

# Guía Operativa para la implementación del proceso de Focalización del Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito

Colección **Documentos de Trabajo n° 42**

---

Serie **Guías y Manuales**  
Área **Seguridad Ciudadana**





# Guía Operativa para la implementación del proceso de Focalización del Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito

Documento de Trabajo nº 42

Serie: Guías y manuales

Área: Seguridad Ciudadana



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

**Edita:**

Programa EUROsociAL  
C/ Beatriz de Bobadilla, 18  
28040 Madrid (España)  
Tel.: +34 91 591 46 00  
[www.eurosocial-ii.eu](http://www.eurosocial-ii.eu)

**Socios operativos:**

Foro Europeo para la Seguridad Urbana



Observatorio Internacional de Justicia Juvenil

**Socio coordinador:**

Expertise France

**Consultoría:**

Proyectos Estratégicos Consultoría, SC

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

**Realización gráfica:**

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Marzo 2016



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.



## **Consultores**

Carlos Mendoza y Óscar Aguilar, Proyectos Estratégicos Consultoría

## **Revisión**

Jesús Solares, Experto Sector Público

## **Agradecimientos**

Agradecimientos especiales al equipo del PEC que ha participado en la elaboración de esta guía:

Laura K. Villarreal Granados, Jazmín Mejía Meza, Ana L. Reyes Millán, Evelyn G. Mejía López, Luis A. Galindo Granados y Héctor Zayas Gutiérrez.



# Índice

Presentación.....	7
Focalización .....	13
FO-1 .....	17
FO-2 .....	25
FO-3 .....	35
FO-4 .....	43
FO-5 .....	51
FO-6 .....	59
FO-7 .....	67
FO-8 .....	75
FO-9 .....	83
FO-10 .....	91
FO-11 .....	97
FO-12 .....	107
FO-13 .....	115
FO-14 .....	125
FO-15 .....	135
FO-16 .....	145
FO-17 .....	157
FO-18 .....	167
FO-19 .....	177
FO-20 .....	185
FO-21 .....	191
FO-22 .....	201
FO-23 .....	209
FO-24 .....	217
FO-25 .....	227
FO-26 .....	235
FO-27 .....	243
Anexos .....	251



## Presentación

En abril de 2015, en el marco del IV Encuentro Ministerial en Seguridad Ciudadana, organizado por el Programa EUROsociAL, los gobiernos de 15 países de América Latina declararon su adhesión al “Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito”, mediante la firma de la Declaración para la Prevención de la Violencia y el Delito de Cartagena de Indias, Colombia.

Dicho modelo fue desarrollado con el propósito de contribuir a la construcción y consolidación de políticas públicas de seguridad ciudadana con un enfoque de prevención integral de la violencia y el delito en la región. Su concepción tuvo como premisa la elaboración de un instrumento flexible que sirva a los gobiernos como parámetro para apoyar el diseño y la revisión de sus planes, programas, estrategias y acciones en las materias concernientes.

De esta forma, el Modelo plantea una ruta de referencia sobre la base de siete procesos y dos condiciones de funcionalidad, articulados en 28 estrategias y 134 líneas de acción, que se recomiendan instrumentar, concomitante o sucesivamente, para avanzar en la creación y fortalecimiento de capacidades institucionales y ciudadanas con miras a gestionar los programas y proyectos de prevención social, comunitaria, psicosocial y situacional.

Con dichos antecedentes, se dispuso la elaboración de una herramienta que hiciera posible identificar con la mayor especificidad los pasos o eslabones a transitar para lograr la implementación de dos procesos estratégicos del modelo, que son institucionalización, focalización y equidad y dignificación con perspectiva de género. De esta manera, la presente guía operativa tiene el objetivo de proporcionar a los gobiernos un instrumento dinámico para llevar a la práctica y materializar las estrategias y líneas de acción que sustentan el proceso de institucionalidad,

En el diseño de la guía se procuró que cada una de las 27 líneas de acción pudieran leerse de manera independiente, aun cuando en algunos casos sus rutas de trabajo y alcances se encontraran interrelacionados.

