



# Ciudades seguras en Centroamérica y República Dominicana: Acciones estratégicas desde el gobierno local



Rodolfo Calderón Umaña



# Ciudades seguras en Centroamérica y República Dominicana: Acciones estratégicas desde el gobierno local



**Rodolfo Calderón Umaña**  
**Coordinador Regional del Proyecto**

## **Créditos**

Coordinador regional: **Rodolfo Calderón Umaña**  
Investigador, FLACSO-CR

Unidad ejecutora: **FLACSO-CR**

Asesoría técnica: **Fundación DEMUCA**

Apoyo financiero: **Agencia Española de Cooperación  
Internacional para el Desarrollo**

Diseño portada y  
diagramación: **Jorge Chávezcruz**

Las opiniones expresadas en este documento no han sido sometidas a revisión editorial  
y son de entera responsabilidad del autor, por lo que pueden no coincidir con  
las de la organización.

---

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización. Todos los derechos reservados.

## Presentación

**A** mediados del año 2008, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de Costa Rica, echó a andar, con el apoyo técnico de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y República Dominicana (FUNDEMUCA), el proyecto de investigación titulado Gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. El objetivo: estudiar las iniciativas que para ese momento estaban ejecutando los gobiernos municipales de la región para reducir el delito y la violencia. Lo anterior con el propósito de identificar, a partir de la evidencia empírica, elementos que ayudasen al diseño de un esquema orientado a mejorar la elaboración, formulación, ejecución y evaluación de estas iniciativas.<sup>1</sup>

A lo largo del proceso se han generado varias publicaciones. La primera, una colección de seis cuadernos que contiene los resultados de investigación para cada uno de los países que formó parte del estudio: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador y República Dominicana. Posteriormente, salió a luz el libro Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana:

---

1. Dicho trabajo se originó en el contexto de una iniciativa mayor, promovida por FLACSO-Secretaría General y auspiciada por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Su finalidad radicó en analizar y fortalecer el tema de la convivencia pacífica y la gobernabilidad democrática en América Latina.

Reflexiones y propuestas para la acción. Este sintetiza y discute, desde un punto de vista regional, lo que se aprendió de los casos estudiados. Un tercer documento titulado Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: propuestas para la acción, ofrece lineamientos básicos para el diseño de un enfoque de política pública, orientado a promover la convivencia pacífica desde el gobierno local.

Junto con estas iniciativas, se realizaron varios talleres de discusión en el plano nacional y regional. La mayoría de ellos contó con la participación de autoridades locales (alcaldes, alcaldesas, regidores, etc.), líderes comunales, funcionarios de gobierno central, personeros de organismos no gubernamentales e internacionales, así como académicos de reconocido prestigio. Las reflexiones en el marco de estas iniciativas han originado el texto que hoy se presenta: Ciudades seguras en Centroamérica y República Dominicana: Acciones estratégicas desde el gobierno local.

Más que un esquema para el diseño de políticas públicas en el campo de la seguridad ciudadana, tema que ya fue abordado en una publicación anterior del proyecto, el documento procura evidenciar las tareas que puede y debe ejecutar el gobierno local, para contribuir a mejorar la seguridad ciudadana en el territorio. La reflexión pone al descubierto que si este actúa estratégicamente sobre áreas y funciones que le son constitutivas, también puede incidir sobre la emergencia de ciertas formas de violencia. Ello implica reconocer y defender la tesis, según la cual, la prevención -no la represión- constituye el espacio "natural" de trabajo de las municipalidades en el ámbito de la seguridad ciudadana.

**Rodolfo Calderón Umaña,**  
**Coordinador regional del proyecto**

## Introducción

Uno de los problemas que más afecta la vida de las y los latinoamericanos en la actualidad es la presencia de ciertas formas de violencia criminal. Ya para el año dos mil se estimaba que, en promedio, 140000 personas eran asesinadas al año, 28 millones eran víctimas de robo o hurto y que se perdían, al menos, tres días de vida saludable por cada habitante, todo ello con un costo cercano al 14% del Producto Interno Bruto Regional (Londoño y otros, 2000). Hoy, casi una década después, este problema se agudiza y encuentra en América Central una de sus expresiones más acabadas. Al menos así lo muestra el hecho de que la tasa regional de homicidios equivale a algo más de tres veces la media mundial, la cual, además, supera en siete puntos la tasa de América Latina (PNUD, 2009).

En este sentido, es menester advertir que no se está ante un fenómeno monolítico e indiferenciado. Por el contrario, su incidencia se ve afectada por variables como género, edad, grupo socioeconómico y área geográfica. En este sentido, la evidencia disponible muestra que los jóvenes –hombres– son las principales víctimas de delitos patrimoniales y físicos en el espacio público, que las mujeres son las víctimas más frecuentes de violencia en el ámbito familiar y de las relaciones de pareja, así como quienes reportan la mayor incidencia de violencia sexual. Los delitos patrimoniales son más frecuentes entre los grupos de mayores ingresos y las áreas urbanas las que presentan los índices más altos de victimización (PNUD, 2008).

