le muestra a la sociedad cómo él mismo aprende).

Fuente: Mockus, A. Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana, en *Ciudades seguras para convivir*, PNUD El Salvador, 2007.

en una reducción de los niveles delincuenciales, así como de la percepción de inseguridad de la ciudadanía. Los datos positivos de algunas experiencias implementadas en América Latina y El Salvador avalan esta opción:

- Bogotá redujo su tasa de homicidios de 80 por 100 mil habitantes en 1993 a 18 en 2007, y los accidentes de tránsito disminuyeron en más de 15 puntos en una década.
- Medellín pasó de una tasa de 381 homicidios por cien mil habitantes en 1991 a 33.8 en 2007.
- Diadema redujo su tasa de homicidios de 55.4 a 10.4, en poco más de seis años.
- Santa Tecla dejó de estar presente en la «lista» de los 15 municipios más violentos del país desde que comenzó a ejecutar su política de seguridad municipal.
- En San Martín la reducción de los homicidios fue de un 47%, mientras que la violencia por arma de fuego disminuyó en más de un 25%.

# Segunda parte

El proceso para el desarrollo de una política de seguridad local se puede concretar en tres fases o etapas: la identificación de los problemas de inseguridad y la incorporación a la agenda pública; el diseño de la política de seguridad ciudadana; y la ejecución, gestión y evaluación de las estrategias implementadas.



## Ciudades seguras:

El ABC de la convivencia  
y la seguridad ciudadana.

HERRAMIENTAS  
PARA LA GESTIÓN LOCAL



## 1. Identificación de los problemas de inseguridad e incorporación a la agenda pública: el análisis de situación de la inseguridad en el municipio

El paso previo al diseño de cualquier política o plan de seguridad ciudadana local es conocer qué está pasando, dónde, cuándo y cómo; y de ser posible, el porqué se están produciendo determinados delitos en áreas concretas de la ciudad. Como en el caso de la medicina, un diagnóstico lo más completo y certero posible permitirá atacar la enfermedad de manera oportuna y eficiente.

En la seguridad ciudadana confluye tanto el grado de inseguridad objetiva, es decir, los delitos que se han cometido en un país, región o ciudad en un periodo de tiempo determinado, como la inseguridad subjetiva o percepción del riesgo que tiene una persona. Para estimar los niveles de inseguridad objetiva se acostumbra utilizar los datos de delincuencia conocidos por las instituciones de seguridad ciudadana (policía, fiscalía, órgano judicial). Pero, para poder tener una idea más cercana a la realidad de la inseguridad, es necesario contrastar el «dato duro» con los índices de victimización que suelen ofrecer las encuestas de percepción y victimización.

Es importante aclarar que en cualquier país del mundo la tasa de criminalidad registrada es apenas un porcentaje de la tasa real de delincuencia. La diferencia entre una y otra tasa se conoce como «criminalidad oscura» o «cifra gris de criminalidad» (PNUD, 2009).

Otra dificultad añadida es que, generalmente, los municipios no tienen acceso directo a las estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC), la Fiscalía o el Poder Judicial, por lo que es necesario un esfuerzo suplementario de las autoridades locales para establecer un diálogo que permita acceder a la información que poseen dichas instituciones. El diagnóstico puede ser una buena oportunidad para construir una política de gestión de información

## RECUADRO 6. La cifra oscura o gris

Sobre la cifra oscura, hay que advertir tres hechos importantes. Primero, que es *imposible* saber exactamente cuántos delitos se cometieron en la realidad. Segundo, que existen varios métodos para estimarla y que cada uno tiene sus limitaciones; el mejor es una *encuesta de victimización* entre los pobladores de la región o país. Tercero, que la subestimación es menor para ciertos delitos —concretamente, para el homicidio— pero que suele ser enorme para otros muchos delitos (violencia doméstica, pequeños robos callejeros, corrupción cotidiana, etc.). Por esto, y para decirlo brevemente, aún las mejores cifras sobre criminalidad deben tomarse *cum grano salis*, como un grano de sal.

Fuente: PNUD (2009b). Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Bogotá.

local que asegure la producción y la retroalimentación permanente de datos entre los distintos actores y para formalizar la adopción de compromisos para el intercambio permanente de la información.

En esta sección se detallará las herramientas necesarias para poder contar con un análisis objetivo y subjetivo de la situación de la violencia y la delincuencia. Este diagnóstico debe ser complementado con el estudio de la oferta institucional existente, sus fortalezas y debilidades, y con el análisis de la configuración del tejido y capital social en la localidad.

## 2. Elaboración del diagnóstico de situación de la violencia y la delincuencia en el municipio

En esta fase se busca producir, de manera participativa, un estado de situación de la delincuencia e inseguridad en los distintos barrios y colonias, el cual servirá de base para la formulación de las prioridades y estrategias que contemplan los planes de acción. Entre los actores locales interesados es importante no olvidar la participación de los jóvenes, principales victimarios de la violencia; y de las mujeres, que suelen ser el principal grupo afectado por los llamados delitos silenciados o inseguridades invisibilizadas. Asimismo, es importante vincular al proceso de elaboración del diagnóstico a grupos vulnerados en sus derechos o excluidos comúnmente de estos espacios, como los adultos mayores, la población indígena, etc.

Un diagnóstico de la inseguridad en el municipio sirve para:

- Identificar los principales delitos y comportamientos que afectan al municipio o a alguno de sus barrios o colonias.
- Comprometer a las personas participantes en el diagnóstico a asumir sus resultados.



#### RECUADRO 7. Las inseguridades invisibles

Se entiende por inseguridades invisibles o, mejor dicho, invisibilizadas, «la situación de los grupos expuestos —*minorías étnicas, niños y niñas, jóvenes, mujeres, adultos mayores*— a un especial desbalance entre riesgo y protección frente al delito violento o predatorio» (...) «La atención de las inseguridades invisibles es una obligación del Estado en tanto ellas son parte esencial de los que llamamos “seguridad ciudadana”. Pero, precisamente porque son invisibles, estas inseguridades no figuran o apenas sí figuran en la agenda del debate oficial sobre (in)seguridad ciudadana».

\* La cursiva es nuestra.

---

Fuente: PNUD (2009b). Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*, pág. 122.

- Identificar los temas y áreas prioritarios.
- Identificar los tipos de temor que existen en la comunidad o sus diferentes causas.
- Conocer las acciones previas o en ejecución implementadas desde las distintas dependencias municipales o nacionales que tienen relación directa o indirecta (servicios sociales, de salud, educación, etc.) con el tema de la seguridad.
- Analizar el tejido social y el nivel de capital social de la comunidad.

#### RECUADRO 8. Principales características de un diagnóstico

- o Se basa en la realidad local.
- o Los datos provienen de distintas fuentes y se obtienen de diversas formas: estadísticas, encuestas, grupos focales, entrevistas con actores claves, prensa, marchas exploratorias, etc.
- o Permite registrar tendencias y determinar las características socio-urbanísticas de las zonas donde se presenta mayor concentración de los delitos.
- o Sirve para verificar el impacto de determinadas intervenciones realizadas en áreas específicas.
- o Reflejan la opinión de diversos actores sociales e institucionales.
- o Representan consensos y visiones compartidas entre los distintos actores y la sociedad.
- o Requieren de una actualización periódica y permanente.

---

Fuente: Elaboración propia.

### 3. Cuatro pasos fundamentales para la elaboración de un diagnóstico

#### a. Recolección de datos

El primer paso para conocer el estado de situación de la violencia y la delincuencia en el municipio es proceder a recopilar las estadísticas disponibles sobre los distintos delitos. Para ello, es necesario solicitar esta información o suscribir acuerdos con las instituciones que manejan este tipo de datos. Se puede distinguir dos tipos de fuentes de información: aquellas que proporcionan datos primarios y aquellas que proporcionan datos secundarios.

