

9 de diciembre de 2021

## Producto contractual 2021

Departamento Nacional de Planeación  
Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno  
Subdirección de Defensa y Seguridad



### Recomendaciones de política pública para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Experiencia de Barranquilla, Bogotá D.C., Bucaramanga,  
Tumaco y el Departamento del Cauca

**Autoras:**

Carolina Ortega, Catalina Miranda y María Paula  
Nieto

## Tabla de contenido

|                                                                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Índice de gráficas y tablas .....                                                                              | 3  |
| Introducción.....                                                                                              | 6  |
| 1. Diseño metodológico .....                                                                                   | 10 |
| 1.1. Previo al taller .....                                                                                    | 11 |
| 1.2. Durante el taller .....                                                                                   | 11 |
| 1.3. Después del taller .....                                                                                  | 14 |
| 3. Principales hallazgos sobre la herramienta de caracterización de los PISCC y las visitas territoriales..... | 15 |
| 3.1. Principales hallazgos de la herramienta de caracterización de los PISCC .....                             | 15 |
| 3.1.1 Aspectos generales de la formulación de los PISCC .....                                                  | 15 |
| 3.1.2. Recolección y uso de información para la formulación de los PISCC.....                                  | 17 |
| 3.1.3. Articulación de los PISCC con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.....               | 20 |
| 3.1.4. Programas y proyectos definidos en los PISCC .....                                                      | 22 |
| 3.2 Principales hallazgos del ejercicio de plenaria durante las visitas territoriales .....                    | 24 |
| 3.2.2. Componente 2: formulación.....                                                                          | 29 |
| 3.2.3. Componente 3: planeación financiera y operativa .....                                                   | 34 |
| 3.2.4. Componente 4: implementación, seguimiento y evaluación.....                                             | 36 |
| 3.3. Principales hallazgos y recomendaciones de la encuesta y la oferta institucional .....                    | 40 |
| 4. Recomendaciones .....                                                                                       | 43 |
| 4.1. Diagnóstico, focalización y priorización .....                                                            | 43 |
| 4.2. Formulación .....                                                                                         | 45 |
| 4.3. Planeación operativa y financiera .....                                                                   | 46 |
| 4.4. Implementación .....                                                                                      | 47 |
| 4.5. Seguimiento y evaluación .....                                                                            | 48 |
| Bibliografía.....                                                                                              | 51 |

## Índice de gráficas y tablas

|                                                                                                                                                              |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Gráfica 1.</b> Indicadores PISCC analizados .....                                                                                                         | 17     |
| <b>Gráfica 2.</b> Fuentes de información PISCC .....                                                                                                         | 18     |
| <b>Gráfica 3.</b> Entidades participantes formulación PISCC .....                                                                                            | 19     |
| <b>Gráfica 4.</b> Fuentes de financiación definidas .....                                                                                                    | 20     |
| <b>Gráfica 5.</b> Líneas estratégicas de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana<br>incluidas en los programas y proyectos de los PISCC ..... | 22     |
| <b>Gráfica 6.</b> Ejes transversales de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana<br>incluidas en el PISCC .....                                | 23     |
| <b>Gráfica 7.</b> Estrategias observadas en el PISCC .....                                                                                                   | 24     |
| <b>Gráfica 8.</b> Conocimiento de la Guía Metodológica PISCC.....                                                                                            | 41     |
| <b>Gráfica 9.</b> Utilidad y pertinencia de la Guía Metodológica.....                                                                                        | 42     |
| <br><b>Tabla 1.</b> Preguntas guía de la Plenaria.....                                                                                                       | <br>12 |
| <b>Tabla 2.</b> Formato encuesta.....                                                                                                                        | 13     |

### Lista de siglas

|          |                                                                                |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------|
| CIEPS    | Centro de Información Estratégica Policial Seccional                           |
| CNSCC    | Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana                           |
| CONSEC   | Consejo Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana                  |
| CTOP     | Comité Territorial de Orden Público                                            |
| CTP      | Centros de Traslados por Protección                                            |
| DANE     | Departamento Administrativo Nacional de Estadística                            |
| DECAU    | Departamento de Policía del Cauca                                              |
| DJSG     | Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno                                    |
| DNP      | Departamento Nacional de Planeación                                            |
| FONSECON | Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana                                     |
| FONSET   | Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana                      |
| ICBF     | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar                                     |
| INML     | Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses                       |
| JAC      | Juntas de Acción Comunal                                                       |
| JAL      | Juntas Administrativas Locales                                                 |
| NUSE 123 | Número Único de Seguridad y Emergencias                                        |
| ODS      | Objetivos de Desarrollo Sostenible                                             |
| ONU      | Organización de las Naciones Unidas                                            |
| OSC      | Observatorio del Sistema de Ciudades                                           |
| PDA      | Asistente Personal Digital                                                     |
| PISCC    | Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana                         |
| PISCCJ   | Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia                   |
| PMSCC    | Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana                            |
| POAI     | Plan Operativo Anual de Inversiones                                            |
| RNMA     | Registro Nacional de Medidas Correctivas                                       |
| SENA     | Servicio Nacional de Aprendizaje                                               |
| SIEDCO   | Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo |

|      |                                                                           |
|------|---------------------------------------------------------------------------|
| SIES | Sistema Integrado de Emergencia y Seguridad                               |
| SIU  | Sistema de Información Unificada                                          |
| SPOA | Sistema Penal Oral Acusatorio                                             |
| SPRA | Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes                        |
| SSD  | Subdirección de Seguridad y Defensa                                       |
| TIC  | Tecnologías de la información y la comunicación                           |
| UCJ  | Unidad de Servicios Especializados en Convivencia Ciudadana y<br>Justicia |
| UNP  | Unidad Nacional de Protección                                             |

## Introducción

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es el centro de pensamiento del Gobierno Nacional, cuya misión es, entre otras cosas, generar insumos y lineamientos para orientar el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de financiación. De la mano con su misionalidad, se han promovido y desarrollado diferentes instrumentos que faciliten el seguimiento y evaluación de la política pública en el país, en aras de coadyuvar a su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. En particular, la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (DJSJG) del DNP, realiza diferentes acciones para brindar asistencia técnica a nivel nacional y territorial para el análisis de fenómenos y la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas en temas de defensa, convivencia y seguridad ciudadana, entre otros.

Uno de los esfuerzos que está desarrollando la Dirección para facilitar el acompañamiento y fomentar el seguimiento y la evaluación de las estrategias de convivencia y seguridad ciudadana en el país, se enfoca en el reconocimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) como instrumentos de planeación territorial en Colombia. Desde la obligación dirigida a los alcaldes y gobernadores frente a sus responsabilidades directas sobre la convivencia y seguridad ciudadana de sus territorios<sup>1</sup>, a nivel local se generó la necesidad de formar capital humano para la planeación e implementación de políticas y acciones para la convivencia y la seguridad ciudadana.

Mediante la Ley 62 de 1993, los PISCC fueron establecidos como el instrumento de planeación y de política pública que permite definir la cadena de valor o relación secuencial entre insumos, actividades, productos y resultados para una óptima formulación, implementación, planeación operativa y financiera, y seguimiento y evaluación de la convivencia y la seguridad ciudadana en cada periodo de gobierno (DNP, 2019). Reconociendo las dinámicas diferenciadas de los delitos y de los comportamientos contrarios a la convivencia en los diferentes territorios del país, los PISCC reflejan una oportunidad para que todos los municipios, distritos y departamentos transmitan sus necesidades en materia de convivencia y seguridad ciudadana, y las estrategias que

---

<sup>1</sup> Consignados en artículos 189, 296, 303, 315 y 330 de la Constitución Política de Colombia, y los artículos 12 y 16 de la Ley 62 de 1993.

dentro de sus capacidades locales, y en articulación con el Gobierno Departamental y Nacional, puedan implementar.

Siendo así, los PISCC plasman una serie de programas, proyectos y actividades que, de realizar un correcto plan de acción, seguimiento y evaluación, generarían un acervo de información importante para entender las particularidades del territorio, las buenas prácticas generadas, las oportunidades de apoyo técnico desde el Gobierno Nacional y, en dado caso, las necesidades de reenfoque de la política pública nacional o territorial.

Sin embargo, a pesar de que los PISCC están por cumplir 20 años desde su inclusión a la normatividad, muchos municipios aún no realizan una formulación completa y rigurosa de sus PISCC. Igualmente, se ha evidenciado que existe un vacío técnico, informativo y de buenas prácticas para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias para la convivencia y seguridad ciudadana. En su gran mayoría no se observa la implementación de metodologías de seguimiento y evaluación a lo planteado en los PISCC, por lo que la efectividad del instrumento para la planeación en materia de convivencia y seguridad ciudadana se ve afectada.

En relación con lo anterior, si bien los PISCC entraron en vigor desde el año 1993, la apropiación de este instrumento como mecanismo de planeación y gestión territorial de la convivencia y seguridad ciudadana se dio a paso lento, razón por la cual algunos entes territoriales continúan sin formular sus correspondientes PISCC. Esto representa un obstáculo no solo a la hora de formular programas, proyectos y acciones que estén alineados con las necesidades del territorio sino también a la hora de coordinar los activos estratégicos a nivel nacional y territorial para un mejor manejo de la capacidad institucional y focalización de los esfuerzos. Esto es aún más preocupante teniendo en cuenta que la Carta Política del país destaca a las autoridades locales como primeras autoridades de policía en sus jurisdicciones, con liderazgo y acompañamiento para la Policía Nacional.

Ahora bien, el marco normativo que rige la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana en el país está fundamentada *de jure* por la corresponsabilidad en donde se entiende que la Policía Nacional no es la única institución responsable de atender y solucionar las problemáticas que se

presenten en este ámbito. De esta manera, se definió la figura de las autoridades de policía que, de acuerdo con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, son: i) el Presidente de la República; ii) los alcaldes distritales o municipales; iii) los inspectores de policía y corregidores; iv) las autoridades especiales de policía en salud, ambiente y otros sectores de importancia estratégica; y v) los comandantes de estación, subestación y de centros de atención inmediata junto con todo el personal uniformado de la Policía Nacional.

Es por esto que los PISCC permiten obtener un acercamiento integral y enriquecedor sobre la manera en la que se plantea y se piensa la gestión de la convivencia y la seguridad ciudadana en los territorios, fortaleciendo la descentralización y la autonomía de estos actores, dándoles facultades para impartir órdenes a la Policía Nacional, promover y coordinar proyectos, convocar y presidir el Consejo de Seguridad Departamental o Municipal, verificar el cumplimiento del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) y promover ante la Asamblea Departamental o ante el Concejo Municipal, según el caso, la destinación de partidas presupuestales, entre otros (Gélvez, Miranda y Nieto, S.F).

Es así como bajo un análisis integral de los PISCC se pueden focalizar los esfuerzos del Gobierno nacional y subnacional en términos de acompañamiento, generación de herramientas, insumos y estrategias que sean más eficientes y acertadas dependiendo de las necesidades de los territorios. Hoy en día, entidades del nivel nacional como el DNP consolidan y reciben los PISCC de los municipios, distritos y departamentos del país representando una ventana de oportunidad relevante para generar un acervo de información que democratice e informe a los ciudadanos la decisión de política pública.

