

# Guía para Gerentes en Seguridad Ciudadana



Con el apoyo de:



Una iniciativa de:



**TETĀ REKUÁI**  
MOTENONDEHA  
MINISTERIO DEL  
INTERIOR

**TETĀ REKUÁI**  
**GOBIERNO NACIONAL**  
Jajapo Ohondivepa Tape Pyahu  
Construyendo Juntos Un Nuevo Rumbo

Ejecutado por:



#### **Ficha técnica:**

*“Guía para Gerentes en Seguridad Ciudadana”.*

El presente material fue desarrollado en el marco del Programa de *“Formación de Gerentes en Seguridad Ciudadana”*. Una Iniciativa del Ministerio del Interior (MDI) en el marco del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable ATN/JF – 11908 – PR *“Innovación Institucional en Seguridad Ciudadana para Promover la Cohesión Social y la Competitividad”* con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado por el Centro de Estudios Judiciales (CEJ).

El contenido de la siguiente publicación es de exclusiva responsabilidad del Centro de Estudios Judiciales. El contenido y las opiniones no representan necesariamente las opiniones del Banco Interamericano de Desarrollo.

Se puede reproducir y traducir el texto publicado siempre que se indique la fuente.

#### **Equipo Técnico del Centro de Estudios Judiciales.**

- **Coordinación Académica:** María Victoria Rivas.
- **Docente del Área Gestión de Planes de Prevención:** Franz Vanderschueren (*Bélgica*).
- **Docente del Área de Policía Comunitaria:** María Eugenia Suárez de Garay (*México*).
- **Investigador Social:** Martín Appiolaza (*Argentina*).
- **Asistente de proyecto:** Luis Adlán.
- **Consultora:** Amalia Monges.
- **Consultora:** Patricia Mendoza.

Asunción, Paraguay.

Julio de 2014.



# Índice

- 5 | Presentación
- 6 | ¿Qué es la seguridad ciudadana?
- 7 | ¿Cuál es el Marco Regulatorio y Estrategias?
- 8 | ¿Quiénes brindan el servicio de Seguridad Ciudadana y como lo brindan?
- 10 | ¿Cuáles son los principios del Servicio de Seguridad Ciudadana?
- 11 | ¿Cuáles son los valores que sustentan el servicio?
- 12 | ¿Qué se espera de un/a Gerente de Seguridad Ciudadana?
- 13 | ¿Quien puede ser un/a Gerente de seguridad Ciudadana?
- 14 | ¿Cómo debe ser un/a Gerente de Seguridad Ciudadana?
- 15 | ¿Cuáles son los pasos principales de la gestión de un/a Gerente de Seguridad Ciudadana?





## Presentación

La presente Guía para Gerentes de Seguridad Ciudadana, es un instrumento administrativo y normativo destinado a establecer los roles y acciones en materia de seguridad ciudadana que le cabe desplegar al Gerente de Seguridad Ciudadana, a través de las nuevas instancias establecidas en el Ministerio del Interior.

En este material, se identifican y dan a conocer las funciones y procedimientos, que le corresponde realizar a los/as Gerentes de Seguridad Ciudadana; y pretende ser una herramienta de consulta diaria para facilitar el conocimiento y desempeño de funciones de los servidores, al permitir tener una mayor certidumbre en el desarrollo de sus actividades y la adecuada coordinación entre las áreas involucradas con la seguridad ciudadana a nivel nacional, distrital y local, delimitando sus responsabilidades.

La gerencia de seguridad ciudadana, es una instancia de coordinación multisectorial encargada de articular acciones multidisciplinarias destinadas a implementar adecuadamente las políticas, planes y programas que coadyuven a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como colaborar en la preservación de las libertades, el orden y la paz pública en el territorio nacional.

Para el logro de sus fines, se pretende que con la aplicación de la presente guía, se optimicen recursos, se efficienten las labores relativas a selección e inducción del personal de nuevo ingreso, así como para establecer procesos de simplificación y modernización administrativa al interior de los órganos estatales involucrados.



“ La seguridad es un derecho fundamental y una condición de accesibilidad a otros derechos. ”

## ¿Qué es la seguridad ciudadana?



Actualmente las ideas más comunes sobre la seguridad, están relacionadas con el respeto a la integridad física y el temor a que ella sea violentada, ya sea en la privacidad del hogar, en el barrio donde se vive, los lugares de tránsito ó en la ciudad que se habita.