Las principales fuentes de información de datos secundarios son la Policía Nacional, la Fiscalía, el Órgano Judicial, las diferentes dependencias del Gobierno Nacional,

**RECUADRO 9.** Las fuentes de información.  
Instituciones vinculadas a la recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información en El Salvador

<b>Homicidios:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Instituto de Medicina Legal</li><li>• Policía Nacional Civil</li><li>• Fiscalía General de la República</li><li>• Ministerio de Salud</li></ul>
<b>Suicidios:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Medicina Legal</li><li>• Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social</li><li>• Policía Nacional Civil</li></ul>
<b>Lesiones:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social</li><li>• Instituto de Medicina Legal</li><li>• Policía Nacional Civil</li></ul>
<b>Violencia sexual:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Instituto de Medicina Legal</li><li>• Policía Nacional Civil</li><li>• Fiscalía General de la República</li><li>• Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)</li><li>• Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia</li></ul>
<b>Violencia de género:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Policía Nacional Civil</li><li>• Instituto de Medicina Legal</li><li>• Fiscalía General de la República</li><li>• Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)</li></ul>
<b>Otros datos relevantes</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Policía Nacional Civil</li><li>• Fiscalía General de la República</li></ul>

Fuente: *Seguridad y paz un reto de país*. Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, El Salvador, 2007.

estudios e investigaciones. Para la elaboración de los datos primarios se suele utilizar herramientas como encuestas, entrevistas, observación directa, marchas exploratorias, grupos focales, historias de vida y otras herramientas cualitativas complementarias.

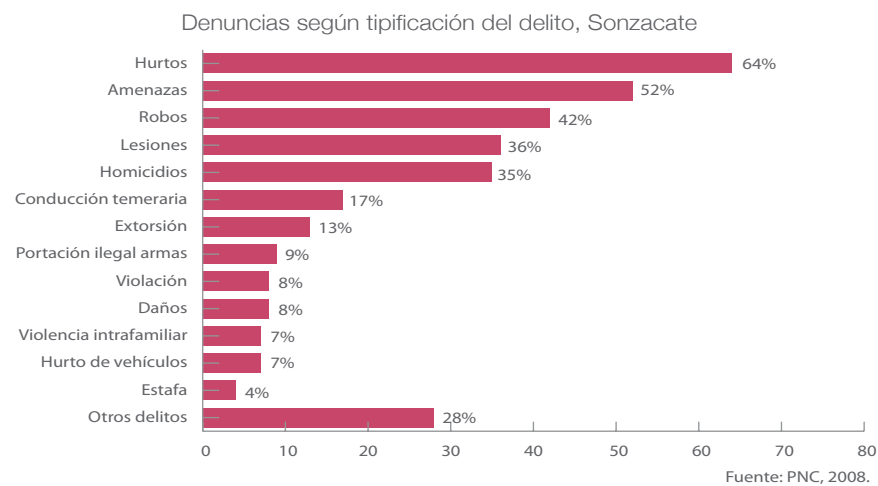
### b. Análisis y sistematización de los datos

Una vez recopilada en las instituciones la información oportuna, se debe proceder a su análisis. Para ello, conviene sistematizar los datos atendiendo a diferentes variables. Entre los principales aspectos a considerar se encuentran:

- Género
- Grupos de edades
- Distribución geográfica (lugar de ocurrencia del delito)
- Distribución temporal (día y hora de ocurrencia del delito)
- Tipo de arma empleada

Estos datos se muestran en cuadros y gráficos que se acompañan de un breve análisis, como se puede apreciar en el cuadro 1.

**CUADRO 1.** Análisis de la información delictiva del municipio de Sonzacate

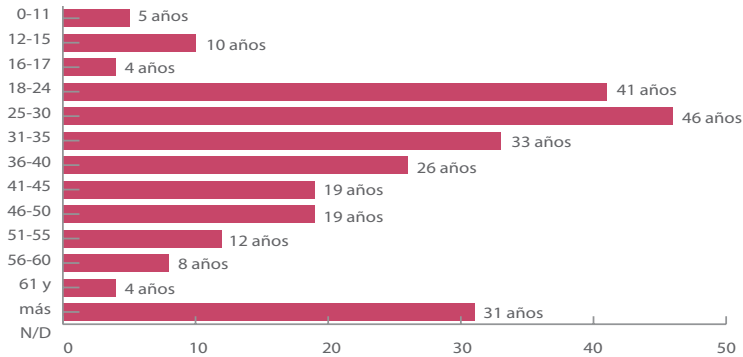


Los tipos de delitos más denunciados y que ocurrieron con mayor frecuencia fueron hurtos (64), amenazas (52), robos (42), lesiones (36) y homicidios (35).

[Pasa a la página siguiente...](#)

Cuadro 1... Viene de la página anterior

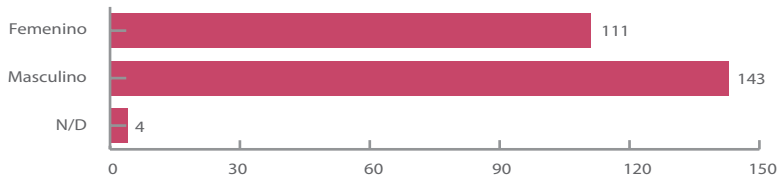
Víctimas según edades



Fuente: PNC, 2008.

Los grupos de 18-24 años y de 25-30 años son las personas que con mayor frecuencia fueron victimizadas en 2008.

Víctimas según género



Del total de las víctimas, el 43% han sido hombres; el 34%, mujeres.

Fuente: *Diagnóstico de la situación del municipio de Sonzacate*. Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».

### c. Identificación de los lugares con mayor actividad delictiva y niveles de inseguridad ciudadana

La georreferenciación de la información es un instrumento necesario para un diagnóstico local de la situación de seguridad ciudadana. Georreferenciar los datos obtenidos en el diagnóstico permite identificar las zonas donde se concentra la actividad delictiva o la percepción de temor de la ciudadanía. También posibilita desarrollar hipótesis relacionadas con zonas de desarrollo urbano irregular, inadecuado estado de

## RECUADRO 10. Ejemplo de organización de la información y cruces de variables

### **Delincuencia:**

- Denuncias según bienes y derechos jurídicos protegidos
- Denuncias según tipo penal
- Víctimas según edades
- Víctimas según género
- Homicidios según departamento y municipio
- Homicidios según edades y género
- Homicidios según horarios y días de ocurrencia

### **Violencia con armas de fuego y armas blancas:**

- Armas de fuego según situación administrativa y legal
- Armas de fuego según delitos
- Delitos cometidos con armas de fuego, según lugares de ocurrencia
- Delitos cometidos con armas de fuego por municipio, según tipo de espacio (público o privado)
- Armas blancas según delitos denunciados
- Víctimas de delitos cometidos con armas blancas por municipio, según tipo de víctima

### **Violencia sexual:**

- Denuncias de delitos sexuales según tipificación de los delitos
- Víctimas de delitos sexuales según edades
- Víctimas de delitos sexuales según género

### **Violencia intrafamiliar (VIF):**

- Víctimas de violencia intrafamiliar, según género
- Según tipo de violencia (física, psicológica, sexual o patrimonial)
- Delitos relacionados con VIF
- Víctimas de delitos de VIF, según edades

### **Protección de los niños, niñas y adolescentes:**

- Atenciones policiales hacia la niñez, según tipo de riesgo
- Atenciones del ISNA, según tipo de riesgo
- Tipo de trabajo infantil

### **Accidentalidad vial:**

- Accidentes viales, según meses
- Distribución de fallecidos por sexo, según edad
- Lesionados por sexo, según edad
- Distribución de vehículos por tipo
- Distribución de fallecidos por tipo de usuario (motoristas, pasajeros o peatones)
- Causas de accidentes
- Consultas ambulatorias y egresos hospitalarios
- Conductores temerarios por sexo, según edad
- Señalización requerida
- Mapa de la accidentalidad vial

---

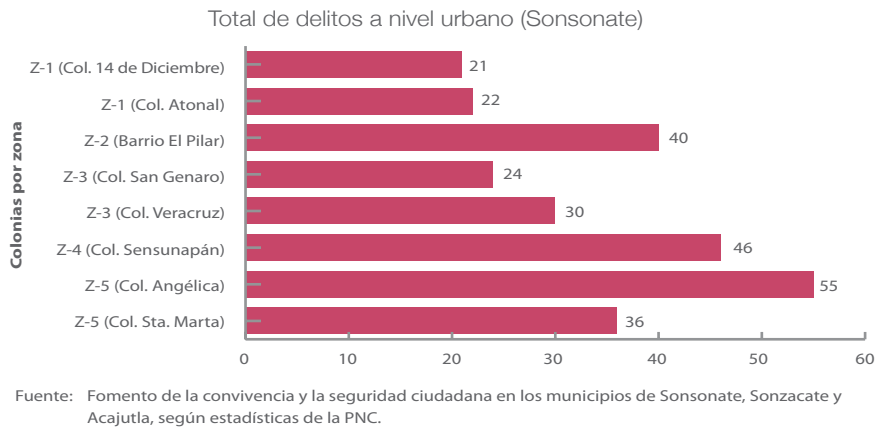
Fuente: *Diagnóstico de la situación del municipio de Sonsonate*. Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».