Es importante precisar que no es suficiente con analizar el documento de política pública, sino que es necesario recorrer todo el ciclo de política pública para verificar aquellos escalones en los que se necesita acompañamiento y efectividad de los PISCC como instrumento de planeación que se traduzca en resultados eficientes, basados en evidencia y sostenibles. Así las cosas, el equipo técnico de la DJSG del DNP desarrolló una metodología de análisis que combina acercamientos cualitativos y cuantitativos para determinar las aptitudes de formulación del PISCC para las entidades territoriales. Para dar cumplimiento a dicho objetivo, este documento se estructuró en



cuatro apartados: un primer segmento trata la introducción que ya ha sido expuesta durante este capítulo. El segundo capítulo se encarga de desarrollar el diseño metodológico de la herramienta y los talleres creados y aplicados por el DNP. El tercer capítulo sintetiza los hallazgos del proceso de caracterización de los PISCC y de las visitas territoriales. Todo lo anterior permitió desarrollar un cuarto y último apartado, encargado de desarrollar una serie de recomendaciones para mejorar, entre otras cosas, el diseño de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana en el ámbito territorial.

## 1. Diseño metodológico

En el marco del proceso de implementación de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSCC), el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) priorizaron ocho municipios y dos departamentos en los que, a partir de un proceso de focalización que consideró los niveles de hurto y homicidios, se realizaron una serie de visitas territoriales con los objetivos de: (i) verificar la alineación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana con la PMSCC durante el 2020, (ii) visualizar en términos de cumplimiento las líneas de la PMSCC a nivel territorial, (iii) afinar los compromisos del 2021, comunicando los logros, factores de éxito y retos en la implementación de la PMSCC, y (iv) asegurar la implementación de la Política Marco para recolectar y consolidar información sobre el balance de la implementación de dicha Política en los municipios priorizados, el cual espera ser presentado en sesión del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CONSEC). El presente documento tomó como muestra cuatro municipios y un departamento, siendo estos Barranquilla, Bogotá D.C, Bucaramanga, Tumaco y el Departamento del Cauca. Así mismo, se concentra únicamente en los hallazgos obtenidos del taller liderado por la Subdirección de Seguridad y Defensa (SSD) del DNP cuyos principales aspectos serán desarrollados en este apartado.

El objetivo del taller consiste en identificar la apropiación de los componentes de la *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (en adelante *Guía metodológica PISCC*) en municipios y departamentos priorizados, así como la alineación con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana por parte de las autoridades territoriales encargadas de la elaboración de los PISCC. Su tiempo de ejecución promedio es de 120 minutos (es decir 2 horas) contando con la participación de 8 a 20 personas de las entidades territoriales. Las herramientas metodológicas utilizadas consistieron en una nube de palabras, un grupo focal con preguntas semiestructuradas y una encuesta de salida.

Ahora bien, el desarrollo del taller consta de tres momentos:

## 1.1. Previo al taller

*Caracterización del PISCC:* El equipo técnico de DNP-DJSG se encargará de realizar un análisis cuantitativo del PISCC a partir de una matriz de caracterización con 171 preguntas que evalúan el (i) diagnóstico, la focalización y la priorización, (ii) la formulación, (iii) la planeación operativa y financiera, (iv) la implementación, (v) el seguimiento y evaluación, y (vi) la alineación con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. El producto de este proceso es un documento descriptivo con los principales hallazgos sobre el análisis del PISCC que servirá como insumo para las visitas territoriales en las que participan el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional, y el Departamento Nacional de Planeación.

## 1.2. Durante el taller

- a. *Ice-breaker:* Este tipo de actividades buscan que las personas entren en disposición de participar activa y positivamente en el ejercicio de la Plenaria. Así mismo, introduce el tema a trabajar de forma indirecta y dinámica. Para este taller, el *ice-breaker* se realizará por medio de una nube de palabras y la presentación de los participantes. La Nube de palabras se realiza a través de la plataforma digital [www.menti.com](http://www.menti.com) o un papelógrafo, en la que los asistentes deberán responder a las preguntas: ¿Cree que el PISCC ha contribuido a mejorar las condiciones de convivencia y seguridad de su departamento? ¿cómo lo ha hecho? Al finalizar cada pregunta, el moderador hará una intervención resumiendo los resultados de las nubes de palabras. Culminado este ejercicio, el moderador dará la palabra a cada uno de los participantes quienes deberán presentarse (nombre completo, cargo e institución) y manifestar qué esperan de este taller.
- b. *Plenaria:* la Plenaria consiste en un ejercicio donde se realizarán preguntas semiestructuradas guiadas por el moderador. Estas preguntas deberán ser evaluadas y modificadas previamente al taller, dependiendo de las necesidades que el equipo técnico del DNP-DJSG encuentre una vez realizada la caracterización del PISCC. El moderador se apoyará de una ayuda visual en la que anotará los principales hallazgos a través de la plataforma *joamboard* o mediante un papelógrafo. Las preguntas guía por componente se desarrollan en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Preguntas guía de la Plenaria

| COMPONENTE                                  | PREGUNTAS GUÍA                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Diagnóstico, focalización y priorización | ¿Cómo se realizó el diagnóstico de su PISCC?                                                                                                                                          |
|                                             | ¿Qué facilidades o retos se presentaron para encontrar datos cualitativos y cuantitativos?                                                                                            |
|                                             | ¿Qué buena práctica o experiencia destacable encontró en la elaboración del diagnóstico de su PISCC?                                                                                  |
| 2. Formulación                              | ¿Cuál es el principal programa y proyecto de su PISCC? ¿Por qué?                                                                                                                      |
|                                             | ¿Quiénes participaron en su construcción?                                                                                                                                             |
|                                             | ¿Se tuvieron en cuenta las estrategias y/o proyectos que se implementaron durante la administración anterior en la formulación de sus programas, proyectos y actividades en el PISCC? |
|                                             | ¿Qué instrumentos de política pública tuvo en cuenta para identificar los programas, proyectos y actividades que darían buenos resultados?                                            |
|                                             | ¿La formulación del principal programa de su PISCC se articula con las líneas de política de la PMCS? ¿De qué forma?                                                                  |
| 3. Planeación Financiera y operativa        | ¿Qué buena práctica o experiencia destacable encontró en la elaboración de la formulación de su PISCC?                                                                                |
|                                             | ¿Cómo han financiado su PISCC? ¿Ha sido fácil adquirir esos recursos?                                                                                                                 |
| 4. Implementación, seguimiento y evaluación | En materia de implementación, ¿quiénes son los responsables de implementar el PISCC?                                                                                                  |
|                                             | ¿Cómo saben si cada institución está haciendo su tarea?                                                                                                                               |
|                                             | ¿Cómo se planteó el modelo de evaluación para los programas?                                                                                                                          |
|                                             | ¿Qué buena práctica o experiencia destacable encontró en la elaboración del seguimiento y la evaluación de su PISCC?                                                                  |

Fuente: Elaboración propia, 2021.

- c. *Encuesta:* una vez finalizada la Plenaria, se realizó una encuesta anónima para determinar el nivel de uso, así como características destacadas y oportunidades de mejora de la *Guía Metodológica PISCC*. Tanto la Plenaria como la encuesta, permitirán determinar si se amerita realizar una asistencia técnica al municipio o departamento intervenido.

**Tabla 2.** Formato encuesta

| PREGUNTA                                                                                                                                                                           | RESPUESTA          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 1. ¿Conoce la Guía PISCC 2019 del Gobierno Nacional?                                                                                                                               | Si/No              |
| 1.1 Si su respuesta es si, ¿cómo le pareció?                                                                                                                                       | (Pregunta abierta) |
| 1.2 Si su respuesta es no, enuncie las razones por las que no la conoce                                                                                                            | (Pregunta abierta) |
| 2. ¿Cree que seguir las instrucciones del Gobierno nacional (Guía PISCC) mejorará las condiciones de seguridad de su municipio?                                                    | Si/No              |
| 2.1 ¿Por qué?                                                                                                                                                                      | (Pregunta abierta) |
| 3. ¿Cree que seguir las instrucciones del Gobierno nacional (PMCSG) mejorará las condiciones de seguridad de su municipio?                                                         | Si/No              |
| 3.1 ¿Por qué?                                                                                                                                                                      | (Pregunta abierta) |
| 4. ¿Le fue de utilidad la explicación de la formulación de indicadores y metas de la Guía PISCC?                                                                                   | Si/No              |
| 4.1 Si su respuesta es no, ¿cómo cree que le hubiera podido ser más útil?                                                                                                          | (Pregunta abierta) |
| 5. ¿La Guía PISCC le permitió reconocer con facilidad las fuentes de los recursos disponibles y cómo utilizarlas para financiar los proyectos, actividades y programas propuestos? | Si/No              |
| 6. ¿Es claro en la Guía PISCC el propósito y utilidad, así como la forma mediante la cual se construye la cadena de valor?                                                         | Si/No              |
| 7. ¿Qué hubiera sido útil para la construcción de su PISCC que no encontró en la Guía PISCC?                                                                                       | (Pregunta abierta) |

|                                         |                    |
|-----------------------------------------|--------------------|
| Comentarios u observaciones adicionales | (Pregunta abierta) |
|-----------------------------------------|--------------------|

Fuente: Elaboración propia, 2021.

- d. *Clausura*: El moderador realizará una conclusión general de los resultados del taller, preguntando si algún participante tiene una intervención adicional. Acto seguido, se dará por terminado el ejercicio, invitando a los funcionarios a revisar las herramientas disponibles por el DNP como el Observatorio del Sistema de Ciudades (OSC), la *Guía Metodología PISCC*, TerriData, entre otros.

### 1.3. Después del taller

*Informe*: Se realizará un informe ejecutivo con los principales resultados y hallazgos del taller que contendrá, además, un apartado con las recomendaciones en política pública y en gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana.

### **3. Principales hallazgos sobre la herramienta de caracterización de los PISCC y las visitas territoriales**

Este capítulo contiene (i) los resultados que se encontraron durante la etapa previa a las visitas territoriales, es decir, la caracterización de los documentos que se realizó a través de una herramienta con más de 170 preguntas que después fue procesada a través del programa Power BI; (ii) los hallazgos del ejercicio de plenaria realizado durante las visitas territoriales en los cuatro municipios y el departamento priorizados por este documento, y (iii) las principales conclusiones sobre la encuesta cuyo objeto es determinar el nivel de uso, así como características destacadas y oportunidades de mejora de la *Guía Metodológica PISCC*.

#### **3.1. Principales hallazgos de la herramienta de caracterización de los PISCC**

Para los municipios de Barranquilla, Bogotá D.C., Bucaramanga, Tumaco y el departamento del Cauca, los resultados obtenidos de la aplicación del instrumento de caracterización de los PISCC se sistematizaron en una herramienta de actualización automática en el Programa Power Bi, a partir de esta plataforma se presentarán los principales resultados y hallazgos. Es importante resaltar que esta plataforma puede generar resultados para todos los municipios a nivel nacional a medida que se vaya diligenciando el instrumento de caracterización sobre los PISCC de cada entidad territorial. Los resultados se dividirán en cuatro componentes temáticos: i) aspectos generales de la formulación del PISCC; ii) recolección y uso de la información para la formulación del PISCC; iii) articulación del PISCC con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana; y iv) programas y proyectos definidos en el PISCC.

##### **3.1.1 Aspectos generales de la formulación de los PISCC**

De los cinco PISCC analizados, tres corresponden a PISCC de ciudades capitales (Bogotá D.C., Barranquilla, Bucaramanga), uno a nivel municipal (Tumaco) y uno a nivel departamental (Cauca). La totalidad de estos PISCC contienen secciones dedicadas a presentar el diagnóstico, la priorización de las problemáticas observadas en el diagnóstico, los objetivos y los programas para el periodo de gobierno territorial que se encuentra en vigencia. Se destaca que la ciudad de Bogotá

D.C. carece de focalización de sus programas y proyectos, mientras que el PISCC de la ciudad de Barranquilla no contiene metas e indicadores, planeación financiera y operativa y las secciones de implementación, seguimiento y evaluación. A pesar de que la ciudad de Barranquilla no incluyó indicadores en su PISCC, se encuentra además que no es claro de qué manera avanzan los indicadores propuestos en el PISCC de la ciudad de Bogotá. Asimismo, la mayoría de los indicadores formulados cuentan con una línea base y tienen metas definidas de avance. Por otro lado, en los PISCC de Barranquilla y el departamento del Cauca no se explican las metodologías de evaluación que se utilizarán.

