



Al servicio
de las personas
y las naciones

“GUIA: PLAN INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ”

Guía 4. Plan integral de seguridad ciudadana y convivencia local

Introducción

Esta Guía Plan Integral de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana forma parte de la Serie **Guías “Gestión Local de la Seguridad Ciudadana y Construcción de Paz”** del Programa de Prevención de las Violencias en Panamá, una iniciativa del Ministerio de Seguridad Pública y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta Serie está compuesta por instrumentos que profundizan en diferentes temáticas esenciales para un abordaje integral y participativo de la inseguridad ciudadana en el plano local: diagnóstico, formulación e implementación de planes y estrategias, comunicación, capacitación y aprendizaje, y monitoreo y evaluación.

Esta Guía presenta la metodología aplicada para elaborar un plan integral y participativo de seguridad ciudadana a nivel local o municipal. El documento describe que es un plan de seguridad ciudadana integral, cuáles son sus aspectos fundamentales, la importancia de su realización y los pasos necesarios para desarrollarlo adecuadamente.

Qué es un plan integral y participativo de seguridad ciudadana y convivencia

El primer paso antes de proceder a determinar qué acciones se deben emprender para reducir la inseguridad y mejorar la convivencia en el municipio es realizar un diagnóstico que nos permita conocer el estado de situación. Como se indicó en la Guía Diagnóstico Integral de la Seguridad y la Convivencia ciudadana en Panamá, una vez determinada la situación de la violencia y delincuencia en el municipio, se debe proceder a formular el plan que permitirá enfrentar los principales problemas y amenazas a la seguridad ciudadana y la convivencia.

El proceso para el desarrollo de un plan de seguridad local se puede concretar en tres fases o etapas principales: la identificación de los problemas de inseguridad y la incorporación a la agenda pública; el diseño del plan de acción con estrategias de corto, medio y largo plazo y el establecimiento de prioridades.; y la ejecución, gestión y evaluación de las estrategias implementadas.

Un plan integral y participativo de seguridad ciudadana y convivencia define y articula el conjunto de intervenciones públicas que, llevadas a cabo por diferentes actores institucionales y sociales permite resolver los riesgos y amenazas, concretas o previsibles que lesionen los derechos y libertades de las personas en el municipio.

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 nuestra realidad específica.

El diseño del plan debe apuntar a concretar, de manera precisa pero flexible, las posibles soluciones a los desafíos encontrados en el diagnóstico. Entre las prioridades es esencial

no olvidar aquellas soluciones que apunten a reducir la violencia contra la mujer y aquellos grupos sociales más vulnerables., como el colectivo LGTBI.

En definitiva, se trata de diseñar y aprobar de manera participativa y difundir entre la ciudadanía un plan de seguridad y convivencia que concretará y pondrá en práctica las amenazas a la seguridad ciudadana desveladas en el diagnóstico. A mayor vinculación entre los resultados del diagnóstico y las acciones que determine en el plan, la garantía de buenos resultados será mayor.

Principales desafíos de la gestión local de la seguridad ciudadana

- El mayor reto es que los gobiernos locales asuman liderazgo en el tema
- Construir interinstitucionalmente los instrumentos de monitoreo y formalizar la entrega de una información pertinente y oportuna a las instituciones y a la sociedad
- Asumir la gerencia de una política preventiva y de la coordinación interinstitucional.
- Institucionalizar la rendición de cuentas y aceptar y fomentar el control social sobre los resultados
- 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, Antanas. “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

Por qué elaborar el plan

El plan integral y participativo es un instrumento de política local mediante el cual los diferentes actores presentes en el territorio –instituciones nacionales y locales, sociedad civil, empresa privada, etc.- se ponen de acuerdo en la visión de la problemática de la inseguridad ciudadana y la falta de convivencia pacífica. Al realizarse con la participación de todos y todas y con el apoyo y asesoramiento técnico adecuado es posible pactar soluciones viables que van más allá del período de una administración municipal. De esta forma la elaboración del plan es esencial porque:

- Impulsa soluciones locales a problemas de inseguridad locales. Gran parte de los delitos que se comenten en un país tienen particularidades locales, por lo que su reducción debe ser abordada desde el territorio
- Alienta a la formulación de programas y proyectos de prevención más adecuados a la realidad local

- Descentraliza los servicios de seguridad ciudadana y permite una actuación de proximidad, de mayor cercanía y accesibilidad social, para atender las necesidades ciudadanas
- Establece las acciones prioritarias de convivencia y seguridad ciudadana en el municipio y garantiza una mayor legitimidad de las acciones que se emprendan
- Identifica los proyectos e iniciativas para fortalecer las capacidades institucionales en materia de gestión la seguridad ciudadana y la convivencia
- Define el papel de cada actor en las soluciones
- Fortalece a las autoridades locales y optimiza y prioriza los recursos y esfuerzos de las administraciones públicas y sociedad civil
- Permite asegurar un espectro mayor de cooperación interinstitucional e intersectorial
- Favorece una mayor capacidad de incidencia y control social de la ciudadanía hacia las instituciones
- Contribuye al empoderamiento de la comunidad
- Facilita la corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno

El plan es una hoja de ruta que puede y debe modificarse en función de los avances, retrocesos y cambios que se produzcan en la situación de inseguridad durante su ejecución. El plan debe, asimismo, articular y coordinar acciones con el resto de las políticas sociales del municipio y aquellas otras que en materia de seguridad ciudadana desarrollen el resto de actores: policía, sistema de justicia, organizaciones comunales, de vecinos, juveniles, deportivas o de mujeres, entre otros.

Cómo elaborar el plan: paso a paso

Paso 1. Establecer las principales amenazas o problemas para la seguridad ciudadana en la localidad

El diagnóstico nos ha apuntado cuales son los problemas relativos a la inseguridad y la convivencia que experimenta el municipio. Con estos datos ya se puede proceder a analizar cuáles de esas amenazas son más críticas y por lo tanto requieren de una atención prioritaria. Esto no quiere decir que a la hora de desarrollar el plan integral se dejen por fuera otros problemas detectados en el diagnóstico, sino que, por cuestión de prioridad y recursos (escasos en muchas ocasiones) es conveniente priorizar qué de todo es posible implementar con garantía de éxito e impacto.

Generalmente, y en base a las experiencias internacionales más recientes, las soluciones a los problemas de inseguridad y convivencia pasan por cinco grandes ejes principales:

- Prevención de la violencia
- Control y persecución penal del delito
- Rehabilitación y reinserción

- Atención y protección a víctimas
- Fortalecimiento institucional

En base a estos cinco ejes principales deben establecerse las acciones prioritarias. La decisión sobre cuántas acciones implementar en cada eje (o en aquellos que sea posible desde lo local hacerlo) se tomará en función de una serie de consideraciones esenciales, como la capacidad del municipio y las instituciones presentes en él de implementar las acciones con éxito o la disponibilidad de recursos técnicos, económicos y humanos.

Es importante ser realistas y no querer abarcar demasiado en un primer momento. Es preferible ir solucionando primero los problemas más urgentes y prioritarios para luego resolver otros. Por ello, es asimismo recomendable concentrarse primero en solucionar los problemas en aquellos barrios o zonas donde el diagnóstico nos halla mostrado una mayor concentración de delitos y/o inseguridades.

El Comité de Gestión Local juega aquí un papel fundamental, pues será el encargado de definir qué ejes y acciones se priorizan en la intervención.

Mejoramiento urbano en La Chorrera

En el año 2013, en el Distrito de La Chorrera y dentro del Programa Ventana de Paz del PNUD, se desarrolló un diagnóstico de seguridad ciudadana que reveló diferentes problemas y amenazas relativas a la seguridad ciudadana y la convivencia en este distrito del oeste de Panamá.