Así, para cada línea de acción se sugiere una ruta de implementación y elementos afines, que comienzan con un plan de trabajo para su operación, marcos de referencia,

claves de éxito y limitaciones para su ejecución; igualmente, se establecen responsables, se identifican a los actores que han de intervenir y los recursos que se necesitarían, se señalan ventajas o beneficios de su implementación y, por último, se ofrecen ejemplos de experiencias ejecutadas en países de la región o de prácticas con evidencia de éxito documentadas en estudios especializados.

Para facilitar su clasificación e identificación, a cada una se le asignó una clave, compuesta por las iniciales del proceso al que pertenecen (FO para el caso de Focalización) seguida de un número consecutivo, que sirve para hacer conexiones entre una línea y otras.

A continuación se presenta la estructura mediante la cual fue desarrollado el documento y se explica cada uno de sus componentes.

- **Recuadro de referencia:** se señala el proceso del que se trata, institucionalización o focalización, su objetivo, la estrategia a la que se circunscribe, la línea de acción a desarrollar, así como la clave que la identifica.

<b>a) Proceso</b>	
<b>b) Objetivo</b>	
<b>c) Estrategia</b>	
<b>d) Línea de acción</b>	
<b>CLAVE</b>	

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

**1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable:** se orienta sobre la instancia de gobierno que pudiera asumir el liderazgo en la implementación de la línea de acción. Asimismo, se describe de manera general al funcionario responsable que deberá encabezar la ejecución a partir de sus atribuciones, capacidades técnicas, conocimientos, experiencias y/o aptitudes.

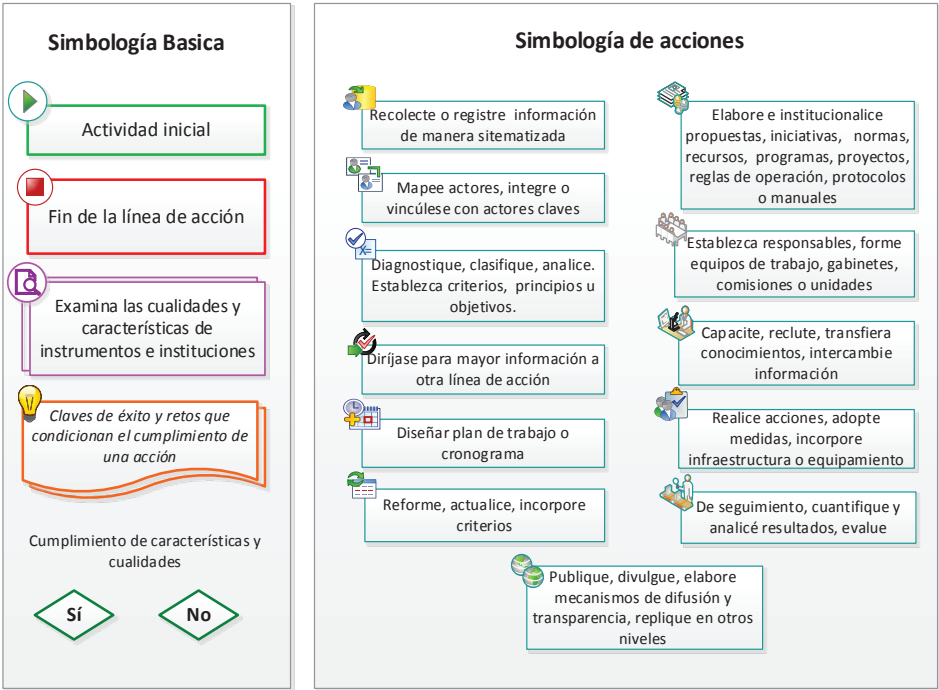
**1.2. Plan de trabajo:** paso a paso se desarrolla cómo habría de materializarse la línea de acción, enunciando las actividades concretas que la instancia responsable debe realizar o coordinar con el resto de los actores.

En promedio, cada línea fue desarrollada en seis pasos que orientan los cursos de acción que los operadores pueden seguir, desde proponer una iniciativa o modificación de la legislación, hacer un diagnóstico, impulsar diálogos interinstitucionales y sociales, incorporar presupuestos, generar sistemas de información al servicio de la seguridad ciudadana y diseñar políticas públicas a favor de grupos vulnerables, hasta crear un sistema de indicadores y realizar

evaluaciones de impacto, pasando por crear una instancia rectora encargada de la política de prevención integral y elaborar un plan de alcance nacional que rija la política pública de prevención de la violencia y el delito, y desarrollar un esquema regional de política para la prevención de la violencia y el delito con un enfoque integral.