Inicialmente, estos resultados ofrecen un acercamiento de que la mayoría de las entidades territoriales priorizadas tienen claro los componentes fundamentales del ciclo de política pública. No obstante, es necesario verificar si los escalones que componen este ciclo guardan coherencia entre sí y si se formularon de una manera clara y basada en la evidencia. Por otro lado, se identifica que las etapas en las que las entidades territoriales tienen más dificultad para planear y definir una estrategia se presenta en los componentes de seguimiento y evaluación. Lo anterior, puede ser en razón de la falta de herramientas y capacidades administrativas para diligenciar de manera periódica y sostenible los avances de los indicadores y el cumplimiento de metas. Estos componentes son esenciales para una correcta implementación de política pública pues generan insumos de retroalimentación, rendición de cuentas y evidencias empíricas para futuras intervenciones de política pública en cada territorio.

Respecto a los objetivos específicos que se plasman en los PISCC, la mayoría están alineados con otros instrumentos de planeación como los Planes de Desarrollo Territorial. Adicionalmente, todos los objetivos específicos de los PISCC en los municipios priorizados guardan coherencia con lo encontrado en el diagnóstico, lo definido en la priorización y lo destacado como objetivo general. Este primer hallazgo, supone un correcto seguimiento del ciclo de política pública al menos en sus primeros escalones, siendo la perspectiva multisectorial y las transformaciones a futuro componentes principales de los objetivos específicos planteados.



**Gráfica 1.** Indicadores PISCC analizados



Fuente: Elaboración propia, 2021.

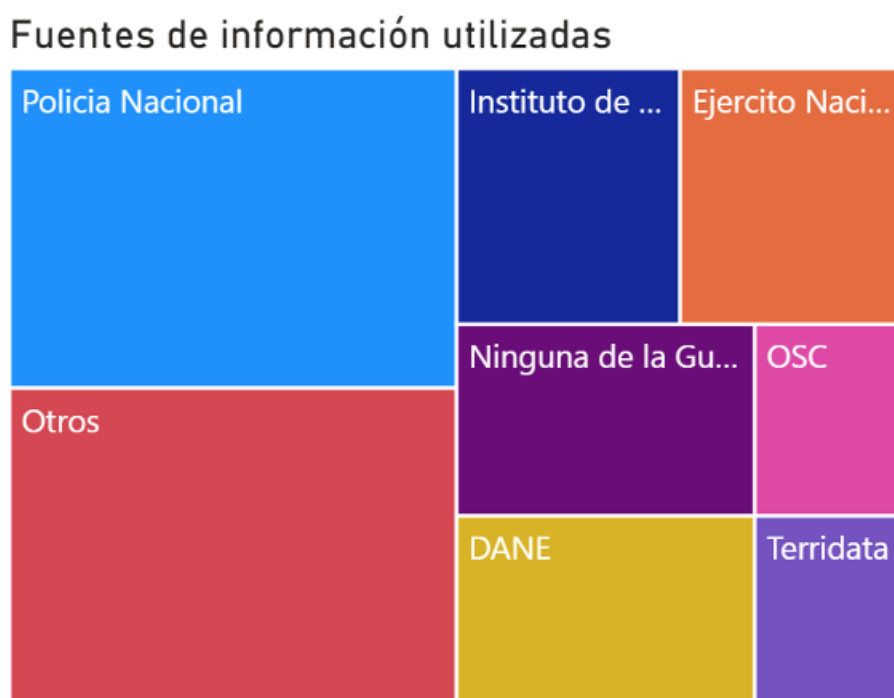
### 3.1.2. Recolección y uso de información para la formulación de los PISCC

Con base en las metodologías de análisis y las fuentes de información utilizadas por las entidades territoriales priorizadas, se identificarán las instituciones de principal importancia para la gestión, consolidación y difusión de información en convivencia y seguridad ciudadana a nivel territorial. Esto también sirve como insumo para definir estrategias que faciliten el acceso a estas plataformas de recolección de información, fomentando que los funcionarios conozcan los datos disponibles en aras de la definición de diagnósticos más robustos e integrales.

Para construir los diagnósticos las entidades territoriales priorizadas utilizaron en su mayoría metodologías cuantitativas y cualitativas. Entre las metodologías cuantitativas se implementan análisis geográficos y descriptivos sobre la ocurrencia de delitos focalizados por grupo etario, modalidad de delito, ubicación, entre otros. En menor magnitud, dos de las entidades territoriales priorizadas definen la aplicación de evaluaciones de resultados y evaluaciones de impacto para sustentar sus hallazgos en el diagnóstico con evidencia empírica.

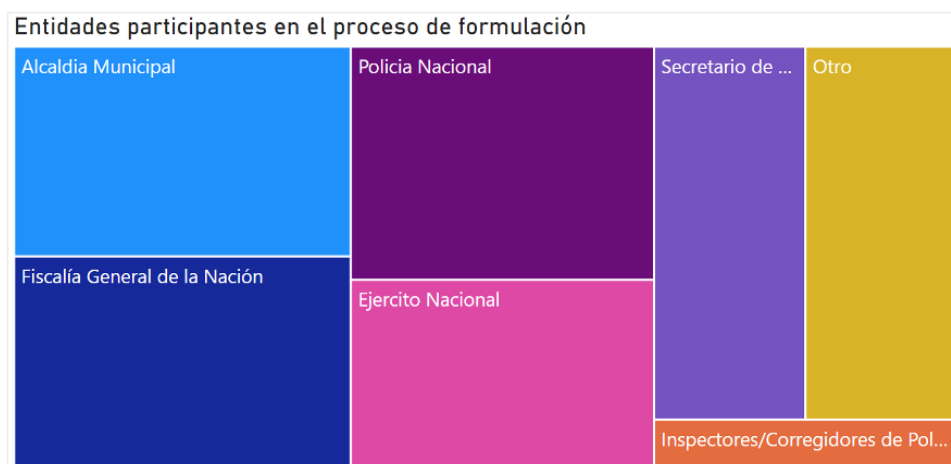
Adicionalmente, para los procesos de uso y análisis de datos, todas las entidades territoriales utilizaron datos de SIEDCO y del Registro Nacional de Medidas Correctivas, al mismo tiempo que complementaban su análisis con metodologías de recolección propias como encuestas, grupos focales y foros de discusión. En menor magnitud, la minoría de las entidades territoriales utilizan fuentes de Medicina Legal, el DANE y el Ejército Nacional. Sobre las fuentes facilitadas por el Departamento Nacional de Planeación como TerriData y el Observatorio del Sistema de Ciudades, éstas sólo fueron usadas por la Gobernación del Cauca y por el municipio de Tumaco. Esto evidencia que para extraer información agregada a nivel departamental o para los municipios intermedios y pequeños, los insumos y plataformas creadas desde el Gobierno nacional para consolidar información de importancia estratégica para la planeación territorial pueden ser de gran utilidad. También se destaca que el uso de metodologías mixtas es de gran relevancia para las entidades territoriales pues ofrecen una perspectiva integral y focalizada sobre las características diferenciales de la convivencia y seguridad ciudadana en sus territorios.

**Gráfica 2.** Fuentes de información PISCC



**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

**Gráfica 3.** Entidades participantes formulación PISCC



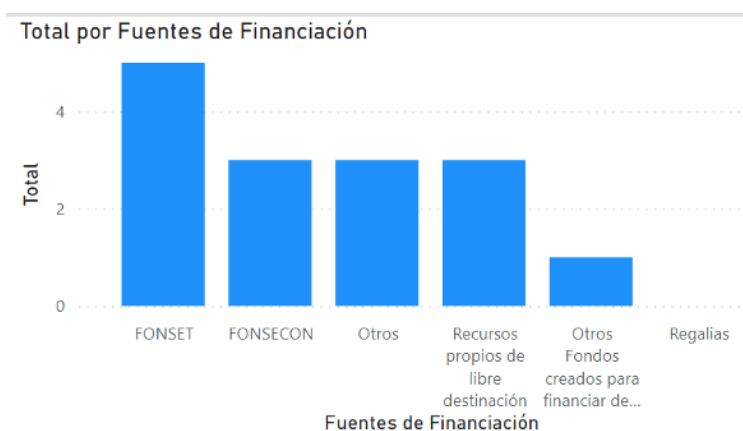
**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

Durante la formulación del PISCC en todas las entidades territoriales participó la alcaldía o gobernación, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional. En la ciudad de Bogotá D.C. no participó el Ejército Nacional, mientras que sólo en la ciudad de Bucaramanga participaron los corregidores o inspectores de policía en la elaboración del PISCC.

En este sentido y continuando con el ciclo de política pública, también se analizaron las fuentes de financiación definidas para financiar los programas y proyectos del PISCC. El análisis de esta información pretende generar un acercamiento sobre la dificultad que se puede presentar desde las entidades territoriales para acceder a alguna de las fuentes de financiación disponibles para implementar y ejecutar las estrategias de convivencia y seguridad ciudadana. Lo anterior, puede estar relacionado a un desconocimiento de los procedimientos de acceso a fuentes de financiación y/o en el desconocimiento de las alternativas de financiación existentes. Sobre esto cabe resaltar la dificultad de obtener o verificar esta información a nivel municipal desde las fuentes de información del Banco de Proyectos y demás plataformas que registran los proyectos de inversión y su ejecución. Entre estas limitantes, también se observa que no existe un mapeo de los convenios o asociaciones con entidades sin ánimo de lucro u organizaciones de la sociedad civil. Como se observa en la Gráfica 4, todas las entidades territoriales priorizadas deciden financiar sus proyectos mediante los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), tres de ellos

también contemplan utilizar el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) y recursos propios de libre destinación.

**Gráfica 4.** Fuentes de financiación definidas



**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

### 3.1.3. Articulación de los PISCC con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana

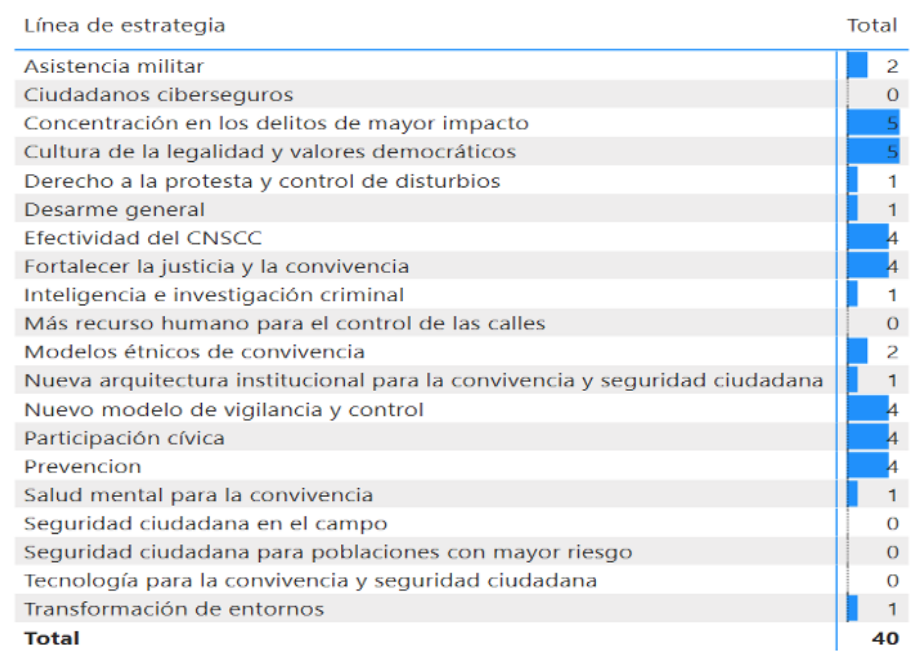
La Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana es un documento rector de política pública que plantea varios lineamientos para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana en el país. En este sentido, es necesario que los PISCC estén articulados y alineados con las líneas estratégicas y esfuerzos que a nivel nacional se plantean. De esta manera, si existe articulación se facilita la correcta focalización de los esfuerzos territoriales y nacionales y una óptima capacidad del nivel central para definir de manera pertinente las necesidades en convivencia y seguridad ciudadana en los territorios. Además, la coordinación y articulación indican que existe un buen flujo de información entre el nivel central y territorial para aprovechar los esfuerzos mutuos en búsqueda de intervenciones de política que impacten de manera oportuna a las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana en el país.