RECUADRO 11. Tres tipos de mapas: de victimización, de denuncia y de temor

TIPO DE MAPA	METODOLOGÍA	UTILIDAD
<b>Mapa de victimización</b>	Se puede construir a partir de los datos de una encuesta realizada recientemente en la población o de manera participativa, pidiendo a un grupo de personas de la comunidad que señale los lugares específicos donde ha sido víctima de un delito en los últimos 12 meses, por ejemplo.	Los mapas de victimización son una radiografía exacta de los lugares en que acontecieron ciertos delitos en un tiempo determinado. Son útiles en la medida que permiten ver las zonas donde se concentran mayormente los delitos y cómo se distribuyen distintos tipos de estos: violación, hurto, robo, etc.
<b>Mapa de denuncias</b>	Se realiza en conjunto con la policía, y se utilizan sus registros estadísticos. El objetivo es ubicar en el mapa el lugar de los delitos denunciados formalmente.	Son útiles porque muestran qué información directa maneja la policía. Además permiten identificar los lugares en donde se tiende a denunciar más. Sin embargo, son limitados en la medida en que solo se basan en estadísticas oficiales, no considerando la «cifra oculta».
<b>Mapa de temor</b>	Se construyen de manera participativa con representantes de toda la comunidad. Se busca ilustrar aquellos puntos en donde la población se siente más atemorizada o expuesta a ser víctima. Es recomendable realizar esto con grupos más proclives a ser víctimas, como mujeres o adolescentes.	Son muy útiles en cuanto abarcan la dimensión subjetiva del delito: el miedo. Posibilitan localizar los puntos de temor e indagar por qué en ellos la gente se siente vulnerable. Ayudan a entender las percepciones de las personas y cómo ellas configuran su espacio en relación con la seguridad. Sin embargo, pueden ser vulnerables de un tiempo a otro puesto que la percepción subjetiva suele cambiar rápidamente cuando ocurre un delito de alta connotación social.

Fuente: ONU-Hábitat, 2009

**GRÁFICO 1.** Georreferenciación del delito (Sonsonate, 2009)



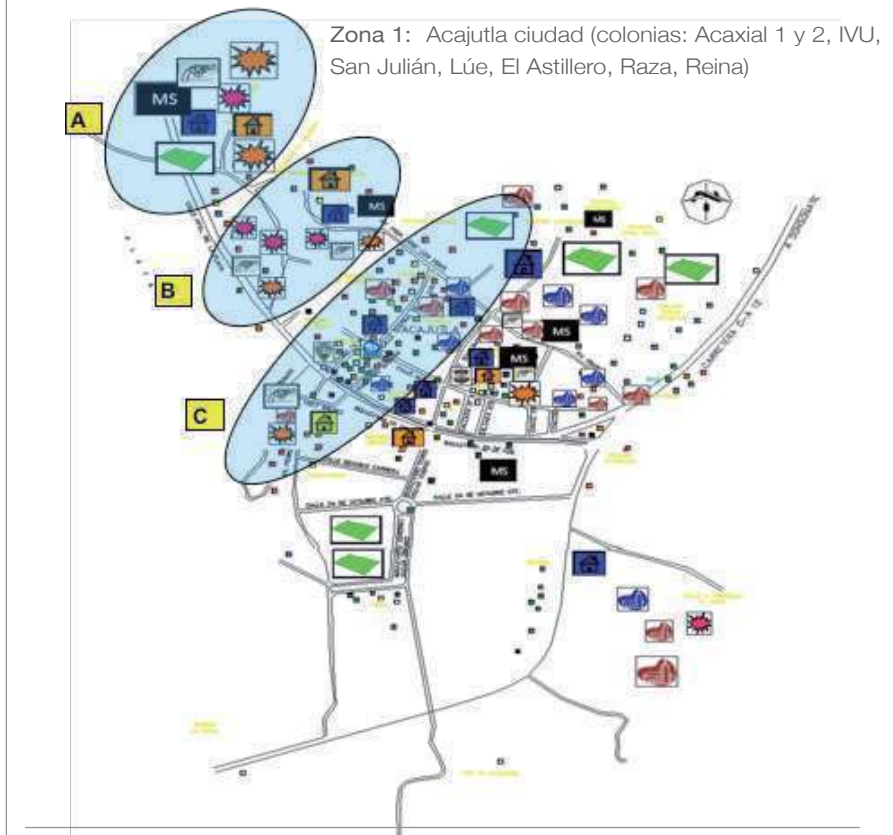
los espacios públicos, desorden urbano o del estado de las infraestructuras y servicios sociales. Asimismo, permite dar seguimiento a la posible movilidad del delito a otras zonas o colonias.

A partir de la información disponible, se elaboran mapas que permiten hacer análisis por áreas del municipio y obtener patrones de distribución espacial de los delitos y accidentes.

**GRÁFICO 2.** Mapa de georreferencia de la información delictiva (Acajutla, 2009)

Los mapas de georreferencia de la información de este proyecto fueron construidos con el apoyo de promotores sociales de los distintos municipios. Metodológicamente, se realizaron talleres por zona en los que se facilitó un mapa en el cual representantes de organizaciones sociales comunitarias identificaron puntos de temor, inseguridad y recursos comunitarios. Este proceso se efectuó junto a una ficha de diagnóstico comunitario. Al final de cada taller, las personas que asistieron validaron la información que se obtuvo, enfatizando la verificación de los puntos identificados y su respectiva corrección. En cada taller hubo una participación de aproximadamente cincuenta personas por cada zona. En los mapas se agregaron los datos de delincuencia identificados por la PNC. Además, el equipo de coordinación del proyecto identificó puntos zonales de focalización de la violencia.

Pasa a la página siguiente...



Fuente: Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».

**Simbología de mapas comunitarios zonales**

**Temor comunitario**

- Alcohol
- Renta
- Maras 18
- Maras MS
- Poco temor
- Temor
- Mucho temor

**Delitos según PNC**

- Homicidios
- Robos y robos agravados
- Lesiones
- Amenazas
- Robo de vehículo
- Violación (otras agresiones sexuales, etc.)
- Hurtos (hurtos agravados)
- Hurto de vehículo
- Violencia intrafamiliar (maltrato infantil)

**Recursos comunitarios**

- Salud
- Escuela privada
- Predio baldío
- Escuela pública
- ISSS
- Iglesia evangélica
- Iglesia mormona
- Iglesia católica
- Iglesia adventista
- Negocios
- Zona verde
- Zonas alcaldía
- PNC
- Centro penal
- Casa comunal
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Cancha



#### d. Establecer una línea de base

La línea de base es el primer nivel de los indicadores contemplados en el momento de diseño de una política de prevención de la violencia y la delincuencia. Establece el «punto de partida» de la intervención y se realiza cuando el proyecto se inicia. Esto permite hacer comparaciones posteriores y verificar los cambios que se vayan produciendo.