Desde esta perspectiva, los países del área se pueden agrupar en dos grandes bloques: el llamado *triángulo norte* (Guatemala, El Salvador y Honduras) y el *triángulo sur* (Nicaragua, Costa Rica y Panamá). En el primer grupo predominan los delitos contra la vida, fundamentalmente los homicidios dolosos, cuyas tasas se alinean entre las más altas del planeta. En el segundo son más frecuentes los delitos contra la propiedad, sobre todo los robos con violencia sobre las personas, los robos con violencia sobre las cosas y los hurtos. Pero, al interior de estos países también hay diferencias notorias. Por ejemplo, en El Salvador veinte municipios concentran la violencia homicida (todos ellos responden a centros urbanos altamente poblados). En Guatemala, los munici-

pios con predominio de población no indígena registran las mayores tasas homicidas. Y en Costa Rica, la región atlántica, una de las menos pobladas, reporta las mayores tasas de homicidios.

Los factores que se han señalado como causas del aumento de la violencia criminal en Centroamérica varían según el grupo de países. Para el *triángulo norte*, varios autores coinciden en que los procesos de migración masiva y forzada, originados por el conflicto bélico en la década de los ochenta y luego, por las dinámicas excluyentes del modelo económico de posguerra, desarticulaban estructuras sociales básicas como la familia y la comunidad. Con este panorama, se creó un vacío que luego fue ocupado por los grupos juveniles denominados maras, los cuales se constituyen, en sus orígenes, en una red de apoyo que, ante la incapacidad del modelo de generar oportunidades educativas y laborales, recurren al delito para su mantenimiento (Zinecker, 2010, ERIC, et al, 2001). Sin embargo, es claro que ciertas manifestaciones de violencia producidas por estos grupos, por ejemplo los ritos de iniciación o la venganza por desertión, poco se relacionan con la criminalidad común y, por el contrario, remiten a procesos fundantes del vínculo primario entre el joven y el grupo de referencia.

En el caso del *triángulo sur* no se ha ensayado una interpretación común para los países que lo integran, aunque lo argumentado, hasta el momento, motiva a pensar que una de las principales causas del incremento delictivo –caracterizado por un predominio de infracciones de naturaleza económica– se relaciona con la tensión estructural que individualiza al orden social emergido con la nueva oleada globalizadora. Este, por un lado, excluye sistemáticamente a un considerable sector social de los mecanismos institucionales dirigidos a alcanzar los parámetros de bienestar material y social que ha logrado la comunidad de referencia. Y, por otro lado, promueve determinados estándares de consumo como metas realizables para todos, sin importar su posición en la estructura social (Calderón 2010).

Esta tensión, en conjunto con la exacerbación de valores como la competencia, el individualismo y la inmediatez, favorece las condiciones

oportunas para el surgimiento del delito, sobre todo de orden patrimonial, como una vía, no la más común ni la más frecuente, para resolver la tensión estructuralmente inducida entre medios y expectativas (Calderón, 2010).

Lamentablemente, y a pesar de la complejidad que subyace en la problemática descrita, varios elementos se han conjugado para dar paso a un abordaje unidimensional y empobrecido; abordaje que acentúa y magnifica el aspecto represivo frente a cualquier otra opción. Y esto, al igual que en otras regiones del mundo, ha llevado a que la respuesta institucional siga la línea del rigor punitivo, lo que estimula el encierro como única respuesta posible y deseable. El caso extremo de esta situación se ha manifestado en el *triángulo norte* con sus políticas de mano dura y súper mano dura. Pero también en países como Costa Rica, que se precia de contar con una larga tradición democrática, estas acciones han puesto en entredicho libertades y garantías individuales características de un Estado de derecho.

El problema, sin embargo, es que, a pesar de lo que sostienen los defensores del credo punitivo, la tasa general de delitos en la región sigue creciendo junto con la población penitenciaria, lo que deja en claro que estas medidas no han alcanzado el resultado que se esperaba ¿Será acaso que se ocupa más represión o que esta no se ha aplicado de manera efectiva? La realidad parece sugerir lo contrario, pues no hay evidencia empírica disponible para ningún país conocido que muestre, en forma satisfactoria, que el aumento en los índices de encarcelamiento se acompaña de una disminución de la criminalidad.

Quizás la razón de mayor peso para comprender la ineficacia de estas políticas sea la visión que no se muestra: el delito es percibido, en esencia, como un fenómeno estrictamente individual, ajeno y libre de condicionantes sociales, económicos y culturales. De ahí que el castigo y no la prevención, sobre todo el encarcelamiento, se levanta triunfante como la única respuesta ante el aumento de la criminalidad, situación que se constata fácilmente al observar el crecimiento de la población penitenciaria en todas partes del mundo, incluso en países como



Noruega que se han caracterizado históricamente por su renuencia a dicha forma de escarmiento. En esta sociedad, por ejemplo, el número de presos, que en 1960 no alcanzaba los cuatro por cada diez mil habitantes, en la actualidad es superior a los seis (Kliksberg, 2007).