En la caracterización de los PISCC se encontró que todos los PISCC de los municipios priorizados están articulados con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, incluyendo varios

proyectos y programas alineados con las líneas y ejes estratégicos de la Política. Sobre los ejes transversales de la Política, todas las entidades territoriales analizadas priorizaron los ejes de ciencia y tecnología, y las comunicaciones estratégicas. Lo anterior, en relación con la necesidad de fomentar la difusión de los esfuerzos institucionales en estos temas y fortalecer los canales de comunicación con la ciudadanía, facilitando la rendición de cuentas. Seguidamente, todas las entidades territoriales (con la excepción de Barranquilla) articularon sus esfuerzos hacia los ejes de transparencia y seguimiento y monitoreo de la gestión territorial. Finalmente, ningún PISCC incluyó temas de cooperación internacional de la seguridad ciudadana, por lo que es necesario generar desde el nivel central conocimiento y difusión sobre las oportunidades que existen al fortalecer las relaciones de cooperación internacional en términos del uso de la tecnología, la contribución al escenario estratégico internacional y nacional, el flujo de conocimiento y las buenas prácticas.

Por otro lado, como se observa en la imagen a continuación, todas las entidades territoriales incluyeron esfuerzos basados en la concentración en los delitos de mayor impacto y la promoción de la cultura de la legalidad y los valores democráticos. Asimismo, la mayoría de entidades territoriales se concentraron en fortalecer la justicia y la convivencia, incluyendo la efectividad del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Adicionalmente, se incluyeron esfuerzos en términos del nuevo modelo de vigilancia, la participación cívica y la prevención. Llama la atención que ninguno de los PISCC de los municipios priorizados incluyeron esfuerzos para promover una ciudadanía cibersegura, un mayor recurso humano en las calles, la seguridad ciudadana focalizada para poblaciones con mayor riesgo, y una mayor seguridad ciudadana en el campo. Esto permite analizar algunos de los vacíos de política pública o las limitadas capacidades a nivel territorial para identificar y cubrir las necesidades de las zonas rurales y los grupos poblacionales en riesgo. En consecuencia, también permite vislumbrar la necesidad de entender, innovar y mantenerse al día sobre las nuevas amenazas de ciberseguridad.

**Gráfica 5.** Líneas estratégicas de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana  
 incluidas en los programas y proyectos de los PISCC



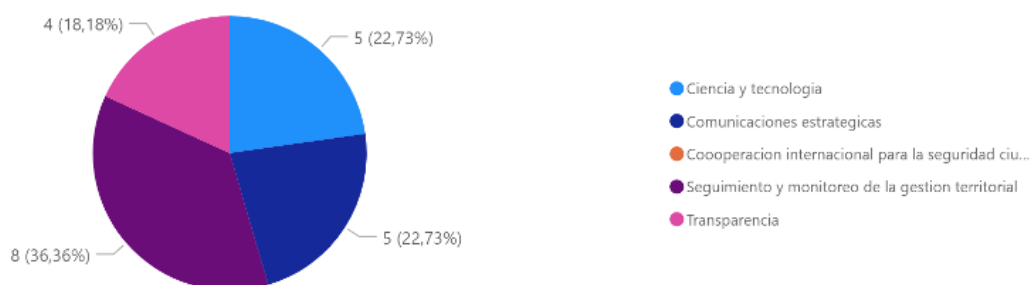
**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

### 3.1.4. Programas y proyectos definidos en los PISCC

Así mismo, existen ejes estratégicos bajo los cuáles se han focalizado los esfuerzos desde el Gobierno nacional, entre estos están la cultura de la legalidad y los valores democráticos, los sistemas de información, temas de justicia, víctimas y resocialización, una ciudadanía activa y responsable, entre otros. De acuerdo al gráfico 8, todos los municipios cubren la mayoría de los ejes estratégicos en sus programas y proyectos, sin embargo, ninguno contempla reformas de ley y, tan solo tres entidades territoriales, contemplan los sistemas de información, estudio y evaluación. Esto indica que existen varias limitantes en términos de generación de incentivos para crear una cultura de seguimiento y retroalimentación que sea continua y sostenible, creando sistemas de información que se alimenten de forma periódica y aporten a la creación de un acervo de datos que facilite la formulación de política pública basada en evidencia.

**Gráfica 6.** Ejes transversales de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana  
incluidas en el PISCC

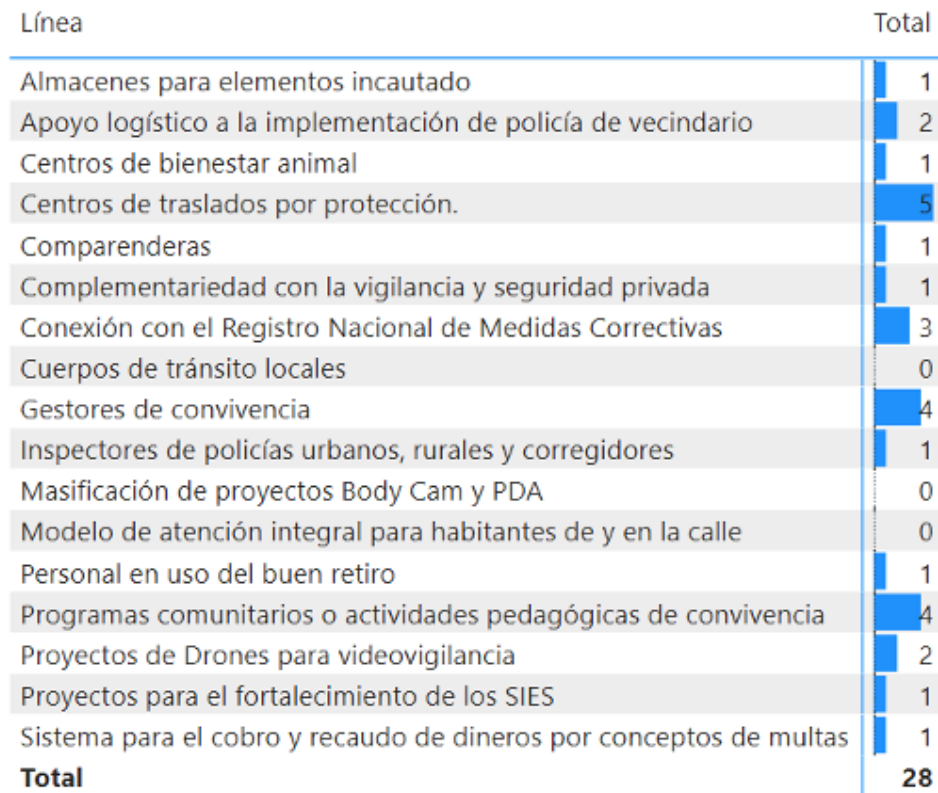
Ejes Transversales de la PMSC



**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

Respecto los programas y proyectos, todas las entidades territoriales plantean estrategias para construir o fortalecer los centros de traslado por protección, mientras que la mayoría también focalizan sus programas y proyectos en promover a los gestores de convivencia, los programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia y la conexión con el Registro Nacional de Medidas Correctivas (RNMC). A partir de esto, se puede concluir que se le está dando una importancia creciente a la convivencia y a las medidas de prevención, buscando programas y proyectos que generen un mayor involucramiento y comunicación entre la ciudadanía y la autoridad, siendo la ciudadanía un responsable más de la seguridad y convivencia en su entorno. Es importante resaltar que ninguna de las entidades territoriales priorizadas formuló sus programas y proyectos para la masificación de Body Cam y Asistente Personal Digital (PDA), la generación de cuerpos de tránsito locales, y la creación de un modelo de atención integral para habitantes de calle. Esto permite un acercamiento sobre las problemáticas que más están preocupando a las entidades territoriales y, por ende, en dónde se enfocan los programas y proyectos formulados.

**Gráfica 7.** Estrategias observadas en el PISCC



**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

### 3.2 Principales hallazgos del ejercicio de plenaria durante las visitas territoriales

Este apartado sintetiza los principales hallazgos del ejercicio de plenaria realizado en el marco de las visitas territoriales para cada uno de los cuatro municipios y el departamento priorizados a partir de los cuatro componentes determinados para dicha herramienta de recolección de información cualitativa: (i) diagnóstico, focalización y priorización; (ii) formulación, (iii) planeación financiera y operativa, e (iv) implementación, seguimiento y evaluación.



### 3.2.1 Componente 1: diagnóstico, focalización y priorización

#### *Barranquilla*

Para la ciudad de Barranquilla, la fase diagnóstica se realizó a través de convenios interinstitucionales con la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML). Así mismo, se desarrollaron mesas de trabajo para identificar variables de modo, tiempo y lugar, logrando definir, de manera conjunta, los comportamientos y delitos de mayor impacto para la elaboración de esta política. Además de los convenios interadministrativos, la confidencialidad y el diálogo constante ha facilitado el acceso y uso de la información necesaria para dicho proceso.

De igual forma, el actual PISCC no desarrolló una fase de caracterización cualitativa para el diagnóstico pues se usaron como insumos los ejercicios cualitativos ya realizados durante la elaboración de la Política de Seguridad y Convivencia del Distrito de Barranquilla 2017-2022. Además, el Sistema de Información Unificada (SIU) contribuyó significativamente a alimentar la línea base y el análisis de los comportamientos y delitos focalizados y priorizados.

Uno de los retos más importantes es que las bases del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) tuvieron que estandarizarse a las necesidades de la elaboración del PISCC. Para la facilidad de acceso de dichas bases, la Oficina de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Barranquilla estableció un convenio interadministrativo para compartir dicha información, lo cual facilitó la fase de diagnóstico, focalización, priorización, así como la elaboración de programas específicos para población objeto del SRPA. Otro reto fue lograr la interoperabilidad y unidad de datos entre la información suministrada por la Secretaría de Gobierno y el Registro Nacional de Medidas Correctivas respecto de los comportamientos contrarios a la convivencia<sup>2</sup>. Para la elaboración de PISCC, se decidió utilizar los datos de la Secretaría de Gobierno.

---

<sup>2</sup> Para la elaboración de PISCC 2020-2023 de la ciudad de Barranquilla se decidió utilizar los datos de la Secretaría de Gobierno.