El resultado de la línea de base se suele reflejar en un informe y la información elaborada se conoce como «año base» o «punto de referencia». La línea de base puede ser fijada al término del diagnóstico o al inicio de la estrategia (ONU-Hábitat, 2009).

**CUADRO 2.** Síntesis de algunos indicadores de la línea base del Proyecto Municipios Libres de Armas (San Martín e Ilopango, 2005-2006)

INDICADOR N.º	NOMBRE DEL INDICADOR	FUENTE	BASE 2005
1	Ordenanza municipal aprobada	Alcaldía	No.
2	Identificación de al menos dos sitios públicos municipales libres de armas de fuego	Encuesta	6,60%
3	Total de armas de fuego decomisadas	PNC	151
4	Portación de arma de fuego	Encuesta	5,60%
5	Tenencia actual de arma de fuego en el hogar	Encuesta	10%
6	Deseo de contar con un arma de fuego	Encuesta	10,90%
7	No apoyo a la portación de armas de fuego	Encuesta	92,70%
8	Tasa anual de homicidios con armas de fuego x 100 000 h.	PNC	43
9	Número de lesionados con arma de fuego	PNC	1,773
10	Sensación de seguridad en los espacios públicos	Encuesta	9,5%

Fuente: Evaluación del impacto del Proyecto Municipios libre de armas (presentación en PowerPoint)

## 4. Análisis institucional

Paralelamente a la realización de la «fotografía» de la situación de la violencia y la delincuencia en el municipio, se puede iniciar el proceso de análisis de las instituciones y organizaciones que en la localidad ejecutan acciones o tienen competencias en la prevención de la inseguridad. El objetivo del ejercicio no es desarrollar una evaluación crítica de las instituciones, sino más bien tratar de determinar qué se está haciendo y cómo para poder

aplicar en la política o programa de seguridad ciudadana y convivencia las modificaciones oportunas o la incorporación de nuevas acciones pertinentes.

Este estudio se centra en cuatro aspectos fundamentales:

- a. El papel y las funciones de cada una de las instituciones relacionadas con la seguridad ciudadana y la convivencia en el municipio.

#### RECUADRO 12. Instituciones que directa o indirectamente suelen ejecutar acciones preventivas en las municipalidades

- o Alcaldía municipal
- o Oficina local de la Fiscalía General de la República (FGR)
- o Procuraduría Auxiliar de la Procuraduría General de la República (PGR)
- o Oficina local o regional del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)
- o Oficina departamental del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU)
- o Delegación departamental de la Policía Nacional Civil (PNC)
- o Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP)
- o Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP)
- o Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)
- o Órgano Judicial-Corte Suprema de Justicia (CSJ)
- o Oficina regional o local del Instituto de Medicina Legal (IML)
- o Dirección Departamental de Educación del Ministerio de Educación (MINED)
- o Sistema Básico de Atención Integral de la Salud (SIBASI)
- o Hospital y/o Unidad de Salud local del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)
- o Hospital del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)
- o Casa de la Cultura-Consejo Nacional de la Cultura y del Arte (CONCULTURA)
- o Círculo Estudiantil-Secretaría de Inclusión Social
- o Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador (INDES)
- o Regional o local del Viceministerio de Transporte (VMT)
- o Oficina departamental del Ministerio de Trabajo y Proyección Social (MTPS)
- o Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)
- o Gobernación Departamental del Ministerio de Gobernación

Fuente: Elaboración propia.

- b. La identificación de los programas y proyectos relacionados directa o indirectamente con la prevención de la inseguridad. Es decir, los programas y proyectos de

seguridad ciudadana, prevención de la drogadicción, atención de la violencia intrafamiliar, empoderamiento de jóvenes, salud, educación; así como aquellos de carácter social, deportivo y de mejora de parques o de los espacios públicos; culturales, etc.; que las instituciones que trabajan en el municipio ofrecen a la ciudadanía y que contribuyen de una manera u otra a prevenir la violencia y delincuencia en la localidad.

### RECUADRO 13. Espacios de coordinación interinstitucional existentes en Sonsonate

- o Comité Interinstitucional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar (departamental), liderado por el ISDEMU
- o Comité para la Prevención de la Violencia, liderado por la Casa de la Cultura
- o Comisión Interinstitucional de Coordinación y Seguimiento del Sector de Justicia (departamental), liderado actualmente por el Juzgado de Paz de Nahuizalco
- o Comité de Desarrollo Económico y Social (municipal), liderado por la Cámara de Comercio
- o Comité de Seguridad Ciudadana, liderado por el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia
- o Mesa de Empleo (departamental), liderada por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)
- o Red de Directores de Centros Escolares, liderado por la Representación Departamental del Ministerio de Educación
- o Mesa de Movilidad Humana (departamental), liderado por la organización no gubernamental (ONG) Cáritas El Salvador
- o Mesa Ciudadana, liderada por la Fundación Maquilishuat
- o Mesa Local de Salud, liderada por el Ministerio de Salud
- o Red de Municipios Saludables, liderado por la ONG Visión Mundial

Fuente: *Diagnóstico de la oferta institucional en el municipio de Sonsonate*. Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».

- c. La descripción espacios de coordinación interinstitucional existentes, su funcionalidad, sus carencias y sus virtudes.
- d. El análisis de la capacidad de las instituciones y dependencias municipales. Esto es, plasmar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de las instancias municipales encargadas de la seguridad y la convivencia. Este FODA debe estar orientado, fundamentalmente, a la gestión de la seguridad ciudadana de manera participativa.

RECUADRO 14. Ejemplo de FODA

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Departamento de Proyección Social muestra interés en fortalecer su organización y capacidad técnica en las áreas de convivencia, participación comunitaria, etc.</li> <li>• El Departamento posee un adecuado nivel de confianza y aceptación de muchas comunidades.</li> <li>• Los promotores están motivados para mejorar sus habilidades y destrezas en el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>• Asignación específica de personas para desempeñar la función de promotores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posee una cultura de no planificación a mediano y largo plazo; responde al cumplimiento de actividades puntuales.</li> <li>• Carece de coordinación con las instituciones públicas que fomentan la participación comunitaria en sus planes de acciones y otras áreas de interés.</li> <li>• El contacto con líderes y comunidades ha sido limitado a la realización de actividades específicas.</li> <li>• El personal que conforma el Departamento ha recibido poca formación técnica para desempeñar sus funciones.</li> <li>• No tiene recursos logísticos (vehículo, bicicletas, etc.) y cuenta solo con una computadora.</li> <li>• No posee mecanismos legales para realizar sus funciones.</li> </ul>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe disposición del Gobierno local para dinamizar y fortalecer la capacidad técnica y operativa del Departamento.</li> <li>• Hay una buena disposición de varias instituciones a coordinar con el Departamento.</li> <li>• En algunas comunidades, los promotores gozan de reconocimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistencia a los cambios, tanto de los operadores del Departamento como del personal de otras instancias internas, para el establecimiento de coordinaciones.</li> <li>• Prejuicios de la población a actuaciones de funcionarios y empleados municipales actuales y de gestiones anteriores.</li> </ul>

Fuente: *Diagnóstico de la oferta institucional en el municipio de Acajutla.*  
 Proyecto «Fomento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana en los Municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».

## 5. Situación del tejido social y del capital social del municipio

Este diagnóstico permitirá identificar y explicar las relaciones sociales potenciales que inciden tanto en la capacidad asociativa como en la convivencia de los habitantes de estas municipalidades. Su objetivo es explicar y comprender la configuración del tejido socioespacial de las diferentes comunidades localizadas en el municipio y medir sus potencialidades sociales, reflejadas en su volumen de «capital social». La utilización de esta herramienta favorece la medición de la integración comunitaria y la participación comunitaria, y permite evaluar la equidad de género.