Uno de los déficits detectados fue el estado del entorno urbano en determinadas zonas. La política de seguridad ciudadana para el Distrito que se elaboró tras el diagnóstico contempló tres acciones clave, insertas en el eje de prevención, para solucionar esta situación:

- 1) Ejecutar programas de mejoramiento e iluminación de calles
- 2) Crear más parques en zonas donde no existen y rehabilitar aquellos que se encontraron deteriorados
- 3) Crear programas de mantenimiento de las áreas recreativas

Fuente: Plan local de seguridad ciudadana del Distrito de la Chorrera, Ventana de Paz, PNUD, 2013

Paso 2. Desarrollar y consensuar participativamente las acciones prioritarias

La metodología de trabajo más adecuada para desarrollar los ejes prioritarios es la conformación de Mesas de Trabajo especializadas por tema. Coordinados por el Comité de Gestión Local y con el apoyo del Equipo Técnico, estas mesas de trabajo tendrán como principal función establecer las acciones prioritarias en cada uno de los ejes que se determinen en el plan.

A las Mesas de Trabajo se invitará a personas de diferentes ámbitos: gestores locales, responsables de instituciones nacionales, académicos, líderes comunitarios, responsables de ONG y otras organizaciones civiles y comunitarias, empresa privada, etc.

Es importante garantizar la máxima participación para que de esta forma el plan pueda contar con el mayor respaldo posible. No obstante, es aconsejable no crear Mesas de Trabajo demasiado numerosas para garantizar así su funcionalidad. Asimismo, es conveniente que las personas que participen en cada mesa tengan conocimientos y/o experiencia en el tema que se aborda.

Cada Mesa de Trabajo deberá contar con un coordinador/a que será la persona encargada de convocar y gestionar cada mesa.

Algunos consejos prácticos

- Escoja un coordinador/a lo más representativo de la mesa y, a poder ser, miembro del Comité Gestor Local
- Elabore una carta de invitación a las personas que deberían participar en la mesa de trabajo explicando brevemente el objetivo de la mesa y lo que se espera con su participación
- Defina a las personas participantes en función de su especialidad y/o área de trabajo. Por ejemplo: la participación de un arquitecto tendrá mucho más sentido en una mesa sobre contextos urbanos deteriorados que en una mesa sobre control policial

El resultado de las distintas mesas de trabajo debe ser la elaboración de una serie de fichas en las que conste el objetivo general, las acciones con sus respectivos indicadores y metas que se desarrollaran para alcanzar ese objetivo, la institución/organización que será la encargada de liderar la acción y los socios que se necesitarán en la implementación. De ser posible, es aconsejable también determinar los tiempos de realización y el presupuesto estimado.

Ejemplo de ficha

Eje prioritario: Prevención de la violencia						
Problema detectado en el diagnóstico	Objetivo General	Acciones	Metas	Indicadores	Responsables	Socios
Alta incidencia de violencia en la familia hacia mujeres y niños	Disminuir la violencia intrafamiliar	Realizar talleres preventivos de maltrato y ayuda para las	Sensibilizar a 1000 personas en la importancia de	Nº de talleres realizados Nº de personas	INAMU	Alcaldía Municipal, organizaciones de mujeres

		familias y parejas	denunciar el maltrato en el hogar	(por sexo) participantes		
--	--	--------------------	-----------------------------------	--------------------------	--	--

Paso 3. Formular el plan de acción

Una vez que las Mesas de Trabajo concluyan la tarea de elaborar las fichas con las acciones y medidas que se deben emprender para reducir la violencia y la delincuencia en el municipio, el Equipo Técnico debe encargarse de redactar el plan de seguridad ciudadana y convivencia.

En primer lugar, en una reunión conjunta de todas las Mesas de Trabajo los coordinadores de cada Mesa expondrán los resultados a los que se ha llegado. Esta exposición colectiva en la que participaran todos los actores involucrados permitirá tener, por un lado, una primera visión de la integralidad del plan. Por otro, sirve para socializar los resultados y recabar comentarios que servirán al Equipo Técnico para acabar de perfilar el documento del plan.