Sin embargo, la seguridad no es la mera ausencia de agresión o temor, ya que el valor de la seguridad apunta a la certeza de ser respetado en tanto individuo, en la integridad física, psicológica y social.

De hecho, la seguridad es en primer lugar un fundamento para el despliegue de las capacidades humanas, la libertad, la solidaridad, la multiculturalidad y la creatividad. En la seguridad se juega no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad y de la ciudad.



“ Seguridad ciudadana como conjunto de acciones en favor de la seguridad de los habitantes de una comunidad, ajustadas a derecho. ”

# ¿Cuál es el Marco Regulatorio y Estrategias?



Por medio de la Resolución Nro., 211 del 31 de mayo del 2013 se aprueba la “Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013/2016” (ENSC) del Ministerio del Interior, estableciéndose el mecanismo de ejecución que viene a constituir una propuesta de consolidación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC) oportunamente estructurada.

PRINCIPIOS RECTORES	EJES DE LA ESTRATEGIA	LÍNEAS DE ACCIÓN	META
Actuación multidisciplinaria	Información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión y mejoramiento de los sistemas de información.</li> <li>• Elaboración de un sistema integrado de estadísticas.</li> <li>• Realización de encuestas.</li> <li>• Actualización de un diagnóstico institucional y de las políticas.</li> </ul>	
Coordinación Institucional	Prevención social y situacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención del consumo de drogas y alcohol.</li> <li>• Prevención social de las conductas violentas.</li> <li>• Prevención integral en los territorios más vulnerables.</li> <li>• Sensibilización sobre la violencia de género y doméstica.</li> </ul>	
Focalización Institucional	Control y sanción del delito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de la efectividad y el profesionalismo policial.</li> <li>• Acercamiento de la Policía Nacional de la ciudadanía.</li> <li>• Control de la Seguridad Privada.</li> <li>• Fortalecimiento de la lucha contra el narcotráfico / trata de personas.</li> <li>• Modernización de la persecución penal.</li> <li>• Mejoramiento de las condiciones penitenciarias.</li> </ul>	
Gobernabilidad democrática de la seguridad	Reinserción social y rehabilitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinserción social de jóvenes en conflicto con la ley.</li> <li>• Reinserción social de personas privadas de la libertad.</li> <li>• Reinserción social de personas que cumplieron condena.</li> </ul>	
Monitoreo y evaluación	Asistencia a las víctimas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección y apoyo en el ámbito del procedimiento judicial.</li> <li>• Apoyo psicológico y protección social.</li> </ul>	
	Gestión Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la seguridad.</li> <li>• Descentralización y Monitoreo Inter-Institucional de la Estrategia.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programación presupuestaria de la seguridad ciudadana.</li> </ul>	<p>Al año 2016 se ha producido una reducción de los niveles de violencia y delito medibles en una baja de un 15% de la tasa cada 100 mil habitantes de homicidios, hurtos, lesiones personales, robos simples y robos con armas.</p>



# ¿Quiénes brindan el servicio de Seguridad Ciudadana y como lo brindan?



**El derecho a vivir en paz !**

*Cambio estructural en la relación de la población con el Estado.*

*La ciudadanía adquiere un lugar central y se convierte en el sujeto histórico sobre el cual debe recaer toda la acción del Estado.*

## Las políticas y programas de Seguridad Ciudadana

**Son elaboradas y evaluadas participativamente a través de:**

### Ministerio del Interior

**Dirección General de Planificación Estratégica**, como responsable de la coordinación institucional de la implementación del “Programa de Altos Gerentes en Seguridad Ciudadana”.

**Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana**, como responsable técnico y rector para la implementación del “Programa de Altos Gerentes en Seguridad Ciudadana”.

**Dirección de Gobiernos Departamentales y Municipales** como instancia promotora y articuladora del “Programa Altos Gerentes en Seguridad Ciudadana”, con los gobiernos Departamentales y Municipales

**Dirección de Relaciones Interinstitucionales** como instancia promotora y articuladora del “Programa Altos Gerentes en Seguridad Ciudadana”, con las Instituciones Centralizadas de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como otras instancias extra poder, organizaciones sociales y otras Organizaciones de la Sociedad Civil.