### RECUADRO 15. Preguntas a las que intenta responder el diagnóstico del tejido social y del capital social del municipio

- o ¿Cuál es el índice de capital social por zona?
- o ¿Cuál es la percepción, por zona, sobre participación comunitaria, organización comunitaria, identidad social y resolución de conflictos?
- o ¿Quiénes son los actores y actoras sociales representativos?
- o ¿A nivel de coordinación e integración, existe una apertura de estos actores u organizaciones, o son actores herméticos?
- o ¿Cuál es la perspectiva en cada zona a partir del género de pertenencia de los sujetos?
- o ¿Cuál es la condición de los espacios públicos en cada zona?
- o ¿Cuáles son los temores e inseguridades comunitarias? ¿Cuál es su ubicación espacial?

---

Fuente: Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».

El método utilizado para llevar a cabo este análisis suele ser el denominado «instrumento de sondeo exploratorio», que utiliza dos herramientas principales:

- a. Un instrumento georreferencial que permite desarrollar un mapa de focalización en el que se ubican, geográficamente, los lugares principales para el desarrollo del *tejido socio-espacial* de las personas. También se señalan otros elementos, como la historia de la colonia, la apreciación de los espacios públicos, aspectos demográficos y la identificación comunitaria de problemas y soluciones locales (autodiagnóstico comunitario).
- b. Una encuesta de capital social cuyo objetivo principal es medir el volumen del capital social y establecer el Índice de Capital Social (ICS) por zona.

Las variables que mide esta herramienta estadística son:

#### Dimensión de asociatividad

- Nivel de organización comunitaria
- Participación comunitaria
- Coordinación social
- Integración comunitaria

#### Dimensión de integración de otros capitales

- Capital simbólico (resolución de conflictos sociales)
- Capital cultural (identidad cultural comunitaria y planificación y visión de organizaciones comunitarias)
- Capital socioeconómico (identidad-subjetiva- socioeconómica)

RECUADRO 16. Escala del Índice de Capital Social (mínimo 5 y máximo 25)

ESCALA ICS	
De 5 a 7.86	Muy débil
De 7.87 a 10.72	Débil
De 10.73 a 13.58	Medio débil
De 13.59 a 16.44	Medio
De 16.45 a 19.30	Medio fuerte
De 19.31 a 22.16	Fuerte
De 22.16 a 25	Muy fuerte

**Índice**

**Débil:** capital social comunitario que principalmente infiere profundas falencias a nivel de participación y organización comunitaria (asociatividad).

**Medio:** capital social comunitario que refleja una asociatividad e integración de capitales de forma pasiva, que no logra producir grandes redes de conexión entre los actores sociales.

**Fuerte:** capital social comunitario que refleja altos niveles de asociatividad e integración de otros capitales, lo que genera fuertes lazos de cohesión social entre los habitantes, principalmente a través de la participación, organización, comunicación y confianza a nivel comunitario.

Fuente: Proyecto «Fomento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana en los Municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».

## 6. Identificación de los principales problemas o amenazas para la seguridad y la convivencia en el municipio

Una vez recopilada y analizada la información de la inseguridad objetiva y subjetiva, la oferta institucional existente en la localidad y la construcción del ICS en las distintas zonas o colonias, el siguiente paso es identificar y consensuar los principales problemas y amenazas a la seguridad ciudadana y la convivencia en el municipio. Es recomendable hacer este ejercicio de la manera más participativa posible con los actores, instituciones y organizaciones que intervienen en la ciudad, a fin de poder consensuar las soluciones a los problemas detectados.

A modo de guía, a continuación se describen algunas de las amenazas o problemas de inseguridad que distintos diagnósticos efectuados en diversas experiencias nacionales e internacionales suelen reportar:

### Factores de riesgo

- Elevada disponibilidad de armas de fuego
- Consumo y venta de drogas y alcohol

### Jóvenes como víctimas y victimarios

- Presencia de pandillas

### Violencia contra la mujer

- Violencia intrafamiliar
- Violaciones y agresiones sexuales
- Temor en los espacios urbanos

### Contextos urbanos inadecuados

- Carencia o mala conservación de parques públicos y otros espacios de encuentro
- Equipamientos urbanos, como las partes bajas de puentes o las pasarelas peatonales, deteriorados
- Falta de iluminación

### Concentración de delitos en determinadas zonas o escenarios

- Centro de las ciudades
- Transporte público
- Mercados

### Deficiencias institucionales

- Falta de liderazgo
- Inexistencia de un equipo técnico encargado del diseño, la ejecución y el seguimiento de las acciones
- Ausencia de un espacio común de coordinación

- Problemas de información
- Falta de capacidad de la policía para actuar
- Impunidad

#### Ausencia de capital social

- No acatamiento o incumplimiento de las normas y leyes
- Desconfianza en las instituciones
- Problemas de civismo y convivencia

#### RECUADRO 17. Principales amenazas a la seguridad en el municipio de Colón

1. Débil articulación interinstitucional para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana
2. Concentración de la violencia en ciertas comunidades y cantones
3. Alta presencia de armas de fuego en la comisión de delitos
4. Alta participación de jóvenes en la violencia, tanto como víctimas y como victimarios
5. Convivencia ciudadana debilitada y altos niveles de percepción de inseguridad
6. Accidentalidad vial causada por la afluencia vehicular que genera el ser un municipio de tránsito
7. Violencia contra las mujeres

Fuente: *Seguridad y convivencia en el municipio de Colón. Herramientas para la acción*. Noviembre de 2009. Presentación en PowerPoint preparada como parte del *Diagnóstico de la violencia y la delincuencia en los municipios de Colón y Sacacoyo*, realizado en el marco del Proyecto Fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales para la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana (MJSP/PNUD).



### 1. La formulación de la política y del plan de seguridad y convivencia

Una vez determinada la situación de la violencia y la delincuencia en el municipio, se debe proceder a formular la estrategia de prevención que permitirá enfrentar los problemas y amenazas a la seguridad ciudadana y la convivencia. El diseño de la estrategia apunta a concretar, de manera precisa pero flexible, las posibles soluciones a los desafíos encontrados.

En definitiva se trata de redactar, aprobar y difundir entre la ciudadanía la política y el plan o estrategia de seguridad y convivencia que concreta y pone en práctica los objetivos y las grandes líneas estratégicas de la política. Es importante tener en cuenta que para un mismo diagnóstico y una misma visión pueden existir múltiples estrategias, por lo que es importante decidir cuál es la mejor opción frente a una realidad específica en un momento determinado.

Asimismo, la política de seguridad ciudadana y convivencia local es una hoja de ruta elegida que puede y debe modificarse en función de los avances y retrocesos que se experimenten a lo largo de su ejecución; también, en función de la cambiante realidad de la inseguridad que la actualización periódica y sistemática del diagnóstico determine.

La política que se diseñe debe articularse y coordinarse con el resto de las políticas sociales del municipio, pero también con las acciones que el resto de actores del sistema de justicia; la policía; el sistema de salud y el de educación; las organizaciones comunales, de vecinos, juveniles, deportivas o de mujeres, entre otros, estén desarrollando en

Una buena coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales es fundamental para asegurar la coherencia y la eficacia de la política de seguridad local.

## RECUADRO 18. Diez pasos para elaborar una política de seguridad ciudadana y convivencia local

- Paso 1.** Realizar el diagnóstico de situación de la violencia y la delincuencia en el municipio.
- Paso 2.** Establecer, con base en el diagnóstico, las principales amenazas o problemas para la seguridad ciudadana en la localidad, y consensuar los ejes y líneas estratégicas de la política.
- Paso 3.** Desarrollar participativamente los ejes estratégicos.
- Paso 4.** Definir el enfoque y los principios de la política, y fijar los objetivos.
- Paso 5.** Formular de manera participativa el plan de acción o la estrategia de seguridad ciudadana y convivencia, con sus correspondientes actividades, responsabilidades, recursos y metas; así como pre-diseñar posibles proyectos y programas específicos.
- Paso 6.** Dar a conocer a los socios y aliados la política y la estrategia, e incorporar los cambios que se sugieran.
- Paso 7.** De manera paralela a la formulación de la política, elaborar la estrategia de comunicación y difusión de la misma.
- Paso 8.** Presentar, públicamente, la política y la estrategia de seguridad ciudadana y convivencia.
- Paso 9.** Implementar los planes de acción.
- Paso 10.** Dar seguimiento a la ejecución de las acciones y su impacto (monitoreo y evaluación)

Fuente: Elaboración propia.