- 1.3. Flujoograma:** permite interpretar el plan de trabajo de manera simple y gráfica. De esta manera se garantiza que los operadores identifiquen iconográficamente los pasos que han de seguir. Al mismo tiempo se incluyen referencias a procesos contenidos en otras líneas de acción y se sugieren algunas claves de éxito para la ejecución y sostenibilidad de los planes de trabajo.
- La simbología y cromática utilizada para la elaboración de los flujoogramas se explica a partir del siguiente catálogo.

**CATÁLOGO DE SIMBOLOGÍA**



- Claves de éxito, marcos de referencia y retos:** de manera complementaria, se incluyeron en cada una de las guías, una serie de recuadros en los que los operadores encontrarán claves de éxito, que podrían apoyar la correcta implementación de la línea de acción y representarían ventanas de oportunidad para asegurar la sostenibilidad e institucionalización del proceso.

Asimismo, encontrarán marcos de referencia en los que se exponen conceptos y dogmática especializada en cada materia, a efecto de que los países dispongan de material de rápida consulta para sustentar metodológica o teóricamente cada uno de los procesos, o bien para profundizar en el conocimiento de cada una de las materias expuestas.

Por otra parte, se incluyeron los retos que podrían obstaculizar la ejecución del proceso. Aun cuando es preciso tenerlos muy presentes, en la mayoría de los casos con voluntad política sería posible superarlos con medidas de carácter legislativo, asignación de presupuesto, integración de estructuras, así como con el monitoreo y evaluación de las acciones.

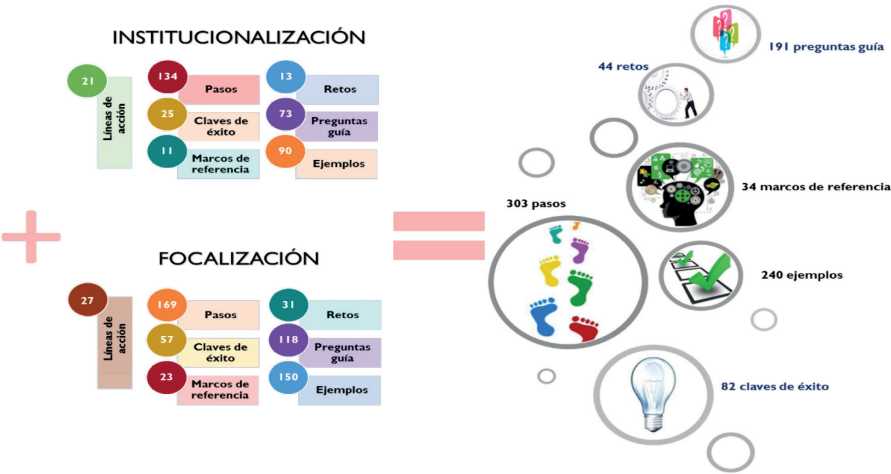
2. **Diagnóstico institucional:** se presentan una serie de preguntas-guía basadas en el plan de trabajo, que permiten identificar el estatus o el grado de avance en la implementación local de la línea de acción. En este apartado, los gobiernos encontrarán preguntas que servirán para que los operadores elaboren un balance sobre la situación en que se encuentran, a efecto de que identifiquen ventanas de oportunidad en las que pudiera hacerse énfasis para lograr la consolidación de la propuesta de cada línea de acción.
3. **Identificación de actores:** se señalan las dependencias, áreas o sectores clave, que inciden en la materialización de la línea de acción, describiendo brevemente la actividad o función sustantiva inherente a cada uno de ellos.
4. **Previsión de recursos:** se especifica si es necesario gestionar recursos adicionales (materiales, económicos, humanos) para ejecutar la línea de acción, señalándose genéricamente para qué fines.
5. **Ventajas, beneficios, ejemplos:** por último, se indica la pertinencia de la implementación de la línea de acción, a partir de una breve narrativa donde se describen los efectos positivos o resultados esperados, y se exponen ejemplos que refuerzan los argumentos.