**Dirección de Participación Ciudadana** como instancia promotora y articuladora del “Programa Altos Gerentes en Seguridad Ciudadana”, con las Comisiones Vecinales.

**Son ejecutadas:**

- Gerentes de Seguridad Ciudadana

**Mediante acciones destinadas a:**

- Integrar a los actores claves.
- Generar espacios de aprendizaje.
- Identificar colaboradores/as
- Formar voluntades en su comunidad.
- Facilitar diagnósticos comunitarios.
- Diseñar proyectos de desarrollo con enfoque de DD.HH.
- Apoyar la formación de grupos de trabajo multidisciplinarios.



● **Para entender la seguridad**  
Mirar más allá del análisis de las cifras de las violencias y el delito Su dimensión multidimensional y progreso en el desarrollo humano.

## La formación de Gerentes en Seguridad Ciudadana está a cargo de:

Un equipo multidisciplinario de formadores, con representantes de las siguientes instancias del Ministerio del Interior:

Vice Ministerio de Seguridad

Dirección de Políticas de Seguridad Ciudadana

Vice Ministerio de Asuntos Políticos

Dirección de Relaciones Interinstitucionales

Dirección de Gobiernos Departamentales y Municipales

Dirección de Participación Ciudadana

Dirección de Derechos Humanos

Observatorio Nacional de la Seguridad Ciudadana

Dirección General de Gabinete

Dirección de Asesoría Jurídica

Dirección General de Planificación Estratégica

Dirección de Tecnología y Comunicaciones

Dirección de Planificación y Proyectos

Dirección General de Administración y Finanzas

Dirección de Gestión del Talento Humano

## La evaluación de los resultados está a cargo de:

**Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana** como responsable del monitoreo de impacto del Programa, en base a los Planes de Prevención elaborados y los indicadores previstos en la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana.

## ¿Cuáles son los principios del Servicio de Seguridad Ciudadana?

### Los principios rectores que guían la acción:

- (i) actuación multidisciplinaria;
- (ii) coordinación institucional;
- (iii) focalización;
- (iv) respeto por la seguridad democrática; y
- (v) monitoreo y evaluación.

### Líneas de acción prioritarias - Prevención social e integral en:

- En el consumo de drogas y alcohol.
- Sobre las conductas violentas.
- En territorios en situación de mayor vulnerabilidad.
- Para la seguridad vial.
- Contra la violencia de género y doméstica.



*“ Heterogeneidad, multiculturalidad y diversidad:  
Son los principios para la convivencia y  
la seguridad ciudadana. ”*

## ¿Cuáles son los valores que sustentan el servicio?

**Gratitud**, reconocen que la sociedad ha depositado su confianza en ellos, correspondiendo con agradecimiento todos aquellos beneficios que se desprendan del desempeño de sus funciones.

**Humildad**, deben actuar con una actitud sensible y solidaria, de respeto y apoyo hacia la sociedad.

**Trato Humano**, debe dar a las personas un trato digno, cortés, cordial y tolerante. Está obligado/a a reconocer y considerar en todo momento los derechos, libertades y cualidades inherentes a la condición humana.

**Responsabilidad**, Cumplir con la máxima diligencia en el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido. Las decisiones y acciones desplegadas deben estar dirigidas a la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad, por encima de intereses particulares ajenos al bienestar de la colectividad.

**Lealtad**, aceptan los vínculos implícitos en su adhesión a la Administración a la que pertenece, de tal modo que refuerza y protege, en su trabajo cotidiano, el conjunto de valores que aquélla representa.

**Igualdad sustantiva**, con acciones que descartan la discriminación que menoscaba o anula el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y las libertades fundamentales. Velando por erradicar en sus funciones los actos de discriminación en contra de otros servidores comunitarios, usuarios o la población en general; por motivos de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otro que atente contra la dignidad humana.

## ¿Qué se espera de un/a Gerente de Seguridad Ciudadana?

Que contribuya a mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en sus comunidades, articulando y facilitando acciones de prevención del delito con enfoque en los derechos humanos, en coordinación con las instancias públicas y privadas involucradas.



**Para lograrlo debe:**

**Estimular la participación ciudadana** como eje central de la seguridad ciudadana de su comunidad.

**Realizar estudios y análisis de alternativas para zonas vulnerables**, con el objetivo de identificar necesidades e impulsar acciones intersectoriales en puntos estratégicos a su cargo.