Intercambio de experiencias

De ser posible, es aconsejable que el Equipo Técnico en colaboración con los coordinadores de las Mesas de Trabajo, diseñe un plan de intercambio de experiencias con otros municipios del país o de otros países de la región. Este intercambio de experiencias permite conocer qué han hecho, en circunstancias similares, otras localidades para reducir la violencia y la delincuencia. Y lo que es más importante, aprender de los aciertos y errores de aquellas buenas prácticas que puedan ser replicadas y/o adaptadas a nuestra realidad local.

Una vez elaborado por el Equipo Técnico el borrador final del plan integral de seguridad ciudadana y convivencia se convocará de nuevo a todos los integrantes de las Mesas de Trabajo. Esta reunión servirá para recibir nuevos comentarios que servirán para ajustar el documento y se incorporarán al documento final.

La formulación del plan de seguridad ciudadana y

convivencia debe tener en cuenta un aspecto de suma importancia: la sostenibilidad. Todas las acciones que se determinen deben ser validadas teniendo en cuenta que se puede garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Paso 4. Presentación pública y difusión del plan

Con el plan final ya elaborado y tras el visto bueno de los miembros de la Mesa de Trabajo y las autoridades responsables de su implementación, el siguiente paso es dar a conocer a toda la población su contenido. Además de un evento de presentación en uno (o varios) espacios públicos a los residentes del municipio es aconsejable realizar lo siguiente:

- En un formato sencillo y visualmente atractivo, crear un documento lo más breve posible que resuma el contenido del plan de seguridad ciudadana. Este documento

puede ser un resumen ejecutivo, uno o varios brochures (uno por eje de trabajo), etc. Estos documentos se diseminarán lo más ampliamente posible en el municipio y además se cargarán en uno (o varios) sitios web.

- Convocar, a través de un comunicado de prensa, a los medios de comunicación presentes en la localidad y otros de ámbito nacional. En un evento en el que participarán las autoridades locales y nacionales, los coordinadores de las Mesas de Trabajo y el Equipo Técnico se expondrá el objetivo y alcance del plan de seguridad ciudadana.
- Desarrollar foros en todos los barrios del municipio para llevar a toda la población el contenido del plan.
- Desarrollar reuniones con otros actores (academia, expertos, etc.,) para dar a conocer el plan.

La Comisión de Comunicación será la responsable de coordinar y dar seguimiento a todo el proceso de difusión.

Paso 5. Formulación de proyectos prioritarios

En esta etapa, el Comité Local debe elegir los proyectos prioritarios que en el marco del plan se llevarán a cabo anualmente. Es aconsejable no formular muchos proyectos sino aquellos que sean viables de realizar. De esta forma, se evita el descrédito, tanto de las personas que participaron en la elaboración del plan como de la población en general, ante iniciativas que no terminan con resultados concretos.

La elección de los proyectos prioritarios debe seguir ciertos criterios, tales como:

- Ser una iniciativa intersectorial
- Incidir sobre las principales amenazas detectadas
- Generar resultados en un corto y mediano plazo
- Focalizar las acciones en aquellos lugares del territorio donde los niveles de inseguridad sean más elevados
- Atender las necesidades de seguridad de la diversidad poblacional que compone el municipio: mujeres, jóvenes, etc.

Captación y movilización de recursos

Para poder implementar el plan de seguridad ciudadana y convivencia y los diferentes proyectos que lo componen es imprescindible contar con los recursos técnicos, humanos y económicos necesarios. Dado que los presupuestos públicos en muchas ocasiones son ajustados, probablemente es necesario recurrir a fuentes externas de financiación (como agencias internacionales de cooperación, empresa privada, etc.,) para, a través de la conjunción de fondos públicos y privados, lograr el presupuesto que garantice la realización del plan con resultados positivos.

La formulación del proyecto debe recaer sobre el Equipo Técnico, que contará con la colaboración de los coordinadores de las Mesas de Trabajo y otras personas expertas en el tema. Se aconseja que estos grupos no sean muy numerosos.