En cuanto a la priorización de los fenómenos relativos a las violencias basadas en género, no se presentó dificultad para acceder a la información diagnóstica; las fuentes fueron la Policía Nacional, el INML y el acceso al registro de llamadas del Número Único de Seguridad y Emergencias (NUSE 123). Otro recurso fundamental para el desarrollo de esta fase fue la encuesta de percepción *Barranquilla Cómo Vamos*.

### ***Bucaramanga***

Sobre las experiencias destacables del PISCC de en su ejercicio diagnóstico, de focalización y priorización, sobresalen aspectos como: (i) el trabajo interinstitucional para la realización del diagnóstico; (ii) la implementación de metodologías de recolección de información a través de plataformas virtuales, y mediante la integración de la ciudadanía, las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administrativas Locales (JAL); (iii) la dificultad en caracterizar fenómenos como la migración y la identificación de los ciudadanos extranjeros; y (iv) el uso de diferentes fuentes de información como SIEDCO, encuestas de percepción, foros ciudadanos, entre otros.

En materia de instituciones aportantes en este proceso, la Policía Nacional contribuyó con el análisis de datos a través de las plataformas de información como es el caso de SIEDCO. A su vez, con base en esos datos se pudo realizar la focalización y priorización de delitos. Además, se realizaron procesos de recolección de información cualitativa con líderes comunitarios, JAL, JAC, etc., y se incluyeron plataformas tecnológicas para la construcción colectiva y preguntas abiertas al público, permitiendo que cualquier ciudadano participara en la formulación del diagnóstico.

Así mismo, para la formulación del diagnóstico la Policía Nacional identificó las zonas de mayor afectación a la convivencia y seguridad ciudadana (puntos calientes o *hot spots*) y realizó un análisis de los comportamientos contrarios a la convivencia. A partir de esto, se identificó la necesidad de construir un Centro de Traslado por Protección e implementar medidas para reducir y atender la conflictividad. De igual forma, se identificó como factor de riesgo la intolerancia entre los ciudadanos.

Por su parte, desde la Fiscalía General de la Nación se apoyó el proceso de diagnóstico mediante el análisis del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) en un espacio temporal de cuatro años, realizando al mismo tiempo una comparación de los resultados con el Registro Nacional de Medidas Correctivas.

La Unidad Nacional de Protección (UNP) comentó sus esfuerzos para consolidar un Comité de protección que tenga como función revisar y atender las amenazas que reportan las poblaciones objeto. A partir de lo anterior, se incrementaron las soluciones de política pública, así como las amenazas.

Un aspecto relevante para la ciudad de Bucaramanga es que la formulación del PISCC se desarrolló al mismo tiempo que la formulación del Plan de Desarrollo Territorial, identificando las problemáticas a priorizar a través de dos mecanismos: (i) un formulario web a partir del cual se analizó la percepción de inseguridad, los comportamientos contrarios a la convivencia y los factores de riesgo; y (ii) el desarrollo de la focalización mediante análisis poblacional y territorial. Además, se plasmaron las dificultades para diagnosticar algunos aspectos como la migración y la identificación de los ciudadanos.

### ***San Andrés de Tumaco***

Sobre las experiencias destacables del PISCC de Tumaco en su ejercicio diagnóstico, de focalización y priorización, sobresalen aspectos como: (i) el trabajo interinstitucional para la realización del diagnóstico; (ii) la integración de Consejos Comunitarios y ciudadanía; (iii) la dificultad en caracterizar problemáticas como el reclutamiento forzado; (iv) y la transversalización de ejes relativos a la mujer, los jóvenes y el enfoque étnico a todas las problemáticas identificadas.

Frente a la experiencia en Tumaco, la Policía Nacional aportó el análisis de datos a través de las plataformas de información como SIEDCO, gracias a la cual se pudo realizar la focalización y priorización de delitos. Además, se elaboraron procesos de recolección de información cualitativa con líderes comunitarios, comunidades étnicas y jóvenes de las zonas rurales y urbanas del

municipio. Ahora bien, la Fiscalía General de la Nación apoyó el proceso de diagnóstico, no solo en el municipio de Tumaco, sino también en 45 de los municipios en el departamento del Nariño.

Con respecto a la priorización, dicho ejercicio se realizó de la mano con las entidades que hacen parte del Comité Territorial de Orden Público (CTOP). El proceso se enfocó en abordar las problemáticas estructurales ya existentes definiendo líneas transversales como niños y jóvenes, mujeres y comunidades étnicas.

De acuerdo con los expertos, existen algunos problemas de articulación entre las fuentes de información existentes sobre estadísticas delictivas, además de las dificultades para diagnosticar algunas problemáticas como el reclutamiento forzado. Así mismo, y producto de la pandemia originada por COVID-19, se presentaron algunas dificultades en el desarrollo de las mesas de consulta con los Consejos Comunitarios y los líderes sociales generando, entre otras cosas, algunos problemas de articulación y comunicación en el proceso de construcción del diagnóstico.

### ***Bogotá D.C.***

Desde la Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos de la Secretaría Distrital de Seguridad se realizó el levantamiento, sistematización y análisis de la información cuantitativa del diagnóstico del Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ). En el proceso de diagnóstico, focalización y priorización se observó articulación entre las entidades y organismos de seguridad, trabajando permanentemente con el CTOP y otras instituciones. Sobre este respecto es importante mencionar que la Brigada 13 del Ejército Nacional apoyó el desarrollo del diagnóstico en entornos rurales de la localidad de Sumapaz, haciendo énfasis en problemas de carácter ambiental y fenómenos como la minería ilegal.

De igual forma, al análisis se asoció la mirada territorial desde las localidades mediante talleres con las alcaldías locales con quienes se realizaron espacios donde se indagaba sobre las dinámicas delictivas y se sugerían soluciones. El apoyo de gestores territoriales fue importante para sistematizar los progresos.

### ***Departamento del Cauca***

Sobre el diagnóstico, la focalización y priorización en el Departamento del Cauca sobresale el análisis de los delitos y los comportamientos contrarios a la convivencia. Lo anterior se realizó mediante la revisión de la encuesta *cómo vamos* y la recopilación de información en el territorio, todo mediante una articulación interagencial ya que se le dio la importancia al PISCC como un instrumento de planeación.

Frente a las instituciones que contribuyeron con este proceso, la Policía Nacional aportó el análisis de datos a través de las plataformas de información como SIEDCO, gracias a la cual se logró realizar la focalización y priorización de delitos georeferenciados. Este proceso también obtuvo el análisis contextual territorial mediante mesas de trabajo con la comunidad.

Desde el Ejército Nacional, específicamente la Brigada 29 adscrita a la III División, se suministró información desde las unidades tácticas de inteligencia desplegadas en el departamento. La Armada Nacional también realizó un análisis de datos e información en los tres municipios costeros del Océano Pacífico, revisando la alineación normativa del nivel central para la atención de amenazas enfocadas al control marítimo y jurisdiccional.

Con respecto a la priorización fue necesario diferenciar entre la concentración y percepción, para así desarrollar el análisis delictivo a nivel departamental. A su vez, se afirmó que el contexto actual de pandemia dificultó el proceso de diagnóstico al realizarse de forma virtual.

### **3.2.2. Componente 2: formulación**

#### ***Barranquilla***

La prevención es tal vez el eje más robusto en el PISCC de Barranquilla al desarrollar lineamientos específicos en prevención situacional y comunitaria, además de enfatizar su accionar en población de niños, niñas y adolescentes. Entre los proyectos descritos en el PISCC, funcionarios de la Oficina de Seguridad y Convivencia Ciudadana destacaron cinco:

- *Entornos escolares:* apoya la gestión de la convivencia escolar a través de la promoción de equipos de atención que reduzcan las cargas de los profesores frente a dichas responsabilidades.
- *Justicia restaurativa:* establece salas de atención para círculos de paz, realiza intervenciones integrales con un equipo de seguimiento judicial que hace lectura de los casos, y psicólogos que realizan intervención a víctimas y sus familias. Dicho programa busca romper paradigmas de atención de delitos con una visión estrictamente punitiva, logrando que el Consejo Superior de la Judicatura trabaje en una metodología de audiencia con base en los postulados de dicho programa.
- *Unidad de Servicios Especializados en Convivencia Ciudadana y Justicia (UCJ):* el foco de este proyecto es que los Centros de Traslados por Protección (CTP) se conviertan en unidades de convivencia con orientación y tratamientos psicológico para guiar a las personas y lograr su efectiva resocialización. Además, espera realizar una evolución en tres años con base en las orientaciones técnicas establecidas por el Ministerio de Justicia. La UCJ ha sido apoyada por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- *Programa de conflictividad juvenil:* busca abordar las problemáticas desde la comunidad con énfasis en los enfrentamientos que se dan en vía pública a partir de una juiciosa caracterización de las problemáticas. Para este fin, se busca crear un registro de enfrentamientos que permita realizar intervenciones basadas en datos. Así mismo, dicha iniciativa cuenta con equipos de mediación de enfrentamientos y psicosociales, además de proyectos con enfoque comunitario que centran su despliegue en las zonas suroccidente y la Metropolitana de Barranquilla.
- *Sistema Distrital de Convivencia, Seguridad y Justicia:* cuenta con ferias institucionales y espacios masivos donde se expone la oferta de la Oficina con los equipos dispuestos en calle. Hacen parte de este sistema los frentes de seguridad y la policía cívica juvenil.

Para la formulación de programas y proyectos, la Oficina de Seguridad y Convivencia Ciudadana cuenta con tres campos de acción: (i) fortalecimiento de la gestión integrada (apoyo a fuerza pública, compra de tecnologías como drones, cámaras, helicópteros; convenios con organismos de seguridad, entre otros); (ii) prevención, y (iii) comunicaciones estratégicas. Además, el apoyo del

distrito para formar policías en distintos temas que luego son trasladados a otras entidades territoriales representa una debilidad. Finalmente, la Alcaldía ha entregado becas para que los jóvenes ingresen y hagan curso de patrullero.

### ***Bucaramanga***

En materia de formulación, así como de aquellos programas priorizados por el PISCC, se hizo énfasis en el programa *Bucaramanga Segura me Cuadra*, el cual consiste en una iniciativa para, entre otras cosas, fortalecer la capacidad de análisis de información delictiva en la ciudad para el desarrollo de estrategias de política pública.

Con respecto a los proyectos, se destacaron los esfuerzos de la Secretaría del Interior para construir una plataforma interactiva que contenga un Observatorio del Delito para la ciudad de Bucaramanga con información georreferenciada. Este Observatorio actualmente se encuentra en etapa de establecimiento y se espera que esté en completo funcionamiento en lo que queda del año. También sobresale la necesidad de realizar memorandos de entendimiento con las entidades que tienen acceso directo a la información cuantitativa como la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación. En relación con los instrumentos de política pública que se tuvieron en cuenta para la formulación del PISCC, los expertos mencionaron la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana y el Plan de Desarrollo Territorial.

Otra de las actividades a destacar es la formulación de programas y proyectos enfocados en el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, como por ejemplo la identificación de personas con base en los registros de la reseña digital y la identificación de sustancias. Así mismo, se mencionaron varios esfuerzos para priorizar y mejorar la apropiación y cumplimiento del Código de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), la creación de centros de traslado por protección, transformación de entornos, el fortalecimiento de los modelos de vigilancia, la creación de comités cívicos de seguridad, el fortalecimiento de la justicia restaurativa para la reconciliación, y el fortalecimiento de las comisarías de familia.

Se destacó por parte de los expertos de la Alcaldía las dificultades para definir el tamaño del Centro de Traslado por Protección de acuerdo con el tipo de ciudad que es Bucaramanga. Además, se mencionó que el proyecto *Operación Libertad* se reformulará por dificultades operativas para ejecutarlo.