**Facilitar la formulación de diagnósticos participativos**, despliegue de estrategias y acciones que permitan paliar los niveles de inseguridad ciudadana de su comunidad.

Promover la elaboración de **Planes multisectoriales de seguridad ciudadana** y articular las alianzas necesarias para su adecuada implementación.

**Impulsar la elaboración de proyectos de desarrollo social**, destinados a mitigar los niveles de violencia, discriminación e exclusión social entre los integrantes de su comunidad.

**Articular con los actores sociales** el despliegue coordinado de los planes y proyectos de seguridad ciudadana a su cargo.

**Establecer el enlace** entre su comunidad y las instancias de coordinación de los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana a nivel regional y central.

**Llevar los registros de las novedades en su comunidad**, -relacionadas con la seguridad ciudadana-, así como las actas de acuerdos registrados en el marco de los programas y proyectos a nivel de comisiones vecinales, municipio, e instancias pertenecientes al gobierno central.

**Organizar charlas de interés comunitario** en materia de seguridad humana y ciudadana.

**Participar en la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto Anual**, a nivel de municipio y gobierno central, con la finalidad de sostener los planes y programas de seguridad ciudadana comunitaria.

## ¿Quién puede ser un/a Gerente de Seguridad Ciudadana?

**Referentes comunitarios**, seleccionados entre vecinos que demuestren liderazgo, reconocimiento de sus pares y capacidad de articular entre los distintos actores del sistema de seguridad pública en el ámbito territorial: Ministerio del Interior, Policía Nacional del Paraguay, Comisiones Vecinales, Municipalidad, organizaciones de la sociedad civil, sistema de mediación.

**Dirigentes municipales**, otros funcionarios públicos, siempre que sean reconocidos por su liderazgo en la comunidad, compromiso social y sus acciones demuestren: compromiso, transparencia, eficiencia, y capacidad de articulación en instancias locales y nacionales en busca de un mayor beneficio para los miembros de su comunidad.



“ La labor del gobierno se ve obligada a incluir mecanismos de participación e inclusión de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas. ”

## ¿Cómo debe ser un/a Gerente de Seguridad Ciudadana?

Debe ser un ciudadano/a con perfil social, pro-activo, en sus acciones se debe resaltar su liderazgo participativo, e identificado y reconocido como referente válido de los intereses de su comunidad.

Tener una capacidad natural para el trabajo en equipo, diálogo, aptitudes para la administración de conflictos, y conocimiento sobre técnicas básicas de mediación y negociación.

Se espera además una capacidad de tolerancia a la frustración.

Es recomendable que su experiencia no esté relacionada o asociada **con funciones policiales o militares en actividad o retiro.**

**Así como a agencias de seguridad privada, armerías, venta de armas u otro sistema de seguridad, antecedentes de violaciones a los derechos humanos, antecedentes penales, abstenerse de ser candidato durante los siguientes 2 años de abandonar la función de gerente de seguridad.**

### Se espera que tenga una formación básica y específica sobre:

- Prevención de la violencia y el delito.
- Derechos Humanos.
- Participación comunitaria.
- Gerencia social o gestión de programas sociales.

### Dirigentes municipales como Gerentes de Seguridad Ciudadana.

En algunas comunidades rurales, los concejales tienen un rol de mucha cercanía con la comunidad y de hecho ocupan roles de liderazgos comunitarios en diversos espacios de participación.

En este sentido se espera que el gerente sea un movilizador de propuestas y no un dique de contención de la iniciativa ciudadana por afinidad al oficialismo comunal.

Al mismo tiempo, los intendentes conforman una red que puede facilitar las estrategias de prevención regionalizadas.

# ¿Cuáles son los pasos principales de la gestión de un/a Gerente de Seguridad Ciudadana?

## Paso 1

### EL DIAGNOSTICO PARTICIPATIVO



- **Definir el espacio territorial del diagnóstico:** se circunscribe el diagnóstico inicial a los sectores prioritarios, dejando otras zonas para una fase posterior con equipos apropiados. Por ejemplo, se puede decidir que el centro de la comuna, por su valor estratégico y simbólico, será privilegiado, o bien que las zonas de barrios deteriorados serán prioritarios. Lo importante es fijar bien los límites razonables del espacio en el cual se lleva a cabo el diagnóstico. Inclusive una vez definida el área se puede excluir algunos barrios juzgados demasiado críticos, y dejar su análisis para un estudio específico posterior.