Los principales elementos a tener en cuenta a la hora de formular un proyecto de seguridad ciudadana y convivencia son los siguientes:

- Identificación del proyecto: nombre del proyecto, localización y duración
- Descripción del problema y justificación: síntesis de por qué se ha escogido el proyecto
- Objetivo general que se desea alcanzar
- Objetivos específicos: los resultados que se conseguirán con la implementación del proyecto
- Actividades que será necesario desarrollar para conseguir los objetivos específicos
- Beneficiarios a los que impactará el proyecto
- Indicadores de seguimiento del proyecto que servirán para supervisar el alcance del proyecto
- Cronograma de implementación
- Plan de comunicación del proyecto alineado con la estrategia de comunicación y difusión del plan
- Plan de monitoreo continuado y evaluación del proyecto
- Presupuesto necesario para implementar las acciones descritas en el proyecto y fuente de financiación

Cinco pasos para elaborar una política de seguridad ciudadana y convivencia local

Paso 1. Establecer las principales amenazas o problemas para la seguridad ciudadana en la localidad



Paso 2. Desarrollar y consensuar participativamente las acciones prioritarias



Paso 3. Formular el plan de acción



Paso 4. Presentación pública y difusión del plan



Paso 5. Formulación de proyectos prioritarios

Fuente: Elaboración propia

Una guía de posibles acciones para desarrollar el plan

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 enumeran algunas de estas acciones de prevención de la violencia y el delito.

a. Acciones para 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
- Implementar talleres para el desarrollo de habilidades no violentas en la administración de conflictos comunitarios
- Formar personal comunitario en equidad

b. Acciones para reordenar, recuperar, rehabilitar y mejorar los espacios públicos comunitarios

- Elaborar diagnósticos sobre el estado y uso de los espacios públicos en la ciudad
- Diseñar y rehabilitar los espacios públicos, teniendo en cuenta las necesidades de hombres, mujeres, niños, niñas, personas discapacitadas y adultos mayores
- 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

- c. *Acciones para 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
 - Desarrollar diagnósticos e investigaciones sobre población juvenil en riesgo
 - Generar espacios de expresión, debate, participación y acción para la juventud
- d. *Acciones para 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
 - Aumentar la fiscalización de las armas de fuego en manos de civiles
 - 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.
- e. *Acciones para 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 del plan

Actuar sobre el miedo

Para fomentar la seguridad de la población desde un enfoque integral que tenga en cuenta los niveles de seguridad objetiva como de percepción subjetiva y tome en consideración las necesidades diferenciadas que tienen mujeres y hombres es preciso actuar sobre tres elementos esenciales:

- Actuar sobre la raíz del miedo para modificar los patrones de socialización de hombres y mujeres y fomentar la capacidad de las mujeres de identificar las relaciones nocivas e inseguras de las que es preciso librarse
- Mejorar el espacio público y fomentar la convivencia a partir de actividades socioculturales que promuevan una apropiación y uso diferente del espacio público de la ciudad, específicamente para las mujeres
- Prevenir y detectar la violencia contra las mujeres mediante talleres de empoderamiento para mujeres, incluidos cursos de autodefensa, que promuevan un mayor sentimiento de autoconfianza y de seguridad personal

Adaptado de Guía para elaborar diagnósticos locales de seguridad con enfoque de género

f. Acciones para 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 seguridad ciudadana y convivencia
- 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

g. Acciones para fortalecer el gobierno local de la seguridad.

- Institucionalizar estructuras que gestionen y analicen los problemas de inseguridad en el municipio
- Mejorar las capacidades y la formación del personal
- Generar y difundir información de calidad y confiable

- Crear o fortalecer observatorios sobre violencia y delincuencia municipales, metropolitanos o mancomunados, dependiendo del tamaño de los municipios.
- Elaborar encuestas anuales de percepción y victimización

Bibliografía

PNUD. 2009. 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. 2010. Ciudades seguras. El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local. San Salvador

PNUD, 2013. Guia do diagnóstico integral e participativo em convivência e segurança cidadã. Programa de las Naciones Unidas Brasília.

Maria Naredo Molero y Praxàgora Cooperativa. 2010. Guía para la elaboración de diagnósticos sobre seguridad con enfoque de género tanto en el ámbito rural como urbano. Generalitat de Catalunya. Barcelona