### ***San Andrés de Tumaco***

En materia de formulación, así como de aquellos programas priorizados por el PISCC, se hizo énfasis en el *Plan Tumaco Seguro*, el cual consiste en una iniciativa para, entre otras cosas, fortalecer la presencia de la fuerza pública y la asistencia militar en el casco urbano de Tumaco.

Con respecto a los proyectos se destacaron los esfuerzos de las Fuerzas Militares en contra del reclutamiento forzado y una constante articulación entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para el manejo oportuno de crisis y el orden público. De igual forma, se hizo mención sobre los roles de Migración Colombia y de la Fiscalía General de la Nación en apoyo a las instituciones de la Policía y las Fuerzas Militares. Además, se recalcó en los esfuerzos de diferentes entidades para facilitar la denuncia en zonas urbanas y rurales mediante programas de capacitación.

En relación con los instrumentos de política pública que se tuvieron en cuenta se destacan la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la Política de Defensa y Seguridad *para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Otra de las actividades a destacar son las mesas de participación juvenil desarrolladas en donde se busca escuchar las ideas de los jóvenes para hacerlos partícipes de todas las actividades de formulación y prevención del reclutamiento forzado. De igual forma, los expertos aseguran que el PISCC de Tumaco fomenta la conciliación en los escenarios educativos y con la comunidad.

Se mencionaron varios esfuerzos para mejorar la apropiación y cumplimiento del CNCSC, incluyendo un programa de medidas correctivas para condonar las multas de tipo I y II de forma pedagógica. Por otro lado, se está desarrollando un plan piloto con las personas que cometan algún tipo de falta en contra del medio ambiente.



### ***Bogotá D.C.***

De acuerdo con la información obtenida en el diagnóstico, el PISCCJ se estructuró en tres grandes ejes: control del delito, prevención del delito y acceso a la justicia. Sobre el eje de acceso a la justicia, los expertos aseguraron que guarda coherencia con la misionalidad de la entidad y su oferta institucional, además de calificarlo como un tema novedoso en lo que refiere a dicha política pública.

Pese a las restricciones impuestas por la pandemia, el PISCCJ se formuló en seis (6) meses y luego fue aprobado por el Comité Territorial de Orden Público. Así mismo, se desprende de los lineamientos establecidos en el Plan Distrital de Desarrollo; para la Secretaría de Gobierno específicamente guarda relación con los proyectos de inversión enfocados en Derechos Humanos e Inspectores de Policía.

Además, el PISCCJ se formuló bajo unos enfoques transversales: género, cultura ciudadana, territorial y poblacional diferencial; y se diseñó bajo la visión integral de las distintas entidades y del Comité Territorial de Orden Público. Igualmente, en materia de prevención muchas de sus acciones son derivadas de la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Finalmente, la Policía Nacional manifestó que, frente a sus responsabilidades en el PISCCJ, más allá de lo operativo se priorizó el desarrollo de actividades de prevención en las 19 Estaciones actuando de forma interagencial.

### ***Departamento del Cauca***

En materia de formulación, así como de aquellos programas priorizados por el PISCC, se hizo énfasis en el programa *Jóvenes a lo bien*. Dicho programa responde a una estrategia interagencial para generar oportunidades a la población juvenil con altos niveles de vulnerabilidad y prevenir la formación de pandillas o grupos delincuenciales organizados.

Con respecto a los proyectos se destacó la dotación y adquisición de capacidad en movilidad para el Departamento de Policía del Cauca (DECAU) a través del aumento del parque automotor.

Además del programa de inteligencia y contrainteligencia militar que reúne a las diferentes entidades responsables como las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y la Dirección Nacional de Inteligencia.

En relación con los instrumentos de política pública que se tuvieron en cuenta se destacan la PMCSC, la PDS, el Plan de Desarrollo Departamental y los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia del nivel municipal.

### **3.2.3. Componente 3: planeación financiera y operativa**

#### ***Barranquilla***

Las fuentes de financiamiento utilizados corresponden a los ingresos corrientes de libre destinación, FONSET y FONSECON. Sin embargo, a causa de la pandemia el recaudo de FONSET se redujo en un 8% porque disminuyeron las obras públicas en el Distrito. Ahora bien, a través de FONSECON se ha aumentado el despliegue de cámaras, Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad (SIES), dos *Sacúdete al Parque*, y dos proyectos de movilidad para Policía Nacional. También se destacó el contrato de crédito con Agencia de Desarrollo Francesa para la Oficina de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

#### ***Bucaramanga***

De acuerdo con la información suministrada por los participantes, la financiación del PISCC proviene de recursos del FONSET, FONSECON, Sistema General de Regalías para proyectos de innovación social, cooperación internacional (Organización de las Naciones Unidas -ONU- proyecto de desarrollo conductual) y de recursos propios tanto de la Secretaría del Interior como de otras secretarías.

Los participantes destacaron que se han presentado dificultades para ejecutar los recursos para algunos proyectos de cofinanciación de FONSECON. Además, afirmaron que se han presentado algunas demoras en la ejecución de los recursos del PISCC; sin embargo, se espera en lo que queda del año aumentar en gran magnitud el porcentaje de los recursos ejecutados.

Los participantes también mencionaron que no se cuenta con un plan de inversiones desde el PISCC, lo que en parte ha limitado la ejecución de los recursos. Adicionalmente, una de las limitaciones para la ejecución de los proyectos y programas fue la necesidad de financiar algunos proyectos de la vigencia anterior y la dificultad de articulación entre las entidades por cambio de representantes o directrices, sumado a las dificultades que pueden surgir al tener en cuenta varios requerimientos técnicos para la ejecución de los recursos y los proyectos.

### ***San Andrés de Tumaco***

De acuerdo con la información suministrada por los participantes, la financiación del PISCC proviene de recursos del FONSET y de recursos propios. Se destaca que existen varias restricciones presupuestales por lo que se debieron priorizar algunas iniciativas y proyectos. De igual forma, las acciones alineadas con la preservación del orden público son financiadas por FONSET, mientras que iniciativas y acciones enfocadas a las mujeres y a la prevención son financiadas con recursos propios de la Alcaldía. Finalmente, y a pesar de ser necesario, no se cuenta desde el territorio con instrumentos de seguimiento a la política pública o a la financiación, además de la falta de recursos para acceder a los proyectos de cofinanciación.

### ***Bogotá D.C.***

De acuerdo con la información suministrada por los participantes, para el año 2021 aproximadamente el 31% de la financiación del PISCCJ se realiza a través de la fuente FONSET. El resto de la financiación se hace con recursos propios de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Dicha entidad cuenta con trece distintas fuentes de financiación. A la fecha, la ciudad no cuenta con proyectos del PISCCJ financiados por FONSECON.

En la actualidad, la PISCCJ viene desarrollando un proyecto de analítica de datos cuya fuente de financiamiento es el Sistema General de Regalías. Frente a la cooperación internacional, los participantes manifestaron que es un campo que debe seguir explorándose.

### ***Departamento del Cauca***

De acuerdo con la información suministrada por los participantes, la financiación del PISCC proviene de recursos del FONSET, ya que desde la Secretaría Departamental de Gobierno y Participación Social cuentan con una oficina que hace parte de la estructura del FONSET. Frente a esta fuente se informó que ha habido dificultades en el proceso de obtención y financiación, debido al contexto de pandemia y a la disminución de la disponibilidad en modalidad presencial por parte del personal de trabajo.

En relación con otras fuentes de financiación se destacó al FONSECON y a recursos provenientes de la Federación Nacional de Departamentos y al *Plan Social del Cauca* promulgado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

#### **3.2.4. Componente 4: implementación, seguimiento y evaluación**

### ***Barranquilla***

El principal responsable de la ejecución del PISCC es la Oficina de Seguridad y Convivencia Ciudadana pues es el ente encargado de centralizar el proceso. Frente a la evaluación, este es un mecanismo de alta complejidad y, de acuerdo con la Oficina, no se puede medir el impacto; sin embargo, se hace seguimiento al cumplimiento de la ejecución a través de indicadores del plan de acción por programa y las metas anuales para medir dichos indicadores. Además, anualmente se realiza una rendición de cuentas pública ante la ciudadanía como un ejercicio de transparencia.

### ***Bucaramanga***

De acuerdo con la revisión del PISCC y la visita territorial a Bucaramanga, los responsables de la implementación del PISCC son la Secretaría del Interior, la Secretaría de Planeación y en algunos casos otras entidades como la Policía Nacional (particularmente los enlaces de cada entidad encargados de la estructuración e implementación de dicha política pública), además de los otros miembros que componen el Comité Territorial de Orden Público.

Adicionalmente, los participantes mencionan que se realiza un seguimiento periódico a todo lo planteado en el PISCC a través de metas, implementación de las políticas y el porcentaje de ejecución del presupuesto. Se trae a colación que Migración Colombia cuenta con una mesa de grupo especial migratorio a partir del cual se realiza seguimiento a los avances realizados.

Así mismo, la Alcaldía cuenta con una matriz de seguimiento a los indicadores y metas propuestas en el Plan de Desarrollo Territorial y Nacional. Además, se realiza seguimiento de las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana mediante los indicadores generales de delitos. Con estos insumos, trimestralmente se presentan reportes de los avances realizados.

Entidades participantes del proceso de implementación del PISCC como la Policía Nacional destacan el desarrollo de intervenciones conjuntas con el Ejército Nacional y la Fiscalía General de la Nación de acuerdo con los insumos de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional (CIEPS). Adicionalmente, se realizan mesas de trabajo conjuntas recurrentemente entre las entidades.

Finalmente, se esperan desarrollar algunas evaluaciones sobre los programas y proyectos planteados, específicamente con apoyo de la ONU. La evaluación de políticas se planea realizar a través de tres pasos: la recolección de información y datos, la capacidad de análisis a través del Observatorio de Bucaramanga y, finalmente, la evaluación de resultados o de impacto de los proyectos implementados.

### ***San Andrés de Tumaco***

De acuerdo con la revisión del PISCC y la visita territorial a Tumaco, los responsables de la implementación del PISCC son la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Planeación y la Policía Nacional (particularmente los enlaces de cada entidad parte de la estructuración e implementación de dicha política pública), además de los otros miembros que componen el Comité Territorial de Orden Público.

Con relación al proceso de seguimiento los participantes mencionan que este componente ha sido uno de los mayores retos identificados frente a los PISCC. Se trae a colación que no se cuenta con

una metodología de seguimiento o evaluación a aquellas metas e indicadores plasmados en el PISCC.

En esta materia, la Alcaldía cuenta con una matriz de seguimiento a los indicadores y metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo Territorial. Además, se realiza seguimiento a las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana mediante los indicadores generales de delitos. A partir de esto, trimestralmente se presentan reportes de los avances realizados.

Durante el proceso de formulación e implementación del PISCC, los expertos afirmaron que, en los inicios, fue difícil superar las tensiones existentes entre la comunidad y el gobierno local. No obstante, se destaca que se desarrolló un plan de comunicación desde la Alcaldía municipal para facilitar la coordinación y articulación entre las entidades involucradas en el proceso de implementación y seguimiento al PISCC.

### ***Bogotá D.C.***

Se destaca la incorporación del enfoque de género en la implementación del PISCCJ en acciones como la integración al C4 - Línea 123 de la Línea Púrpura de la Secretaría Distrital de la Mujer, la atención priorizada en Casas de Justicia de mujeres víctimas de violencia, y la prevención de violencias en espacio público. En este sentido, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia ha jugado un rol de facilitador y articulador en todas las etapas del PISCCJ.