- **Elaborar el calendario de actividades:** Una planificación apropiada y realista, a la luz de los medios disponibles y los plazos requeridos, es clave para evitar que el diagnóstico se transforme en un obstáculo, postergando las etapas y pasos posteriores de diseño de políticas o planes, la ejecución de los mismos y su evaluación.



- **Acordar las responsabilidades, modalidades de trabajo y definición de pautas:** si hay grupos de trabajo, encuestas, grupos focales, marchas exploratorias, “mapas perceptuales”, etc. o si hay, lo que es deseable, grupos específicos que consultar. Encuestas y grupos focales requieren de especialistas que pueden ser estudiantes si están bien guiados. Un ejemplo de decisión en esta etapa es cómo se va a recoger la opinión de jóvenes y quién lo va a hacer.



- **Preparar, proponer y promover la aprobación del presupuesto que asegura su ejecución:** Se debe garantizar los honorarios de los profesionales vinculados al diagnóstico, y hacer aprobar el presupuesto si hay gastos que superan el simple pago de los salarios de funcionarios.

- **Determinar el alcance temático:** Ésta es una tarea estratégicamente relevante que puede ayudar a ahorrar esfuerzos y medios, ya que obliga a definir los ejes sobre los cuales se construirán propuestas y cursos de acción en el futuro. Es por esta razón que se describe en más detalle a continuación.

## ¿Dónde buscar y como levantar los datos?

- Servicio policial
- El sistema judicial penal: cortes, juzgados, probatorios.
- Gobierno (local, provincial y nacional).
- Centros de investigación.
- Seguridad privada y compañías de seguro.
- ONGs.
- Escuelas.
- Servicios de salud.
  - Encuestas comunitarias relevantes.
  - Internet.
  - Estudios de agencias de cooperación internacional.

## Paso 2

## DISEÑAR LAS ESTRATEGIAS Y PLANES DE INTERVENCIÓN



- **Invitar a los actores claves identificados en el diagnóstico**, para facilitar el análisis de las alternativas posibles ante el diagnóstico obtenido y validar los resultados con los actores claves.



- **Facilitar el diseño de estrategias**, mediante el análisis **FODA** determinar las *oportunidades* y *fortalezas* que permiten el despliegue de acciones estratégicas y desplegar acciones de mitigación sobre las *amenazas* y *debilidades* identificadas.



- **Elaborar un plan de acción a corto y mediano plazo**, estableciendo los objetivos, resultados esperados, indicadores de éxito, medios de verificación y supuestos de riesgo. El calendario de actividades a ser realizadas y los recursos necesarios con su presupuesto.



- **Validar el Plan de Acción con los referentes**, a nivel comunitario, municipio e instancias centrales si fuera necesario, realizar los ajustes necesarios e iniciar el proceso de sensibilización de los beneficiarios directos e indirectos y promocionar el Plan de Acción o Proyecto de Trabajo.

## Paso 3

### DESPLEGAR Y MONITOREAR LAS ACCIONES PREVISTAS

- **Formalizar los acuerdos pactados**, generar los instrumentos de compromiso y suscribir con los participantes las alianzas previstas en el plan de acción o proyecto.
- **Coordinar las acciones operativas**, entre los involucrados para la realización de acciones programadas en tiempo y forma.
- **Monitorear los resultados**, convocar a los equipos de trabajo y evaluar participativamente los avances y logros obtenidos, y *establecer nuevas acciones en caso de situaciones no deseables*.
- **Informar en forma permanente**, a las instancias involucradas y comunidad toda, los avances y logros obtenidos.



#### Preguntas claves para la participación

- *¿Cómo podemos identificar colectivamente los aspectos cotidianos que funcionan como caldo de cultivo para la generación de riesgos sociales?*
- *¿Cómo nos asociamos entre vecinos para evitar algunos de los conflictos y comportamientos antisociales que dificultan la vida en comunidad?*
- *¿Cómo articulamos un proyecto común mediante la conciliación de aspiraciones individuales y colectivas?*