Es claro, frente a la realidad enunciada, que un abordaje estrictamente punitivo del delito, que deposita en el sistema de justicia penal toda la expectativa y la responsabilidad de generar respuestas efectivas y sostenibles ante el problema en cuestión, está condenado al fracaso. Se necesita ir un paso más allá: reconocer el carácter social del problema y, por tanto, imaginar respuestas que integren lo represivo y lo preventivo de forma adecuada; es decir, acentuar la prevención y ubicar la represión en el lugar que le corresponde en una sociedad democrática: es el recurso de última instancia. Por tanto, su papel es elemental pero limitado; se desprende, entonces, la necesidad de reconocer y potenciar el papel que pueden y deben asumir otros actores en el tema.

En este sentido, se debe señalar, como contrapunto de lo indicado, dos hechos primordiales que se registran en años recientes: Primero, el surgimiento de un enfoque para el diseño de políticas públicas que, a diferencia del discurso y las prácticas hegemónicas, ve en el delito (como en otras formas de violencia social), un problema relacionado con el desarrollo y los derechos humanos. Por ello, considera que, para abordar efectiva y democráticamente el tema, se requiere elaborar y ejecutar políticas públicas que, sin abandonar lo represivo, acentúen lo preventivo, al tiempo que estimulen la participación ciudadana. Esta propuesta ha sido desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas bajo el concepto de *seguridad ciudadana* que, se entiende, forma parte de la seguridad humana (PNUD: 2005).<sup>2</sup>

---

2. El surgimiento de un enfoque como este solo puede entenderse, para el caso centroamericano, en el marco de los procesos de pacificación; en términos de seguridad, significó reemplazar –como eje de atención principal– la defensa del territorio frente a amenazas externas (doctrina de seguridad nacional), por la atención y la protección de las personas (Matul, 2007).

Segundo, la emergencia de nuevos actores en el tratamiento del problema; específicamente aquellos cuyo campo de acción se alinea, por excelencia, en el ámbito preventivo, no solo del delito sino también de otras formas de violencia social.<sup>3</sup> En este sentido, adquieren particular relevancia los gobiernos municipales, puesto que, en ejercicio de sus funciones y competencias, algunos de ellos han comenzado a generar iniciativas en este campo que, si se orientan adecuadamente, pueden contribuir de manera significativa en el tema propuesto.<sup>4</sup>

Por ello y conscientes de esta situación, se ha elaborado el presente documento, cuyo objetivo principal radica en señalar, a partir de un largo proceso de investigación y reflexión colectiva, áreas estratégicas y tareas específicas que pueden impulsar los gobiernos locales para mejorar la seguridad ciudadana desde el territorio. También se incluye una nota de advertencia sobre lo que no deberían hacer las municipalidades: privilegiar la represión y empobrecer el papel que pueden desempeñar en el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Y, por último, el texto advierte sobre los desafíos y perspectivas que enfrentan las municipalidades para actuar en esta línea. Todos estos argumentos están precedidos por diversas aclaraciones y precisiones orientadas a identificar los alcances y limitaciones del trabajo, así como su foco de interés.

## 1. Precisiones significativas

**Marco conceptual.** Esta reflexión, al igual que el proyecto que le da sustento, toma como marco de referencia el esquema analítico sobre seguridad ciudadana elaborado por el PNUD (PNUD: 2005). A pesar de sus limitaciones, constituye una valiosa herramienta para el diseño de

---

3. Se debe recordar, en este sentido, la presencia de otros actores como las empresas privadas de seguridad, que actúan en sintonía con las visiones punitivas que actualmente dominan el tratamiento del tema y que, por ende, no contribuyen a reducir el problema sino que lo agravan.

4. El telón de fondo para entender la participación de los gobiernos locales de la región en el tema de la seguridad, sobre todo a partir de la segunda mitad de los años noventa, está marcado por los procesos de descentralización estatal, así como por una reacción del estado central que procura compartir responsabilidades en el tema, frente al incremento del delito, las demandas ciudadanas y su incapacidad de proponer respuestas efectivas.

políticas públicas. Primero, porque delimita con claridad su objeto de estudio: las vulnerabilidades que atentan contra un núcleo esencial de derechos fundamentales -la vida, la integridad (física, emocional y sexual)- y otros propios del fuero personal, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento y el disfrute del patrimonio, lo cual prioriza acciones y focaliza recursos. Segundo, porque al concebir la seguridad ciudadana como un componente de la seguridad humana -aquel que atiende las vulnerabilidades causadas por el despojo y la violencia- la relaciona inevitablemente con el desarrollo social y los derechos humanos.<sup>5</sup> Así se logra sacar el tema del ámbito autoritario y represivo en el que lo encasillan los discursos dominantes -políticas de ley y orden- y se abre el espacio para la intervención de nuevos actores desde la prevención y la participación ciudadana.