Por su parte, Migración Colombia viene aportando al PISCCJ en la implementación del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes, procurando articulación entre los ámbitos delictivo y jurídico, desarrollando la reseña de la población extranjera y brindando capacitaciones sobre el Estatuto y la prevención del delito. Ahora bien, la Unidad Nacional de Protección ha desarrollado charlas sobre medidas de autoseguridad y autoprotección de la población vulnerable, para efectos de prevenir la victimización y contrarrestar riesgos.

La Secretaría de Gobierno ha implementado un centro de despacho para los infractores de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia) y para el desarrollo de

conciliaciones. Igualmente, aumentó la planta de inspectores para mayor celeridad en la aplicación de la norma.

En términos de seguimiento, se cuenta con un plan de acción anual y un tablero de control, a través de los cuales se realizan reportes trimestrales que posibilitan un mayor análisis y toma de decisión de autoridades distritales (alcalde y secretarios). Estas herramientas han facilitado dar respuesta como Administración ante situaciones complejas y de crisis más allá de la planeación. El tablero de control consta de diferentes secciones como: acciones, metas, indicadores, responsables por entidad, programación porcentual e implementación de acciones. Así mismo, se estableció una mesa técnica de monitoreo y seguimiento que se desarrolla de manera trimestral, realizando evaluaciones mediante informes públicos visibles en la página de la Secretaría.

Desde su formulación y aprobación el 30 de junio de 2020, el PISCCJ ha establecido dos planes de acción para cada vigencia de implementación: 2020-II (77 acciones), 2021 (121 acciones). Durante cada vigencia se ha reportado la correspondiente implementación, de acuerdo con los seguimientos trimestrales.

Finalmente, se identifican oportunidades de mejora respecto a incluir en los próximos planes de acción del PISCCJ, por parte de cada entidad miembro del CTOP, indicadores y metas que permitan establecer más claramente la correlación o impacto de estos en las condiciones de seguridad, convivencia y justicia de Bogotá.

### ***Departamento del Cauca***

De acuerdo con la revisión del PISCC y la visita territorial al Cauca, los responsables de la implementación del PISCC son la Gobernación del Cauca, la Secretaría Departamental de Gobierno y Participación Social y la Policía Nacional (particularmente los enlaces de cada entidad parte de la estructuración e implementación de dicha política pública), y demás miembros que componen el Comité Territorial de Orden Público.

Con relación al proceso de seguimiento se definieron los responsables del cumplimiento del PISCC mediante el uso de un tablero de control. Lo anterior, a través de un análisis semestral de cifras y

la integración interagencial e interinstitucional al asistir a mesas de trabajo de forma semestral y anual.

En cuanto a la evaluación se pretende apropiar la metodología que se encuentra en la *Guía Metodológica PISCC*, mediante el uso de la matriz de seguimiento al realizar evaluaciones de cifras y cumplimiento de indicadores por parte de las entidades responsables de forma semestral y anual.

### **3.3. Principales hallazgos y recomendaciones de la encuesta y la oferta institucional**

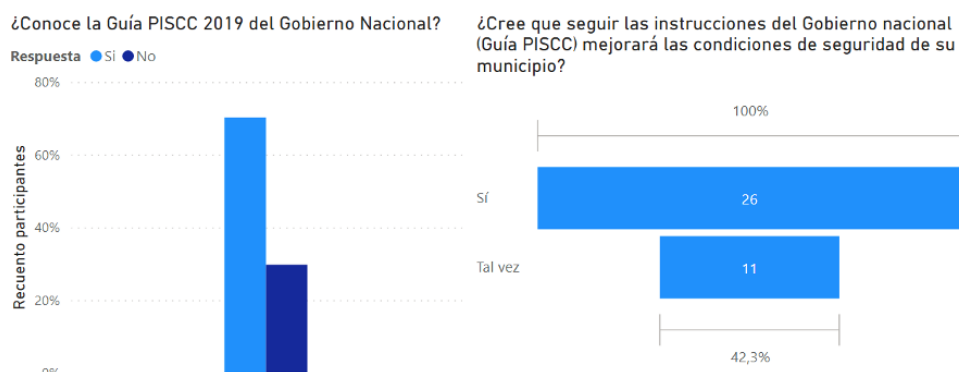
En las cinco entidades territoriales priorizadas se aplicó una encuesta que consiste en analizar la pertinencia de los instrumentos que se crean desde el Gobierno nacional para el acompañamiento técnico a las entidades territoriales en la formulación de su PISCC. Uno de estos instrumentos es la *Guía metodológica PISCC*, documento que contiene la explicación detallada de los componentes que deben tener los PISCC, así como aquellos insumos para facilitar el proceso de formulación. Sobre este aspecto, en la Gráfica 8 se determina que aproximadamente el 70% de los funcionarios de las diferentes instituciones que componen el CTOP y que participaron en el taller sí conocen este instrumento, mientras que aproximadamente el 30% de los asistentes no conocen la Guía. Si bien la mayoría afirman conocer la Guía, una gran parte de los participantes no están familiarizados con ella y, por lo tanto, no la utilizaron durante la formulación del PISCC. En este sentido, se recomienda a las instituciones del Gobierno nacional difundir aún más los instrumentos de acompañamiento y apoyo técnico dirigido a las entidades territoriales.

Por otro lado, la mayoría de los asistentes destacan que seguir las instrucciones del Gobierno nacional, representadas en la *Guía metodológica PISCC*, permite mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana, lo que respalda el interés a nivel territorial de articularse y coordinarse con los lineamientos y recomendaciones técnicas del nivel central. De la mano con lo anterior, 11 participantes aún no están seguros de la pertinencia de estos lineamientos para mejorar las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana en sus territorios, aspecto que puede responder a que las temáticas priorizadas desde el Gobierno nacional no concuerdan, en algunas



ocasiones, con las características diferenciadas de convivencia y seguridad ciudadana en los territorios

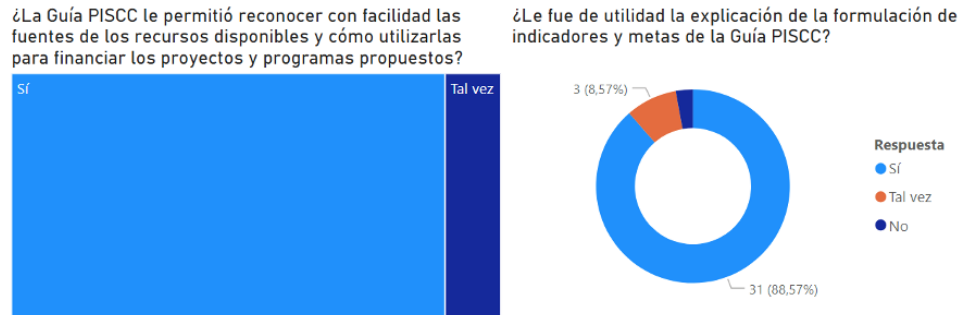
**Gráfica 8. Conocimiento de la Guía Metodológica PISCC**



**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

Además de lo anterior, a través de la encuesta se pudo concluir que para la mayoría de los miembros del CTOP de los municipios priorizados que asistieron al taller, la *Guía Metodológica PISCC* es clara explicando todos los componentes de la cadena de valor y siendo de utilidad para conocer y utilizar las fuentes de recursos disponibles para financiar los proyectos y programas propuestos en los PISCC. Así mismo, y considerando la gran dificultad de las entidades territoriales para formular indicadores y metodologías de seguimiento periódicas y sostenibles, se consultó a las entidades territoriales sobre la utilidad y pertinencia de la explicación en la *Guía Metodológica PISCC* para la formulación de indicadores y metas; sobre esto, el 88% de los participantes mencionaron que sí fue de utilidad, el 8.5% está indeciso y el 2% cree que no fue de utilidad. En consecuencia, se puede identificar que la *Guía Metodológica PISCC* ha sido un instrumento de acompañamiento técnico que transmite un mensaje integral, claro y de utilidad para las entidades territoriales en la formulación de su PISCC; sin embargo, es necesaria una mayor difusión de esta Guía y de las plataformas disponibles como el Observatorio del Sistema de Ciudades y Terridata para la construcción de diagnósticos, y facilitar la planificación oportuna del ciclo de política pública a nivel territorial.

**Gráfica 9.** Utilidad y pertinencia de la Guía Metodológica



**Fuente:** Elaboración propia, 2021.

## **4. Recomendaciones**

Luego de presentar los principales resultados del análisis del desarrollo de las caracterizaciones y las visitas territoriales en Barranquilla, Bogotá D.C., Bucaramanga, Tumaco y el Departamento del Cauca, pudieron obtenerse las siguientes recomendaciones, en espera de que ayuden a fortalecer el proceso de políticas públicas, la planeación y la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana en el país.

### **4.1. Diagnóstico, focalización y priorización**

A pesar de las restricciones dadas en pandemia se observó que algunas entidades territoriales innovaron en sus canales de diálogo y promoción de la participación ciudadana para la identificación y caracterización de problemas en convivencia y seguridad, migrando a espacios de discusión virtuales o uso de herramientas digitales. Teniendo en cuenta que los datos de registros administrativos de sistemas de información estatales pueden quedarse limitados al momento de revelar realidades territoriales (dada la complejidad misma de los fenómenos), se recomienda continuar combinando el análisis cuantitativo con la aplicación de instrumentos cualitativos tales como encuentros comunitarios, grupos focales, investigación participativa, entre otros, que permitan ampliar la comprensión de los problemas y reconocer dinámicas micro-territoriales (a veces desconocidas por la autoridad).

Respecto a la información cuantitativa, en Colombia se ha venido promoviendo y fortaleciendo las estrategias e iniciativas de datos abiertos en convivencia y seguridad ciudadana. Aunque la información pública aún no está disponible a nivel de unidades barriales y corregimientos y, eventualmente, se esperan mayores niveles de desagregación, lo cierto es que contar con portales web con datos sobre departamentos, municipios y distritos es un avance sustancial que viene democratizando el acceso a la información y promoviendo la generación de valor público. Se

sugiere revisar las fuentes con datos públicos que enlista la *Guía Metodológica PISCC* del gobierno nacional<sup>3</sup>.

Igualmente, es fundamental que los instrumentos de caracterización cualitativa se apliquen en entornos rurales en donde usualmente la información reportada en los sistemas de información no es de la mejor calidad dados los bajos niveles de denuncia; la poca conectividad, la limitada presencia de organismos de seguridad y justicia, entre otros, ha generado desconocimiento e insuficiente prevención y atención de problemáticas que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana en entornos urbanos y rurales. Identificar adecuadamente estos problemas permitiría ampliar esfuerzos hacia el mejoramiento de la convivencia, la promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos y la prevención de violencias, logrando que la agenda pública municipal no se concentre exclusivamente en asuntos de seguridad nacional y seguridad pública, hecho que eventualmente afecta la visibilidad de las necesidades de convivencia y seguridad ciudadana que luego no son debidamente integradas en los PISCC.