Al efecto, se realizó una recopilación de alrededor de 240 experiencias implementadas alrededor del mundo y especialmente en América Latina, relacionadas con los procesos referidos en cada una de las líneas de acción. Muchas de ellas consideradas como buenas prácticas, que cuentan con evidencia de éxito obtenida mediante evaluaciones de impacto. Con tales ejemplos, los países tendrán un referente de las prácticas exitosas que podrían ser replicadas a contextos locales de acuerdo con las necesidades específicas.

Cabe señalar que para el desarrollo de estas guías, se contó con la activa participación de los países que concurren a este proyecto, toda vez que intercambiaron información sobre sus prácticas y experiencia, a partir de un cuestionario elaborado ex profeso, que en mucho contribuyeron a enriquecer el presente documento.



NUMERALIA DE LAS GUÍAS OPERATIVAS





## Focalización



A diferencia de las acciones de política social que son principalmente de carácter universal y están dirigidas a conglomerados que en general comparten situaciones de marginación y pobreza, las de prevención integral tienen como característica atender las causas y los efectos de situaciones específicas de criminalidad. Fundamentalmente, sus intervenciones se realizan en grupos de individuos o territorios delimitados por sus condiciones particulares de riesgo y vulnerabilidad ante la violencia y el delito.

La focalización es un elemento de racionalidad y efectividad en la consecución de objetivos específicos. Apunta a establecer prioridades en la solución de problemas concretos previamente identificados.

Las intervenciones, por lo tanto, si bien parten de la reconocida multicausalidad de la inseguridad y la violencia, precisan una gestión estratégica en la identificación de factores de riesgo críticos y de múltiples impactos que afectan directamente a grupos poblacionales en especial situación de vulnerabilidad y territorios específicos.

En este orden de ideas, la focalización inteligente aleja a la prevención integral de las políticas universales y restringe el ámbito de intervención a fines concretos, sea en la disminución de factores de riesgo, la promoción de factores de protección o la mitigación de los problemas asociados a la inseguridad. Apostar solo por la política social para controlar dichos fenómenos o confundirla con prevención integral, sería tanto como errar en el diagnóstico, criminalizar la pobreza y la marginación, y atomizar las intervenciones del Estado.

Por lo anterior, la focalización territorial prioriza zonas consideradas hot spots o “lugares problema” y rutas de migrantes en situación de precariedad, de trasiego de armas y de contrabando de distinta índole, entre otras. La focalización poblacional se concentra en grupos en particular situación de vulnerabilidad como niñez, adolescencia, mujeres, madres adolescentes, jóvenes en situación de vulnerabilidad social, personas con adicciones, víctimas de delitos violentos y comunidades indígenas, por mencionar algunos. En tanto que la focalización relativa a problemas concretos se orienta en homicidios,

violencia familiar, violencia sexual, abuso infantil, robo en distintas modalidades, muertes por hechos de tránsito, enfrentamientos y riñas entre pandillas, cadenas productivas afectadas, entre otros. Así, la focalización promueve entornos de mayor protección que permite a las personas mejorar sus niveles de seguridad humana y fortalecer la cohesión social.

## FO-1

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-1	Convertir al municipio, a partir de las directrices marcadas por el instrumento programático rector de las políticas de prevención integral, en el ámbito institucional central para la implementación de intervenciones en grupos sociales y barrios, colonias, comunas y comunidades urbanas y rurales delimitados.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Los funcionarios públicos responsables de impulsar esta línea de acción pueden ser los titulares de las áreas de Coordinación, operación territorial e información o bien, de planeación presupuestaria de la institución rectora de las políticas de prevención social de la violencia y el delito, que tengan experiencia sobre el ámbito municipal.

### 1.2. Plan de trabajo

1. Identificar el marco programático rector que atañe a las políticas públicas en materia de prevención integral, incluyendo los programas de instituciones de salud, desarrollo social, educación, entre otras, a fin de revisar cuál es el papel que se

otorga al municipio en la implementación de intervenciones locales, con el propósito de tener una visión amplia de la perspectiva y enfoque que imprimen los distintos sectores que participan en la prevención al ámbito municipal.

**Reto:** en el caso de que no exista un plan, programa o estrategia de prevención integral, se deberá atender a la ejecución de la línea de acción IN-5.