**Aspectos metodológicos.** En virtud de que era materialmente imposible analizar todas las experiencias sobre el tema, el proyecto incluyó dos casos por país. La selección se basó en juicios de expertos; se involucró con los investigadores del proyecto, especialistas de la academia y el sector público, así como autoridades municipales, sobre todo en las federaciones y asociaciones de municipios que se logró consultar. El grado de estructuración de las iniciativas no fue un criterio para escoger los casos, pues, a causa de lo novedoso del fenómeno y la debilidad institucional de los municipios en Centroamérica y República Dominicana, era predecible que lo característico sería lo poco sistemático de las experiencias en términos de diseño, ejecución y evaluación. De igual modo, el hecho de que la acción seleccionada se clasificara dentro de la seguridad ciudadana, dependió del marco conceptual adoptado para la investigación, pero también y, sobre todo, de que esta hubiera sido formulada y clasificada como tal por las autoridades municipales.

---

5. Se entiende por "violencia", el uso o amenaza de uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad; el "despojo", en tanto, se refiere al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica (PNUD, 2005, p. 35).

**Tabla 1**

Países y municipios incluidos en el proyecto sobre gestión municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Junio de 2009.\*

País	Municipios	
Costa Rica	Garabito	Cartago Centro
Nicaragua	León	Jinotepe
Guatemala	Santa Catarina Pinula	San Juan Sacatepéquez
El Salvador	Antiguo Cuscatlán	Santa Tecla**
Panamá	San Miguelito	Colón
Rep Dominicana	Distrito Nacional	Villa Bisonó

\*Honduras formó parte del estudio; sin embargo, no se pudo evaluar alguna experiencia concreta debido a los acontecimientos del 28 de junio de 2009. \*\*Se analizó un tercer caso: Ahuachapán.

**Foco de atención.** La reflexión está centrada en el papel del gobierno municipal: ¿qué puede hacer este en el marco de sus funciones y competencias para fortalecer la seguridad ciudadana? Tal panorama no implica desconocer que el estado central, a través del sistema de justicia penal, es el principal responsable de la seguridad ciudadana. Tampoco significa ignorar la existencia de muchos otros actores locales que intervienen en el tema, ni mucho menos, las interrelaciones que estos mantienen con las municipalidades. No se supone, por tanto, que el gobierno municipal sea el único responsable de la seguridad ciudadana en el ámbito local, pues se parte de que esta es una tarea de cogestión en la que participan múltiples actores, cada uno con responsabilidades concretas. Sin embargo, se considera que los gobiernos locales desempeñan un papel fundamental por cuatro razones.

Primero, porque constituyen, en el territorio, el actor preventivo por excelencia, puesto que es el único que, al aplicar medidas orientadas a mejorar la calidad de vida urbana (recuperación de espacios públicos, promoción de actividades culturales y ordenamiento territorial, por ejemplo) previene la emergencia de ciertas formas de violencia y delito (Dammert, 2007). Segundo, porque al ser el representante del estado en el territorio es el responsable de impulsar, articular y liderar a los actores y fuerzas sociales presentes en el municipio, para establecer un consenso y una estrategia política sobre lo que debe hacerse en el campo de la seguridad y la convivencia (UN-HÁBITAT, Sf).

Tercero, porque al intervenir a escala local es posible identificar las dinámicas específicas de la criminalidad, pues de nada sirve conocer la etiología general del delito si se desconoce su génesis en el territorio (Van Dershueren, Sf). Cuarto, porque en los últimos años, a pesar de las dificultades que ha enfrentado el proceso de descentralización y democratización de los gobiernos locales, se identifica una tendencia regional a dotarse de un mayor número de mecanismo de democracia directa que facilitan el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía (PNUD, 2008), así como experiencias importantes en el tema de la prevención.

En otro orden, este enfoque acepta el carácter estructural de algunos de los factores asociados al problema, los que, en la mayoría de los casos, trascienden las capacidades del gobierno local y deben ser abordados desde una perspectiva (política) nacional de desarrollo que sintonice con los esfuerzos locales. Este es el caso, por ejemplo, de las dinámicas económicas que caracterizan a las sociedades centroamericanas hoy, las cuales destacan por su tendencia hacia el aumento de la desigualdad social. Este aspecto, en asocio con algunos de los rasgos de la cultura dominante, sobre todo el individualismo, el consumismo y el hedonismo, originan las condiciones necesarias para el surgimiento de un conjunto importante de hechos de violencia criminal, sobre todo los delitos contra el patrimonio y otros relacionados con el narcotráfico (Calderón, 2010).

## 2. Lo que puede y debe hacerse

Tal y como se verá a continuación, no se trata de asignar al municipio nuevas competencias ni funciones, para que asuma tareas que corresponden a otras entidades, como por ejemplo la policía, sino, por el contrario, identificar aquellas áreas que le son consustanciales y que, si se abordan estratégicamente, pueden incidir sobre los factores que anteceden o favorecen el surgimiento de una gran cantidad de hechos de violencia.

**Remozar y modernizar la estructura municipal.** Más allá del debate sobre centralización-descentralización, una de las tareas más apremiantes para estimular y desarrollar una política pública sobre seguridad ciudadana, desde los gobiernos locales, se apoya en **modernizar** y fortalecer sus estructuras. No se trata solo de transferir recursos sino también, y sobre

todo, de generar capacidades para adecuarse a las nuevas exigencias. Para ello es necesario impulsar el desarrollo de condiciones políticas e institucionales mínimas que garanticen, independientemente de las particularidades de cada municipio, una plataforma básica, que conduzca a brindar respuestas efectivas, sostenibles y democráticas ante las demandas ciudadanas.