### FOCALIZAR LA INTERVENCIÓN

Es fundamental centrar la atención, de manera especial y enfática, en las poblaciones en riesgo y en las zonas más críticas o afectadas más severamente por la violencia y la delincuencia.

materia de prevención de la violencia y la delincuencia en la localidad.

## 2. La política: ejes y acciones estratégicas

Como se ha indicado, no existe una solución única ni una respuesta que pueda ser replicada fidedignamente pues cada contexto, cada municipio e incluso cada barrio o colonia son distintos y requieren de acercamientos diferenciados. No obstante, la experiencia internacional y nacional muestra que existe una serie de ejes y acciones estratégicas que suelen estar presentes en toda política de seguridad ciudadana y convivencia a nivel local. A continuación, a modo de guía indicativa, se describe algunos de estos ejes y acciones de prevención de la violencia y el delito.

### a. Acciones para fortalecer al gobierno local de la seguridad

Ejercer la dirección estratégica de la seguridad ciudadana implica fijar las prioridades de las políticas, ejercer la conducción general y la coordinación de las fuerzas de seguridad, monitorear y evaluar el impacto de esas políticas y rendir cuentas a la ciudadanía. Para que esto sea posible, es preciso generar y analizar la información sobre delincuencia y violencia, y contar con estructuras de planificación y seguimiento de las políticas y los planes, de coordinación de las políticas de prevención y de enlace con el gobierno nacional. Algunas posibles acciones para fortalecer la gestión de la inseguridad en la municipalidad son:

- Institucionalizar estructuras —como los consejos municipales de seguridad—que, coordinadas y lideradas por el alcalde o la alcaldesa, se constituyan en el principal espacio de coordinación, seguimiento, diseño y evaluación de la política, sus programas y acciones. Los consejos municipales de seguridad sirven para analizar la evaluación de la violencia y la delincuencia, desarrollar acciones para la prevención de la violencia, preservar la convivencia ciudadana y fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional. Además de los representantes de los cuerpos policiales y de las instituciones que trabajan en el municipio en temas de seguridad, justicia y convivencia, se puede convocar a dirigentes cívicos, de gremiales, de organismos comunitarios, etc., para escuchar las inquietudes de los distintos sectores sociales y buscar soluciones conjuntas.
- Mejorar las capacidades y la formación del personal.
- Generar y difundir información de calidad y confiable, como insumo para la elaboración de planes y estrategias.
- Crear observatorios sobre violencia y delincuencia municipales, metropolitanos o mancomunados, dependiendo del tamaño de los municipios.
- Elaborar encuestas anuales de percepción y victimización.
- Elaborar e implementar una estrategia de comunicación de la política y los planes de acción.
- Fortalecer la coordinación operativa entre la policía nacional y las policías locales (CAM).

### b. Acciones de prevención de la inseguridad

Diseñar e implementar programas enfocados en seis grandes áreas: cultura ciudadana y civismo, espacios urbanos, juventud, factores de riesgo, la violencia contra la mujer y participación ciudadana.

#### Fomentar una nueva cultura ciudadana

- Programar actividades deportivas, lúdicas y de animación cultural permanentes, atendiendo el género y la edad.
- Elaborar e implementar planes para mejorar y potenciar el civismo y el respeto ciudadano.
- Desarrollar campañas y acciones colectivas destinadas a modificar los comportamientos y actitudes sociales ante las normas y valores compartidos de convivencia.
- Elaborar y difundir guías de convivencia y civismo.
- Fortalecer los programas de resolución alterna de conflictos.
- Potenciar los centros de mediación.

## RECUADRO 19. Un manual para ser buen vecino y buena vecina en Santa Tecla

En el marco de su política de convivencia y seguridad ciudadana, el municipio de Santa Tecla elaboró, de manera participativa, el *Manual del buen vecino y vecina*, el cual se ha constituido en la herramienta que compila las normas para una buena convivencia en este municipio.

El manual desarrolla, brevemente, valores como la solidaridad, el respeto y la tolerancia. Invita a las personas que viven en el municipio a autoevaluarse a través de un cuestionario sencillo, y establece las directrices de lo que se considera un buen vecino y vecina. Así, un buen vecino y vecina es quien:

- o Participa en el mejoramiento de su comunidad.
- o Es solidario.
- o Respeta a los demás.
- o No discrimina a nadie.
- o Respeta el uso de los espacios públicos y el medio ambiente.
- o Saluda a las otras personas.
- o Respeta y colabora con las personas de la tercera edad y con las niñas y niños.
- o Garantiza que los animales domésticos no causen daño a otros, y recoge sus excrementos.
- o No usa la bocina de su auto indiscriminadamente.
- o No quema basura, y la saca el día y a la hora que corresponde.
- o Mantiene limpio el espacio de su casa y colabora con el ornato de su cuadra.

---

Fuente: Gobierno Municipal de Santa Tecla. *Manual del buen vecino y vecina*. Campaña de prevención, convivencia y seguridad ciudadana.

- Implementar talleres para el desarrollo de habilidades no violentas en la administración de conflictos comunitarios.
- Formar mediadores comunitarios en equidad.

Reordenar, recuperar, rehabilitar y mejorar el diseño de los espacios públicos para favorecer la generación de nuevos espacios de encuentro y la promoción de su uso masivo y responsable

- Elaborar diagnósticos sobre el estado y el uso de los espacios públicos en la ciudad.
- Mejorar la iluminación, especialmente en aquellos lugares donde los niveles de inseguridad sean más elevados.
- Mejorar la señalización vial y asegurar la visibilidad en las áreas utilizadas por las personas.
- Adecuar el mobiliario urbano, especialmente en entornos de gran concentración de gente.
- Rescatar los centros históricos.
- Diseñar y rehabilitar los espacios públicos, teniendo en cuenta las necesidades de hombres, mujeres, niños, niñas, personas discapacitadas y adultos mayores.

Contribuir a incrementar las oportunidades, el protagonismo y la participación activa de la juventud

- Desarrollar cursos y talleres de formación extraescolar.
- Potenciar la oferta de actividades artísticas, culturales, deportivas y recreativas en parques, comunidades y espacios urbanos para público infantil y juvenil.
- Contribuir a promover la inserción económica y laboral de los jóvenes.
- Fomentar la atención psicosocial de carácter preventiva a niños/as y padres.
- Desarrollar diagnósticos e investigaciones sobre población juvenil en riesgo.
- Generar espacios de expresión, debate, participación y acción para la juventud.

Atender los factores de riesgo, especialmente la proliferación de armas de fuego y el tráfico y consumo de drogas y alcohol

- Generar conciencia ciudadana para lograr ciudades sin armas de fuego.
- Restringir la portación de armas de fuego por parte de civiles en todos los espacios públicos de la ciudad.
- En colaboración con la policía nacional, aumentar la fiscalización.
- Impulsar campañas informativas sobre los riesgos y peligros de las armas de fuego.
- Fortalecer la sensibilización sobre los riesgos del abuso del alcohol y las drogas, así como los controles sobre la venta de alcohol.
- Intensificar las acciones para detectar y sancionar aquellos locales que infringen la normativa de venta de bebidas alcohólicas.
- Implementar estrategias de información, comunicación y educación sobre las consecuencias del consumo de drogas y alcohol, especialmente entre la población juvenil.

Contribuir a erradicar la violencia contra las mujeres

- Fortalecer el abordaje integral e interdisciplinario en la prevención y atención a las mujeres que enfrentan violencia en el municipio.
- Elaborar mapas de riesgo de sitios inseguros para las mujeres.
- Incorporar sistemas de indicadores sobre violencia de género en los observatorios municipales.
- Diseñar e implementar campañas de sensibilización.
- Incorporar, en los presupuestos municipales, partidas destinadas a género y seguridad ciudadana.
- Asegurar la incorporación del enfoque de género en todos los proyectos, acciones e iniciativas de la política.