2. En caso de que en estos documentos rectores no se incluya al municipio como eje en la implementación de los programas y proyectos en la materia, impulsar la realización de las modificaciones pertinentes (pueden ser de orden jurídico, programático y hasta presupuestal) para hacer explícita esta posición, tratando de respaldar en argumentos y evidencias cómo esta práctica ha demostrado éxito en otros contextos y circunstancias.

**Reto:** elaborar herramientas de apoyo como manuales, protocolos, guías, lineamientos, entre otras donde se señale, de acuerdo al contexto particular de cada país o administración subnacional o local, las atribuciones generales de los municipios, los alcances de su actuación en esta materia, así como ejemplos de prácticas exitosas que hayan tenido lugar en circunstancias similares en otros países de la región.

3. El funcionario responsable deberá ejercer una función de liderazgo técnico e institucional, muy apoyado por el liderazgo político, mediante la realización de foros, mesas de trabajo, talleres y demás actividades colectivas con representantes de las municipalidades, con el doble propósito de incorporar las opiniones y aportaciones de los participantes, así como para difundir este cambio de paradigma y comprometerlos en la implementación de las acciones (ver línea de acción FO-27).
4. Otro aspecto fundamental para materializar esta descentralización de las iniciativas de prevención será el seguimiento y apoyo técnico *in situ* que la instancia rectora pueda dar a los operadores locales en el entendido de que el desarrollo de capacidades institucionales y sociales solo puede lograrse de forma paulatina, progresiva y con apoyo permanente de todos los estamentos presentes.

**Reto:** en caso de que la instancia rectora no lleve a cabo dichas funciones, incorpórelas al área respectiva (ver línea de acción IN-2).

5. No debe pasarse por alto el tema presupuestal, por lo que el responsable puede proponer o diseñar un mecanismo a través del cual se garantice que el municipio



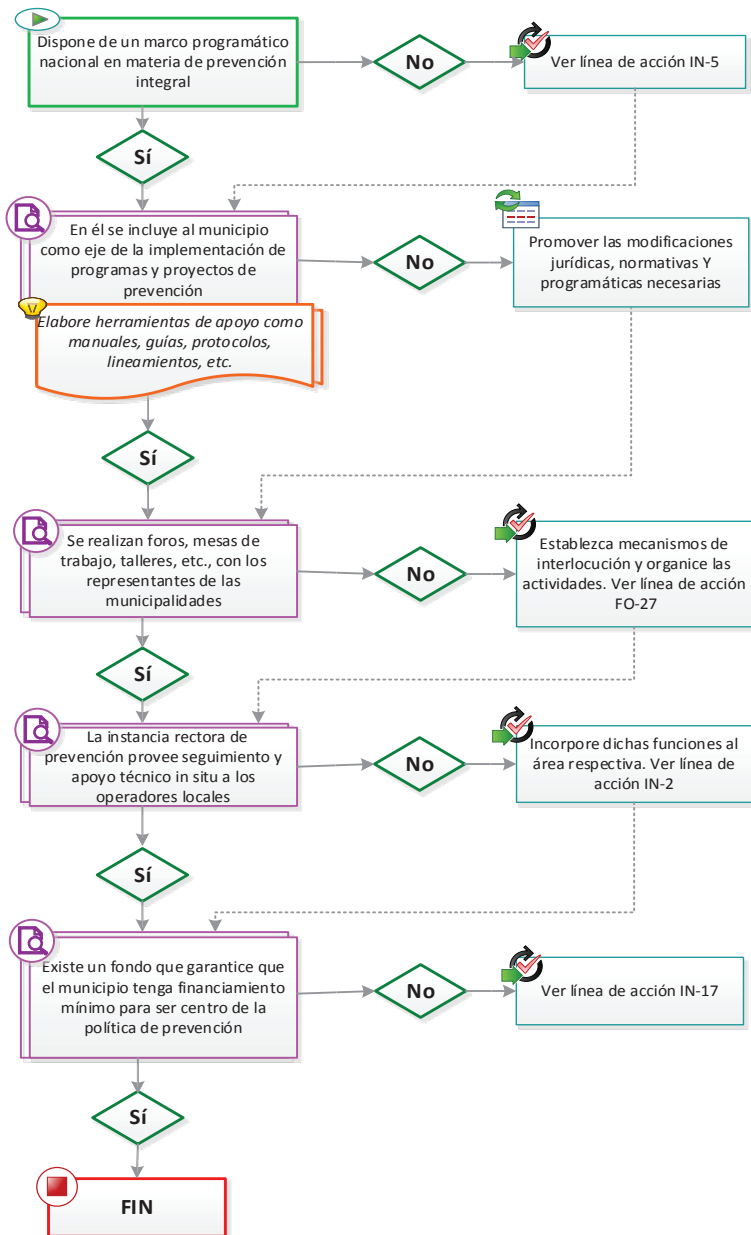
tenga el flujo financiero mínimo necesario para convertirse en el centro de la política de prevención integral (ver línea de acción IN-17). Por lo que también implica el desarrollo de cabildeo con congresistas o funcionarios del ministerio de finanzas para incorporar partidas específicas a este proyecto, buscando si es preciso, apoyo externo de financiación privada.