Lo anterior pasa por la tarea de incrementar las finanzas del gobierno local, sensibilizar y profesionalizar el recurso humano, fortalecer los canales de participación ciudadana, rendición de cuentas, comunicación y coordinación interna y externa, además de potenciar las capacidades legales del municipio. El esfuerzo debe estar antecedido por voluntad política, para impulsar los cambios desde dentro y no solo esperar las políticas y acciones del gobierno central. Es necesario, por tanto, la asignación de partidas presupuestarias y la creación de unidades especializadas en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos.

**Superar la improvisación.** Se requiere articular las iniciativas municipales bajo un esquema que defina objetivos (de corto, mediano y largo plazo), establezca prioridades, asigne recursos y que sea evaluable, en virtud de que solo de esta manera se puede superar la fragmentación, la duplicación y la ineficacia de acciones al calor del momento. Para ello se requiere de una visión estratégica que atraviese todas las acciones del municipio (coordinación intrainstitucional) y que adecúe las propuestas a los recursos disponibles, pues la viabilidad es un aspecto determinante de cualquier respuesta institucional. En este punto, es fundamental contar con un diagnóstico certero de la problemática, así como de una estrategia que fije metas e indicadores orientados a evaluar no solo la gestión sino también el impacto; de ahí la centralidad de los equipos interdisciplinarios dedicados a esta labor, así como la asignación presupuestaria.

Un punto de especial consideración es que el enfoque no tiene por qué orientarse necesariamente a la seguridad ciudadana como objetivo principal sino a la convivencia pacífica, pues si el municipio vigoriza sus funciones tradicionales y las articula bajo el propósito de lograr el desarrollo local, alcanzará, sin duda, la mejor política de prevención del delito y la violencia, aunque claro, la seguridad debe ser un componente explícito de la estrategia para individualizar acciones y recursos.

Desde el punto de vista más operativo, una vez definida la estrategia, esta debe considerar varios aspectos; por ejemplo: lograr acuerdos mínimos entre los actores que serán involucrados de una u otra forma en la iniciativa, garantizar la más amplia representación de actores en el proceso, identificar las actividades prioritarias a ser ejecutadas, definir las responsabilidades de quienes participan en su realización. Asimismo, agendar las actividades, especificar los recursos existentes o que eventualmente se pueden movilizar y, establecer los métodos de evaluación que se utilizarán.

**Tabla 2**

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

<b>Paso 1</b>	Realizar el diagnóstico de situación de la violencia y la delincuencia en el municipio.
<b>Paso 2</b>	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.
<b>Paso 3</b>	Desarrollar participativamente los ejes estratégicos.
<b>Paso 4</b>	Definir el enfoque y los principios de la política, y fijar los objetivos.
<b>Paso 5</b>	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 prediseñar posibles proyectos y programas específicos.
<b>Paso 6</b>	Dar a conocer a los socios y aliados la política y la estrategia, e incorporar los cambios que se sugieran.
<b>Paso 7</b>	De manera paralela a la formulación de la política, elaborar la estrategia de comunicación y difusión de esta.
<b>Paso 8</b>	Presentar públicamente la política y la estrategia de seguridad ciudadana y convivencia.
<b>Paso 9</b>	Implementar los planes de acción.
<b>Paso 10</b>	Dar seguimiento a la ejecución de las acciones y su impacto (monitoreo y evaluación).

Fuente: PNUD, 2010, p. 40.

**Estimular la participación ciudadana.** En este campo, como en muchos otros, se requiere la utilización de enfoques y metodologías que garanticen una participación efectiva de la ciudadanía en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de posibles soluciones, pues solo de esta manera se logra la inclusión política y el ejercicio activo de la ciudadanía. En este sentido, es impostergable vigorizar las instancias de participación: comités, comisiones y consejos municipales de seguridad; aunque formalmente existen en la mayoría de los municipios, en la práctica no funcionan.

Es preciso, en este sentido, diseñar e implementar canales de comunicación efectivos entre el municipio y la ciudadanía: hay que impulsar y encauzar la participación de las y los habitantes, a través de campañas de sensibilización e información (estrategia de comunicación de la política), para lograr su participación en las diversas fases de las iniciativas que impulse el gobierno local (diseño, implementación y evaluación). Pero tales iniciativas forman solo una parte del proceso, la otra conlleva la reeducación de los funcionarios para que asuman el proyecto municipal y respondan a las nuevas demandas ciudadanas con vocación de servicio.

Se requiere, por tanto, superar la visión centrada en lo policial, de corte represivo, que tiende a reducir la participación ciudadana como informante o colaborador de los cuerpos policiales, a través de patrullajes vecinales, líneas de denuncia, etc. Se debe avanzar hacia una participación efectiva que garantice la identificación y participación de la mayoría de actores presentes en el territorio; de lo contrario, los grupos de interés más fuertes terminarán por imponer sus necesidades –las que difícilmente coincidan con las de la comunidad en su conjunto– y ello puede degenerar en la institucionalización de prácticas clientelistas entre grupos de interés específico y el municipio, lo que alimenta la exclusión política que, de por sí, caracteriza la institucionalidad y la cultura política de la región.