Potenciar la organización y la participación cívica de la ciudadanía

- Fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes, proyectos y acciones de la política.
- Promover y facilitar la presentación de propuestas y recomendaciones para la prevención de la violencia en las comunidades por parte de las y los ciudadanos y las organizaciones civiles.

RECUADRO 20. Instrumentos y recursos ajustados a los objetivos estratégicos de la Alcaldía de Bogotá (Bogotá, Colombia), 2008

EJE ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INSTRUMENTOS DE ACCIÓN
Perspectiva de derechos humanos	Reducir las vulnerabilidades desde la óptica de los derechos humanos	Clarificar y priorizar las amenazas y formular las estrategias de contención.	SUIVD Comité de evaluación y seguimiento a la violencia y la delincuencia de Bogotá
			Consejo de Seguridad Distrito Capital-Región
		Construir una actitud preventiva, proactiva y progresiva en el habitante de Bogotá.	Misión Bogotá
		Incorporar el factor seguridad en el diseño urbano de espacios públicos, de reconciliación, transporte e infraestructura.	Caja de Vivienda Popular Fondo de Ventas Populares
		Coordinar con los municipios vecinos el análisis de los bienes estratégicos y establecer métodos concertados de protección.	Consejo de Seguridad Distrito Capital-Región (COE)

RECURSOS (PROGRAMAS)	RECURSOS (PROYECTOS)	ENTIDAD A CARGO
Atención integral de violencia, delincuencia y orden público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación del Observatorio de Violencia de Bogotá</li> <li>• Implementación y desarrollo de infraestructura militar para la seguridad de Bogotá</li> <li>• Operación, mantenimiento, sostenimiento de infraestructura para mantener la presencia de policía</li> <li>• Fortalecimiento del sistema de seguridad y vigilancia de las entidades del distrito</li> <li>• Plan de vivienda para la policía</li> <li>• Atención de emergencias del distrito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobierno</li> <li>• Fondo de Vigilancia y Seguridad</li> <li>• Secretaría de Gobierno</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión Bogotá para construir la ciudadanía</li> <li>• Promoción de normas para la convivencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Vigilancia y Seguridad</li> <li>• Secretaría de Gobierno</li> </ul>
Hábitat desde los barrios y las UPZ (mitigación)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento integral de barrios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caja de Vivienda Popular</li> <li>• DPAE</li> </ul>
Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento a la organización, formalización y reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondo de Ventas Populares</li> </ul>

EJE ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESTRATÉGICO	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	INSTRUMENTOS DE ACCIÓN
Perspectiva de derechos humanos	Reducir las vulnerabilidades desde la óptica de los derechos humanos	Garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las poblaciones vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad de atención a desplazados</li> <li>• Unidad de atención a reincorporados</li> <li>• Unidad de atención y orientación</li> <li>• Comisarías de familia</li> </ul>
		Implementar programas sociales encaminados a mejorar la calidad de vida y estimular la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión Bogotá</li> </ul>

Fuente: ONU-Hábitat (2009). *Guía para la prevención local*.

- QUIÉN PUEDE PARTICIPAR:
- Dirigentes comunales
  - Organizaciones vecinales
  - Asociaciones religiosas
  - Empresa privada
  - Organizaciones no gubernamentales
  - Organizaciones de mujeres
  - Escuela
  - Grupos minoritarios
  - Víctimas



RECURSOS (PROGRAMAS)	RECURSOS (PROYECTOS)	ENTIDAD A CARGO
Derechos humanos para todos y todas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño e implementación de una política integral de derechos humanos</li> <li>• Protección y promoción de los derechos humanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Gobierno</li> </ul>
Atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de derechos humanos y DIH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención complementaria a población en situación de desplazamiento forzado o vulnerabilidad frente a la violencia</li> <li>• Atención complementaria a población reincorporada con presencia en Bogotá</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personería</li> <li>• Secretaría de Gobierno</li> </ul>
Inclusión económica y desarrollo empresarial		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento del tejido social para la gestión local</li> </ul>

## Fase 3

### 1. Monitoreo y evaluación de la política

*El monitoreo* es el seguimiento sistemático y periódico de la ejecución de una actividad. Permite verificar si se están cumpliendo los objetivos y acciones planteadas en la política o la estrategia de seguridad ciudadana para así poder efectuar los ajustes necesarios durante su implementación. «En un plano concreto, consiste en un análisis y recopilación sistemáticos de información, a medida que avanza un proyecto. Es fundamental que el monitoreo se desarrolle durante toda la implementación de la política y que se asigne uno o más responsables del equipo técnico» (ONU-Hábitat, 2009).

*La evaluación* es un proceso que se usa para medir, analizar y valorar las consecuencias de una intervención de desarrollo (sea un proyecto, un programa o una política) en la población que se ha llevado a cabo. Este proceso es importante para constatar si los resultados obtenidos han sido útiles para mejorar la calidad de vida de las personas (PNUD, 2009).

La evaluación es una fuente constante de aprendizaje con la que se logra:

- Medir si se han logrado los objetivos que se plantearon cuando se planificó la política o estrategia de seguridad ciudadana.
- Analizar por qué y cómo las actividades han contribuido o no al logro de los objetivos.
- Aprender de los errores.
- Responsabilizarse por los recursos financieros, humanos y materiales empleados.
- Planificar futuras acciones más eficaces a partir de lo aprendido.

La evaluación de impacto es un tipo de evaluación que permite medir los efectos positivos o negativos sobre las personas, los hogares, las comunidades y las instituciones generados por una política, programa o estrategia. Este tipo de evaluación alude tanto al

impacto final (largo plazo) como a los efectos a nivel de resultado (medio plazo). Asimismo, es una herramienta de rendición de cuentas.

*Los indicadores.* La elaboración y el uso de indicadores son necesarios tanto en el diseño como en la medición u observación de ciertas variables que ayudan a seguir la evolución de los problemas de inseguridad en un municipio. Los indicadores también serán útiles más tarde, a la hora de monitorear las intervenciones que se diseñaron, los resultados y sus impactos (ONU-Hábitat, 2009).

#### RECUADRO 21. Tipos de evaluación en función de cuándo son realizadas

- o **Ex ante:** es una evaluación sobre los probables efectos futuros de nuevas iniciativas. Tiene lugar antes de poner en práctica una iniciativa.
- o **Término medio:** de naturaleza formativa, trata de mejorar el desempeño y se suele realizar durante la fase de ejecución de los proyectos o programas.
- o **Final o terminal:** realizada al final de una iniciativa (o de una fase), determina en qué medida se produjeron los efectos previstos.
- o **Ex post:** tipo de evaluación que se realiza unos dos años después de finalizada la intervención. Su objetivo es estudiar el impacto de una política o programa y evaluar la sostenibilidad de iniciativas similares en el futuro.

Fuente: PNUD, (2009c). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo.*

Los indicadores ayudan a medir determinadas variables que permiten seguir la evolución de los problemas de inseguridad en un municipio. Contribuyen a la elaboración de la línea base que sirve de comparación de cara al futuro y son utilizados tanto en el monitoreo como a la hora de la evaluación de la política de seguridad y convivencia local.

#### CUADRO 3. Síntesis de la evaluación de impacto del Proyecto Municipios Libres de Armas (San Martín e Ilopango, 2005-2006)

INDICADOR N.º	NOMBRE DEL INDICADOR	FUENTE	BASE 2005	FINAL 2006	VARIACIÓN
1	Ordenanza municipal aprobada	Alcaldía	No	Sí	—
2	Identificación de al menos dos sitios públicos municipales libres de armas de fuego	Encuesta	6.60%	8.80%	2.20%
3	Total de armas de fuego decomisadas	PNC	151	286	89.4%
4	Portación de arma de fuego	Encuesta	5.60%	2.80%	-2.80%
5	Tenencia actual de arma de fuego en el hogar	Encuesta	10%	7%	-3%

Pasa a la página siguiente...