**Clave de éxito:** el liderazgo, capacidad de convocatoria, apoyo y coordinación que tenga la institución rectora para articular, con los gobiernos subnacionales y particularmente con las municipalidades, las medidas necesarias (jurídicas, normativas y/o presupuestales) para la descentralización de las políticas de prevención, son condiciones elementales para que esta línea de acción se pueda materializar, pues la participación de estos actores orientará las medidas hacia las necesidades y requerimientos de los operadores locales.

Finalmente, es necesario que esta línea de acción se materialice en un documento programático emitido por la autoridad nacional, subnacional y/o en el presupuesto de egresos de todos los estamentos de gobierno (ver ejemplos).

### 1.3. Flujograma

**FO-1:** Convertir al municipio, a partir de las directrices marcadas por el instrumento programático rector de las políticas de prevención integral, en el ámbito institucional central para la implementación de intervenciones en grupos sociales y barrios, colonias, comunas y comunidades urbanas y rurales delimitados



## 2. Autodiagnóstico institucional

Una acción debe estar anclada a un marco normativo y programático vigente que le dé sustento, sobre todo cuando se trata de un proyecto de trabajo que tocará diferentes ámbitos de gobierno y que requiere de recursos públicos para lograrse exitosamente, por lo que el funcionario responsable tiene que identificar y conocer las herramientas que puede utilizar para cumplir con el objetivo.

### Preguntas guía

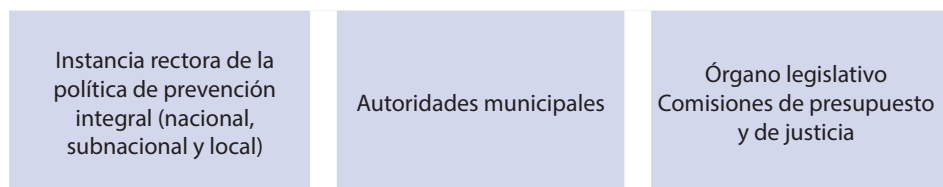
- Los programas de prevención que se han realizado en su país, ¿se han desarrollado tomando como base la focalización en las municipalidades?
- ¿Cuáles han sido los criterios de focalización territorial que han considerado para la implementación de los proyectos de prevención?
- ¿Se han llevado a cabo foros, mesas de trabajo, talleres o similar con representantes de las municipalidades para incorporar sus opiniones en la materia?
- En su país, ¿hay mecanismos de transferencia presupuestal del nivel federal para proyectos de prevención integral que sean destinados a los municipios?

## 3. Identificación de actores

Adicional a las áreas de Coordinación, Operación territorial e información y de Planeación presupuestaria de la institución rectora de las políticas de prevención social de la violencia y el delito del nivel nacional, es indispensable convocar a sus homólogos en los niveles subnacional y local, así como a otras autoridades de las municipalidades que pudieran participar en la implementación de las intervenciones de prevención (salud, educación, servicios municipales, infraestructura, seguridad, convivencia y obras públicas, entre otras).

Para facilitar esta identificación de actores, podrían convocarse asociaciones u otras agrupaciones de municipios que simplificaran los primeros esfuerzos de acercamiento.