**Recuperar el espacio público y fortalecer el capital social.** <sup>6</sup> El cerco de lotes baldíos, la construcción e iluminación de paradas de autobuses, plazas y parques, la recuperación, ampliación y mantenimiento de espacios públicos para el ocio (bibliotecas, plazas de deportes., etc.), así como la regulación urbanística en general, son factores decisivos para reducir las incidencias criminales (prevención situacional del delito), pero también para mejorar la calidad de vida de los habitantes y estimular la apropiación democrática de la ciudad. Se impone, en este sentido, un diagnóstico sobre el estado y uso de los espacios públicos, el alumbrado y la señalización vial, así como una adecuación de la ciudad a las necesidades de sus usuarios.

Lo anterior, sin embargo, es insuficiente; se requieren programas continuos y sostenibles que animen socioculturalmente la ciudad, que desestimulen el aislamiento y la fragmentación social y que promuevan la convivencia y la solidaridad; de otra forma se corre el riesgo de promover acciones tendientes al control situacional (vigilancia presencial o electrónica) y la recuperación de espacios en las zonas más favorecidas de la ciudad, lo que refuerza la exclusión y la estigmatización de ciertos grupos sociales y áreas geográficas. En este sentido, el impulso y la activación de las redes de convivencia (asociaciones de desarrollo cantonal, comités de prevención de violencia, etc.), la reeducación ciudadana que garantice el cumplimiento de las normas cívicas, así como la promoción de actividades culturales, deportivas y sociales específicamente orientadas al reconocimiento mutuo, la interacción y el pluralismo, son determinantes para que las personas confíen, se asocien y vuelvan a los espacios públicos.

---

6. En términos generales, el capital social puede ser entendido, para los propósitos de este trabajo, como el grado de confianza entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívicas practicadas y el nivel de asociatividad que la caracterizan (Kliksberg, 2000).

**Actuar sobre los factores de riesgo.** Es necesario que el gobierno municipal desarrolle estructuras y mecanismos (observatorios de la violencia, por ejemplo) que les propicie identificar y actuar de manera temprana y oportuna sobre los factores de riesgo que vulneran sistemáticamente a determinadas poblaciones y las lindan a una situación conflictiva o violenta, ya sea en el hogar, los centros educativos y laborales o bien, los espacios públicos.<sup>7</sup> Para ello se requiere contar con instrumentos sensibles que consideren variables de género, edad, grupo socioeconómico y área geográfica. Asimismo, el municipio debe trabajar activamente en la regulación y el control efectivo de algunos elementos que propician el surgimiento de conductas violentas, por ejemplo, el expendio de licores, los centros de diversión y los espectáculos públicos.

En este sentido, y en relación con el punto anterior, resulta útil la promoción de una cultura de paz y la implementación de estrategias no judiciales (como la mediación, la conciliación y el arbitraje), para resolver conflictos que, de no atenderse oportunamente, pueden desencadenar en hechos violentos; por ejemplo, disputas vecinales por contaminación sónica, mascotas en descuido, violación del espacio privado, etc.

**Actuar sobre la percepción.** Reducir el delito y la violencia constituye un objetivo en sí mismo, pero igualmente relevante es trabajar sobre las percepciones, puesto que muchas veces estas, además de ser bastante alejadas de la realidad, motivan prácticas contrarias a la tolerancia y el respeto de las instituciones democráticas. Por ello, es vital que el gobierno local disponga de información válida y confiable que oriente a conocer, de manera rigurosa, el comportamiento violento y criminal del municipio, con el fin de desplegar campañas de información y educación que desestimen los estereotipos y el rechazo a grupos y zonas que han sido particularmente estigmatizadas, lo cual refuerza los procesos de fragmentación y exclusión social, así como el desencadenamiento de acciones que alimentan el círculo de la violencia.

7. El conflicto es consustancial a la interacción humana; por tanto, se impone el diseño de mecanismos institucionales que posibiliten su abordaje y resolución por vías pacíficas.

**Mejorar la coordinación interinstitucional.** Ya se ha mencionado que el gobierno municipal no es el único responsable de mejorar la seguridad ciudadana en el municipio: es uno entre muchos actores; sin embargo, este debe asumir un papel protagónico en tanto que es el representante del gobierno en el territorio y debe canalizar las demandas ciudadanas a través de las estructuras correspondientes. Por tanto, una de sus tareas fundamentales, además de implementar y diseñar iniciativas, es la de promover y liderar coaliciones que articulen la mayor cantidad de actores y fuerzas vivas del territorio.