Cuadro 3... Viene de la página anterior

INDICADOR N.º	NOMBRE DEL INDICADOR	FUENTE	BASE 2005	FINAL 2006	VARIACIÓN
6	Deseo de contar con un arma de fuego	Encuesta	10.90%	12.60%	1.70%
7	No apoyo a la portación de armas de fuego	Encuesta	92.70%	89.30%	-3.40%
8	Tasa anual de homicidios con armas de fuego x 100 000 h.	PNC	43	41	- 2
9	Número de lesionados con arma de fuego	PNC	1,773	1,268	-505
10	Sensación de seguridad en los espacios públicos	Encuesta	9.5%	7.1%	-2.4%

Fuente: Evaluación del impacto del Proyecto Municipios Libre de Armas (presentación en PowerPoint).

En el cuadro 4, se proponen diez indicadores básicos de una política de seguridad ciudadana y convivencia local.

#### CUADRO 4. Propuesta de diez indicadores clave para medir resultados

INDICADOR N.º	NOMBRE DEL INDICADOR	FUENTE	AÑO BASE	AÑO FINAL
1	Número de decisiones adoptadas por el consejo municipal de seguridad	Municipio		
2	Número de dirigentes y líderes/as locales capacitados en seguridad ciudadana y convivencia	Municipio		
3	Sensación de seguridad en los espacios públicos del municipio	Encuesta victimización y percepción		
4	Número de acciones conjuntas entre la Policía Nacional y la policía local	PNC/CAM		
5	Cultura ciudadana fortalecida <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de actividades deportivas, lúdicas y de animación cultural desarrolladas</li> <li>• Número de campañas cívicas y de convivencia implementadas</li> <li>• Número de mediadores comunitarios formados</li> </ul>	Municipio		

Pasa a la página siguiente...

Cuadro 4... Viene de la página anterior

INDICADOR N.º	NOMBRE DEL INDICADOR	FUENTE	AÑO BASE	AÑO FINAL
6	Espacios públicos reordenados, recuperados, rehabilitados y mejorados	Municipio		
7	Jóvenes con más oportunidades <ul style="list-style-type: none"> <li>Número de actividades deportivas, culturales y educativas para jóvenes y niños/as desarrolladas</li> <li>Número de cursos y talleres de formación extraescolar realizados</li> </ul>	Municipio		
8	Factores de riesgo reducidos <ul style="list-style-type: none"> <li>Armas de fuego ilegales incautadas</li> <li>Uso de armas de fuego en la victimización</li> <li>Número de campañas de sensibilización sobre los peligros de las armas puestas en marcha</li> <li>Número de espacios públicos libres de armas de fuego</li> <li>Número de locales que infringen la normativa de venta de bebidas alcohólicas sancionados</li> </ul>	Municipio/PNC/CAM PNC/CAM PNC Municipio Municipio Municipio/CAM		
9	Disminuida la violencia contra las mujeres y el temor en el municipio <ul style="list-style-type: none"> <li>Número de denuncias por violencia contra la mujer</li> <li>Porcentaje de zonas y espacios de temor para las mujeres</li> <li>Número de campañas de sensibilización implementadas</li> <li>Porcentaje del presupuesto municipal con enfoque de género</li> </ul>	Encuesta PNC/ISDEMU/ Municipio Municipio Municipio Municipio		
10	Ciudadanía más participativa <ul style="list-style-type: none"> <li>Número de personas que participan en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes municipales de seguridad</li> <li>Número de propuestas de prevención de la violencia presentadas por personas y organizaciones comunales</li> </ul>	Municipio Varios		
Fuente:		Elaboración propia		



## A modo de conclusión: Diez claves para el éxito de una política de convivencia y seguridad ciudadana local

Los gobiernos locales son esenciales para la implementación de iniciativas de prevención de la violencia y la delincuencia. Su cercanía con la gente, su presencia cotidiana en el territorio y el trabajo en los problemas sociales que enfrenta la población son elementos que deberían permitir consolidar las iniciativas de seguridad ciudadana y convivencia que tengan como marco la ciudad.

Para lograr que una estrategia de reducción de la inseguridad en el municipio tenga el éxito y el impacto deseado es importante no perder de vista los siguientes diez factores o claves del éxito:

1. El liderazgo del alcalde o de la alcaldesa para impulsar y dar seguimiento a la política de seguridad ciudadana y convivencia.
2. La creación de alianzas entre el nivel local, nacional y la Policía, junto con las organizaciones del municipio y la sociedad civil.
3. La constitución de espacios de ejecución, seguimiento y coordinación de la política.
4. Disponer de un buen sistema de información que permita conocer de la manera más precisa posible la situación de violencia y delincuencia en la localidad.
5. La focalización de las acciones tanto en los espacios (zonas de riesgo, colonias más inseguras) como en los grupos más vulnerables a la violencia y la delincuencia, en especial la juventud y las mujeres.
6. Elaborar y actualizar periódicamente los diagnósticos de estado de situación.
7. La recuperación del territorio y de los espacios urbanos de encuentro.
8. Una labor pedagógica de promoción del respeto a las normas y a las personas, aplicación de la ley y fomento del civismo.
9. La participación ciudadana activa.
10. Desarrollar una política de comunicación constante a la ciudadanía para informar de los avances y retrocesos de la política, y rendir cuentas de lo hecho.

## Bibliografía

- CNSCPS (2007). *Seguridad y paz. Un reto de país*. Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, El Salvador.
- OPS, UNICEF, OIT, PNUD, CNSP, Alcaldía de Sonsonate y otros (2009). *Diagnóstico de la situación del municipio de Sonzacate*. Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».
- OPS, UNICEF, OIT, PNUD, CNSP, Alcaldía de Sonsonate y otros (2009). *Diagnóstico de la situación del municipio de Sonsonate*. Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».
- OPS, UNICEF, OIT, PNUD, CNSP, Alcaldía de Sonsonate y otros (2009). *Diagnóstico de la situación del municipio de Acajutla*. Proyecto «Fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios de Sonsonate, Sonzacate y Acajutla».
- Gobierno Municipal de Santa Tecla. (s. f.). *Manual del buen vecino y vecina*. Campaña de prevención, convivencia y seguridad ciudadana.
- Mockus, A. (2007). Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana, en *Ciudades seguras para convivir*, PNUD El Salvador.
- OEA, PNUD (2009). *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, Washington D. C.
- ONU-Hábitat (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. ONU-Hábitat/Universidad Alberto Hurtado, Chile.
- PNUD (2008). El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2007-2008*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador.
- PNUD (2009). *Community Security and Social Cohesion towards a UNDP Approach*. Bureau for Crisis Prevention and Recovery. United Nations Development Programme (UNDP), Geneva.
- PNUD (2009b). Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010*. Programa de las Naciones Unidas. Bogotá.
- PNUD (2009c). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*.
- Vanderschueren, F. (2007). Modelos democráticos de seguridad ciudadana, en *Ciudades seguras para convivir*. PNUD El Salvador.





## Ciudades seguras:

El ABC de la convivencia  
y la seguridad ciudadana.

HERRAMIENTAS  
PARA LA GESTIÓN LOCAL



El creciente interés de los municipios salvadoreños por preservar y mejorar la seguridad de sus ciudadanos y ciudadanas ha llevado al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a desarrollar *El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local*.

El presente documento es resultado de un proceso de reflexión colectivo generado sobre la base de la implementación de experiencias de gestión local de seguridad ciudadana en diez municipios de El Salvador: San Martín, Ilopango, Santa Ana, Sonsonate, Acajutla, Sonzacate, Santa Tecla, Colón, Sacacoyo y San Salvador, entre los años 2005 y 2010. Además, recogen las valoraciones y el aprendizaje de experiencias exitosas, así como de las menos exitosas.

Las herramientas que presentamos no pretenden ni pueden ser una «receta» para solucionar los problemas de inseguridad. Su objetivo es servir de guía práctica a la hora de formular, ejecutar, monitorear y evaluar, de una manera coherente e integral, políticas y estrategias de seguridad ciudadana en el ámbito local.