Una variable de análisis en los PISCC que puede ser significativa al momento de identificar problemas de seguridad ciudadana es el acceso a la justicia. Encontrar barreras que limitan el acceso de los ciudadanos (tecnológicas, físicas, de conocimiento) y realizar inventarios de equipamientos y servicios en justicia formal, no formal y comunitaria ha sido una apuesta de algunas entidades territoriales en Colombia. Dicho ejercicio ha permitido crear rutas de atención, aumentar los servicios en justicia y fortalecer los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

Apoyar la resolución del problema que puede dar origen al delito y mejorar los resultados en materia de acceso a la justicia tanto para víctimas como para la comunidad también es una idea compartida por múltiples autores (Mera y Espinoza, 2018; Binder, 2004; Beliz, 2012; Díaz, 2010; Holder, 2015; Mather, 2014, entre otros). Así las cosas: “sin acceso a la justicia, sobre todo para

---

<sup>3</sup> Para mayor información, se invita a los interesados a consultar las herramientas dispuestas por el Departamento Nacional de Planeación a través del Observatorio del Sistema de Ciudades. Consultar en: [https://osc.dnp.gov.co/guia\\_total.pdf](https://osc.dnp.gov.co/guia_total.pdf)

los sectores económica y socialmente más postergados, el riesgo de violencia aumenta en una comunidad” (Beliz, 2012, p. 28).

## **4.2. Formulación**

Para focalizar la inversión y mejorar la implementación del PISCC es necesario que los programas y proyectos que se formulen sean coherentes con los factores de riesgo, factores determinantes y problemas de seguridad y convivencia identificados en el diagnóstico. Algunos PISCC cuentan con diagnósticos rigurosos con consulta de múltiples fuentes, lo cual es un avance significativo en materia de diseño de políticas de seguridad ciudadana, pero al momento de formular soluciones éstas no corresponden con las necesidades identificadas.

De igual forma, es importante tener en cuenta que con las capacidades limitadas de las entidades territoriales no es posible atender todos los delitos y comportamientos contrarios a la convivencia identificados, por ello es fundamental priorizar a partir de criterios como: impacto o nivel de afectación, poblaciones vulnerables y capacidades o recursos locales.

Cabe resaltar que las acciones formuladas, para que logren desarrollarse, deben materializarse en programas y proyectos de inversión, entendidos estos últimos como:

La unidad operacional de la planeación del desarrollo que vincula recursos públicos (humanos, físicos, monetarios, entre otros) para resolver problemas o necesidades de la población y que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente estos recursos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la calidad de producción o de provisión de bienes o servicios por parte del Estado. (DNP, 2005).

Mismo caso que en el diagnóstico, se recomienda que la formulación de programas y proyectos sea participativa (*bottom-up*), buscando recuperar legitimidad y confianza de las comunidades hacia la institucionalidad en los territorios donde esto se requiera. Dicha participación puede extenderse a otros actores como el sector privado y público (visión multisectorial), lo que permitirá no solo comprender en mayor profundidad las dinámicas territoriales sino afianzar el compromiso en la ejecución.

En el proceso de formulación, es recomendable revisar políticas, planes o programas basados en evidencia que han mostrado resultados positivos y que, luego de un análisis, puedan ser adaptadas a la realidad territorial. El módulo de convivencia y seguridad ciudadana del Observatorio Sistema de Ciudades del DNP cuenta con un estudio que presenta buenas prácticas en prevención del delito en Colombia y otros países, enfocadas en personas, lugares y comportamientos riesgosos que puede ser de utilidad<sup>4</sup>.

Respecto a la formulación basada en evidencia, Frühling (2012) sugiere que los proyectos de intervención con probada eficacia en la reducción del delito y la violencia abarcan áreas tales como: “i) prevención social del delito; ii) prevención situacional del delito; iii) actividades preventivas de la policía; iv) actividades de control del delito que realiza el sistema de justicia penal; v) acciones e intervenciones que realiza el sistema penitenciario” (p. 8). En este orden de ideas, el autor complementa su sugerencia mencionando que la importancia de la formulación de políticas públicas sobre el delito basadas en evidencia rigurosa es un mensaje que viene creciendo en la región “debido a que el debate respecto de las políticas apropiadas para reducir el delito suele estar altamente politizado” (Frühling, 2012 p. 14).

#### **4.3. Planeación operativa y financiera**

Es fundamental definir la cadena de valor del PISCC, es decir, la relación secuencial y lógica entre diagnóstico, priorización y actividades. Su estructura inicial puede ser, por ejemplo: eje o componente, objetivo general, objetivo específico y línea de acción (posteriores programas y proyectos). Esta estructura jerárquica facilitará la implementación y el seguimiento del PISCC.

Será necesario, igualmente, desarrollar un Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para el PISCC, sumando a la cadena de valor previamente definida un indicador por proyecto, una meta para la vigencia (¿a dónde se quiere llegar? – cuantificación de objetivos), la apropiación y el costo

---

<sup>4</sup> Para mayor información, se invita a los interesados a consultar el documento dispuesto por el Departamento Nacional de Planeación a través del Observatorio del Sistema de Ciudades. Consultar en: [https://osc.dnp.gov.co/Prevenir\\_delito.pdf](https://osc.dnp.gov.co/Prevenir_delito.pdf)

total de cada proyecto y la posible fuente de financiación (FONSET, FONSECON, recursos propios de libre destinación, regalías, aporte de sector privado o cooperación internacional).

Algunas de las estrategias y/o proyectos priorizados ya tienen garantizados los recursos, producto de la cofinanciación por parte de otros sectores o niveles de la administración pública. Es importante que estos aportes también se hagan visibles en el documento, al momento de definir de dónde provienen los recursos para financiar el PISCC.

#### **4.4. Implementación**

La multisectorialidad y la integralidad en políticas de seguridad constituyen un desafío. Dotar al municipio de estructuras organizativas que promuevan la coordinación y la cohesión interinstitucional entre autoridades nacionales y municipales (multisectorialidad) e incorporar diversos organismos a la gestión de la seguridad que usualmente no eran vistos como parte del sector tales como educación, recreación, planificación urbana (integralidad), parecen ser tareas complejas en la medida que cada sector se compromete en el cumplimiento de sus propias metas de manera individual y no siempre trabaja de forma armonizada con el resto de miembros de la administración pública (Chinchilla y Vorndran, 2018). Ahora bien, lo anterior no significa que esto sea una tarea imposible: en Colombia ya se observan algunas buenas prácticas de trabajo multisectorial e integral en convivencia y seguridad ciudadana.

Por ello se recomienda diseñar rutas transectoriales o generar espacios de planeación en donde se integre la oferta de servicios de la administración alrededor de objetivos de convivencia y seguridad. Este ejercicio puede ser desarrollado con múltiples sectores de nivel municipal, entidades de orden nacional o departamental, incluyendo -incluso- actores locales que lideren proyectos de cooperación internacional. Por ejemplo, algunos programas de prevención del delito dispuestos en el PISCC pueden apoyarse en la oferta de servicios que tengan otras secretarías o instancias encargadas de la agenda social, educación, cultura, deporte, salud, etc.

#### **4.5. Seguimiento y evaluación**

Chinchilla y Vorndran (2018) señalan que uno de los mayores desafíos a nivel regional para el impulso de políticas de seguridad ciudadana es la evidencia empírica y el rigor científico.

Esta exigencia supone al menos cumplir con tres condiciones: (i) disponibilidad y gestión de información fiable y oportuna, (ii) existencia de un recurso humano con capacidades técnicas para gestionar políticas asociadas al nuevo paradigma de la seguridad [ciudadana] –tanto en las instituciones como en la sociedad civil–, y (iii) acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que faciliten la gestión de información para el diseño, implementación y monitoreo de las políticas y programas. (p. 16).

Al respecto, de acuerdo con lo observado en las entidades territoriales analizadas, algunas de ellas se encuentran en camino de cumplir con tales exigencias, partiendo del aumento de la disponibilidad y la calidad de la información, el abordaje multicausal de la seguridad ciudadana por parte de personal profesionalizado en el área y el acceso y uso de TICs para una mejor gestión territorial. Sin embargo, la rigurosidad sigue siendo un desafío por alcanzar en gran parte de las entidades territoriales, sobre todo en aquellas con menores recursos y limitadas capacidades técnicas y de gestión.

Dicha rigurosidad, sin duda, debe contemplarse al momento de hacer monitoreo y seguimiento a los programas y proyectos formulados. Es fundamental contar con un equipo técnico, multidisciplinar, conocedor del modelo de gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana que recopile, procese y analice permanentemente información que permita conocer el estado de avance de cada proyecto en la entidad territorial.

Es importante tener en cuenta que se requieren indicadores, no solo de gestión, también de producto y resultados al momento de medir el avance o retroceso en el logro de los objetivos y proyectos propuestos. Es necesario que cada indicador cuente con mínimo tres características: tipo de acumulación (cómo avanza el indicador y cada cuánto se mide); línea base (el valor del indicador al momento de iniciar el PISCC) y la meta semestral, anual y del cuatrienio. En la *Guía Metodológica PISCC* se amplía un poco más la orientación en esta materia.



El uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación es fundamental a la hora de hacer seguimiento al PISCC, en la medida que permite gestionar información para dimensionar problemas y tomar decisiones a tiempo. Para ello se recomienda crear un tablero de control que permita visualizar (de forma estandarizada y organizada) las prioridades y metas establecidas en el PISCC, así como los análisis de alertas tempranas sobre la consecución de éstas. Dicho tablero es útil para ver avances y retos en la implementación, aumentar los procesos de rendición de cuentas y evaluar el desempeño de los actores mapeados en el diagnóstico.

Cabe anotar que, de acuerdo con lo observado, no se encontraron evaluaciones de proyectos procedentes de los PISCC analizados. Tampoco se encontraron proyectos programados desde su diseño para ser evaluados. La evaluación de resultados e impacto permitiría mejorar las acciones en su actual aplicación, por ello en *la Guía Metodológica PISCC* se recomienda:

- Recopilar información e insumos: implica recolectar la información sobre el comportamiento de delitos, estudios realizados por las instituciones, universidades, encuestas de percepción o cualquier otro insumo que aporte información sobre los resultados de la implementación.
- Realizar un informe de gestión anual y de resultados: para hacer este informe, es necesario completar la información de los indicadores y el avance de las metas.
- Evaluación de impacto: para algunos proyectos especiales se sugiere contratar procesos de evaluación de impacto que permitan analizar con profundidad los resultados obtenidos. Al realizar este proceso se sabrá con exactitud si la estrategia implementada tuvo algún efecto en los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana. Algunas universidades, probablemente estén interesadas en participar de este tipo de evaluaciones, sin mayor contraprestación que la generación de conocimiento y el aprendizaje para la comunidad académica.
- Análisis, recomendaciones y lecciones aprendidas: finalmente, una vez obtenidos y recopilados todos los insumos, es necesario analizar la información y generar recomendaciones para la implementación del siguiente año. Al final de los cuatro años, se

deben sistematizar las lecciones aprendidas durante todas las fases del proceso en dicho período.

## Bibliografía

Beliz, G. (2012). *Gobernar la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Amenazas, desafíos y nudos estratégicos de gestión*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 2da Ed. Legis

Chinchilla, L. y Vorndran, D. (2018). Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años. En: *Documento para discusión N° IDB-DP-640*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Congreso de Colombia. (12 de agosto de 1993) Ley “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República”. [Ley 62 de 1993]. .

Departamento Nacional de Planeación (2005). *Documento Guía del módulo de capacitación virtual de Teoría de proyectos*. Bogotá: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Departamento Nacional de Planeación (2019). *Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor*. Bogotá: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Como medirla y como mejorarla*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Nacional de Planeación y Policía Nacional de Colombia (2019). *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá. Disponible en: [https://osc.dnp.gov.co/guia\\_total.pdf](https://osc.dnp.gov.co/guia_total.pdf)

Gélvez, J., Miranda, C. y Nieto, M. (2021). *De la planeación nacional a la territorial: ¿cómo se diseña y articula la política de convivencia y seguridad ciudadana en Colombia?* (manuscrito en proceso de publicación).