Es primordial que el municipio cuente con un directorio de actores y proyectos locales vinculados con la seguridad ciudadana, que le facilite conocer los recursos disponibles en el territorio, evitar duplicaciones, optimizar el uso de los recursos y, sobre todo, no sobrecargarse con tareas que competen o que son responsabilidad de otros entes involucrados en la cogestión de la seguridad. Por esta razón es necesario, además de lo anterior, conocer los espacios de coordinación interinstitucional, para aprovechar las fortalezas y superar las deficiencias o vacíos existentes (PNUD, 2010).

En términos de la coordinación intersectorial hay dos aspectos centrales por destacar. Primero, el municipio debe conocer las acciones que realizan las instituciones nacionales en el territorio, por ejemplo, la policía, los tribunales y los ministerios de justicia, para identificar formas de cooperación y coordinación. Un caso interesante en esta línea son los programas de sanciones alternativas que implican trabajo comunitario y por ende estrechos vínculos entre el sistema de justicia penal y la municipalidad. Segundo, la necesidad de vigilar y garantizar la coherencia de las acciones del municipio con la política nacional de seguridad ciudadana. El problema, sin embargo, es que esta no existe en la mayoría de los casos, pues la formulación de políticas integrales y estratégicas ha estado ausente en la región. Pero esta carencia no implica que la municipalidad no tenga la obligación de derivar las relaciones de otras políticas de corte nacional vinculadas con el tema; por ejemplo, transporte, empleo y educación.

### 3. Lo que no debe hacerse

**Limitar el papel municipal al ámbito de la represión.** El análisis de las experiencias concretas incluidas en el proyecto de investigación conlleva a identificar que, en la mayoría de los gobiernos locales analizados, domina una perspectiva restringida de la función municipal en temas de seguridad ciudadana. El énfasis -lo que no significa que no haya otras iniciativas- se deposita en el control situacional de ciertos delitos. Y esto es justamente lo que explica el interés generalizado por crear o fortalecer policías municipales; de hecho, en casi todos los municipios bajo estudio, se registra la presencia de cuerpos de esta índole, con el agravante de que, en algunos casos, se les asignan tareas represivas -como participar en arrestos-, más que preventivas (patrullajes) o de coordinación con los cuerpos de policía nacional.

Esta situación es sumamente problemática por varias razones. Primero, porque se les asigna a dichos cuerpos una función y una expectativa que no pueden cumplir: resolver por sí solos la inseguridad ciudadana, lo que conduce a otorgarles tareas que no les corresponden o bien, afirmar que estas pueden llegar a sustituir a la policía nacional. En segundo lugar, porque además de entrañar el riesgo de empobrecer lo que puede aplicar el municipio en la prevención del delito y otras formas de violencia, limita la participación ciudadana, pues genera, entre los habitantes, el temor de quedar reducidos, bajo este esquema, a informantes de la policía. Esto es nefasto en el contexto político e histórico de las sociedades centroamericanas, por el papel que dichos cuerpos desempeñaron durante los conflictos armados. Por último, se trata de un servicio sumamente oneroso que solo podrían costear los municipios de mayores ingresos, lo cual acentúa la brecha en la prestación de este bien público llamado seguridad ciudadana.

En este sentido, es necesario iniciar el debate sobre la función de dichos cuerpos; desde la perspectiva de este trabajo, estos deberían circunscribirse a proteger los bienes municipales, vigilar la ejecución de las ordenanzas del gobierno local, coordinar con los cuerpos de policía nacional y depender de estos en términos funcionales; es decir, estar sometidos a su mandato.

## 4. Desafíos y perspectivas

**Fortalecer la prevención.** En el contexto actual, los discursos y las prácticas dominantes alrededor del tema de la seguridad ciudadana son marcadamente estrechos, autoritarios e ineficaces. Se homologa seguridad ciudadana con represión de delitos específicos. Los gobiernos municipales no escapan a esta tendencia, y si bien en el plano discursivo hay un reconocimiento de que se está ante un problema social complejo, en la práctica, las acciones realizadas -cuando las hay- dan cuenta de una perspectiva reduccionista e intolerante.

Por lo señalado, se torna necesario sensibilizar al actor municipal para que tome conciencia de la magnitud del problema, y también de la responsabilidad de contribuir, junto con otros actores, al mejoramiento de la seguridad ciudadana, pero sobre todo de garantizar el desarrollo social y humano de las personas que habitan en el territorio. Esta premisa advierte de lo inadecuado de apostar, casi de forma exclusiva, por aspectos represivos como la creación de policías municipales, pues si no se actúa sobre los factores estructurales asociados a los delitos que más han crecido en años recientes (prevención social) es poco lo que se puede lograr para reducirlos.

Otra área en la que se impone el trabajo municipal es en el diseño de programas orientados al servicio comunitario; ello brindaría un soporte considerable para la ejecución de medidas alternativas a la prisión y daría un impulso significativo al cumplimiento de medidas de rehabilitación y reinserción social, así como de programas de educación ciudadana y opciones laborales para grupos particularmente vulnerables como los jóvenes.

Se requiere, entonces, una política nacional y local que articule esfuerzos por brindar a las personas oportunidades efectivas para su desarrollo pleno; este es el verdadero origen de una convivencia pacífica, que requiere como uno de sus soportes -no el único, claro está- al gobierno local. Y esto parece factible en el contexto actual, en el que los discursos de seguridad que se centran en las personas y privilegian los

aspectos comunitarios de la prevención, han ganado terreno, a pesar del predominio de la solución penal.

**Avanzar en la construcción de un enfoque integrador.** Es necesario trabajar en la construcción conceptual y metodológica de un esquema de políticas públicas que dé sustento al trabajo que actualmente realizan los municipios en el campo de la seguridad ciudadana. Y si bien esta tarea implica una discusión teórica, lo cierto es que debe ejecutarse en conjunto con las autoridades municipales; la idea es que sea viable y que cumpla al menos dos requisitos: ser respetuoso de los derechos humanos y la institucionalidad democrática y, ser sensible al contexto y las circunstancias de cada municipio, para evitar que se convierta en un recetario con medidas estándar destinadas al fracaso.

**Fortalecimiento municipal.** Este tema resulta sumamente difícil de lograr en sistemas políticos como los de la región, donde aún prevalecen el centralismo y una débil institucionalidad en lo local y lo nacional. La tarea resulta aún más compleja si se toma en cuenta la necesidad de estimular las instancias de participación donde la cultura democrática es tan débil e inestable como la institucionalidad que la soporta, lo cual favorece la corrupción y el oportunismo político. A pesar de ello, no hay que perder de vista que ya hay municipios donde el tema de la seguridad y la convivencia se han desarrollado plenamente y con resultados satisfactorios. Este es el caso de varios municipios en El Salvador y Nicaragua, para señalar solo dos ejemplos.

**Creación de un directorio de experiencias.** Uno de los mayores vacíos en este tema es la ausencia de un directorio de experiencias que conduzca a saber cuántos y cuáles municipios toman iniciativas en este campo. Más aún, en qué consisten esas iniciativas; es decir, se requiere producir un inventario de experiencias y proyectos para contar con información actualizada y confiable de lo que están haciendo los municipios de la región en el campo de la convivencia. Por ejemplo, en Costa Rica, la municipalidad de Desamparados cuenta con una Casa de los Derechos de los migrantes, un tema central para la promoción de los valores de tolerancia y convivencia pacífica, en el marco de la

institucionalidad democrática. Pero esa experiencia, al igual que muchas otras en la región, no se encuentra debidamente registrada y sistematizada, lo que dificulta el apoyo que se les pueda dar, pero también, el posible traslado de la iniciativa a otros contextos.

**Integrar una red centroamericana y del Caribe de gobiernos municipales.** Es claro que la violencia que se manifiesta en Centroamérica varía en función no solo de aspectos como sexo, edad y género sino también y, sobre todo, por la variable territorio. Esta última motiva que la problemática de un municipio en El Salvador, por ejemplo, se parezca más a lo que sucede en un municipio de Panamá o Costa Rica, que a lo acontecido en otros territorios de El Salvador. Por tanto es necesario cambiar una liga regional de municipios que promueva el intercambio constante de experiencias e iniciativas, que acerque a quienes enfrentan problemáticas similares y les ofrezca las herramientas necesarias para trasladar experiencias.

## Bibliografía

Calderón, R (2010): "Delito y cambio social en Costa Rica" en Llobet, J y Douglas Durán: **Política Criminal en el Estado Social de Derecho**. Editorial Jurídica Continental. Costa Rica.

Dammert, L (2007): "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?" en Revista Nueva Sociedad. N.º 212.

ERIC, et al (2001): **Maras y pandillas en Centroamérica. Vol1 (Managua, UCA)**.

Kliksberg, B. (2000): **Capital social y cultura: Claves olvidadas del desarrollo**, (Argentina, BID).

Kliksberg, B. (2007): **Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina**, (Guatemala, F&G Editores).

Londoño, J, y otros (2000): **Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina**, (BID, Washington, DC).

Matul, D (2007): "Reflexiones iniciales sobre los gobiernos locales, la seguridad ciudadana y las políticas públicas locales: explorando sus vínculos", en Fundemuca (2007): **Encuentro Regional: Hacia una política municipal de seguridad ciudadana, ciudadanía y pertenencia**. (San José, Fundemuca).



**UN-HABITAT:** Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana. Documento electrónico.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010): **Ciudades seguras: El ABC de la convivencia y la seguridad ciudadana. Herramientas para la gestión local**, (El Salvador, PNUD).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): **Informe sobre Desarrollo Humano Nacional. El temor: (in) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica**, (Costa Rica, PNUD).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008): **Informe Estado de la Región** (Costa Rica, PNUD).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). **Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir espacios a la seguridad ciudadana.**

Van Dershueren (Sf): **Seguridad ciudadana: Solidaridad democrática y prevención** (fotocopias).

Zinecker, H (2010): "Gewalkriminalität in Zentralamerika -EntwurfeineserklärendenTheorie-Modells" en: Saffer, K und Heidrun Zinecker (Hrsg.) **Gewalkriminalität in Zentralamerika: Formen, Ursachen, Einhegungsmöglichkeiten**. Ed, Nomos. Deutschland.