En caso de que se realizaran modificaciones al marco jurídico o al presupuestal para otorgar o fortalecer el financiamiento municipal, se tendría que impulsar el acercamiento y apoyo de los congresistas pertenecientes a las comisiones encargadas del marco regulatorio del sistema de justicia así como de aquellas responsables de analizar y dictaminar los proyectos de presupuesto nacional (comisiones de presupuesto o cuenta pública, de hacienda, del tesoro).



## 4. Previsión de recursos

Aun cuando no se requieren recursos para realizar esta acción *per se*, pues solamente se tiene que contemplar en los documentos programáticos que se incorpore el elemento de focalización municipal; sin embargo, a manera de prospectiva, se deben prever los recursos humanos, financieros y materiales que se requieren para implementar un programa o proyecto de prevención social en el municipio, por lo que tiene que considerarse dentro de las actividades del funcionario responsable el realizar un proyecto de presupuesto para otorgar a los municipios (a manera de fondo o subsidio) y que estos puedan implementar estrategias sobre el tema.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Descentralizar la operación en materia de prevención integral de la violencia y el delito y otorgarles mayor autonomía e independencia a los operadores municipales, para que tomen esta bandera como suya, ha comprobado surtir mejores efectos que aspirar al diseño e intervenciones coordinadas desde los gobiernos centrales. Lo anterior debido a que los proyectos están delimitados por diagnósticos más precisos, a que los responsables de llevar a cabo las intervenciones no están restringidos, en número, por una estructura burocrática centralizada (que impediría tener suficientes operadores en cada municipalidad) y porque hay mayor convencimiento y compromiso toda vez que son los propios beneficiarios de las medidas acordadas.

Ejemplos que reflejan esta perspectiva se van multiplicando cada vez con mayor frecuencia como en el diseño institucional de El Salvador, que se muestra en el siguiente cuadro.

## Ejemplos

En **Costa Rica**, se encuentran iniciativas de regulación urbana que integran la seguridad ciudadana, aunque se enfrentan al reto de incorporar la perspectiva de prevención situacional, específicamente del CPTED.

- Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana (2011-2030): [http://www.mivah.go.cr/Documentos/potgam/PROPUESTAS-3\\_21\\_AGOSTO\\_2012.pdf](http://www.mivah.go.cr/Documentos/potgam/PROPUESTAS-3_21_AGOSTO_2012.pdf)
- Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana (2013): [http://www.mivah.go.cr/Biblioteca\\_PlanGAM.shtml](http://www.mivah.go.cr/Biblioteca_PlanGAM.shtml)
- Seguridad urbana: [http://www.mivah.go.cr/Documentos/PlanGAM2013/01-DIMENSIONES/Urbana\\_Regional.pdf](http://www.mivah.go.cr/Documentos/PlanGAM2013/01-DIMENSIONES/Urbana_Regional.pdf)

Por otra parte, en el documento denominado “Protocolo de articulación para la coproducción de la seguridad desde el nivel nacional y territorial en **Costa Rica**”, se destaca la existencia de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) como espacios estratégicos a nivel municipal para la coordinación en el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local, con lo cual se evidencia una tendencia hacia la descentralización y hacia la coproducción de en la gestión de la seguridad y la prevención. No obstante, se señala la necesidad de desarrollar Unidades de Gestión Territorial de la Prevención de la Violencia, con el propósito de articular las estrategias desde el nivel nacional hasta el local.

Fuente: Solís J. y Franco V. (2015), “Protocolo de articulación para la coproducción de la seguridad desde el nivel nacional y territorial en Costa Rica”, Programa para la Cohesión Social en América Latina, EUROsociAL.

Asimismo, en el documento “Propuesta para la articulación interinstitucional para la prevención de la violencia” elaborado por Vasco Franco y Julio Solís en 2015 para apoyar la articulación interinstitucional de una nueva estructura gubernamental que coordine las políticas de prevención social en **Costa Rica**, se abunda en la relación de los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI) de carácter municipal con el resto de las instituciones que participan en la nueva estructura.

Fuente: Franco V. y Solís J. (2015), “Propuesta para la articulación interinstitucional para la prevención de la violencia”, Programa para la Cohesión Social en América Latina, EUROsociAL.

Mientras que **Guatemala**, el Plan de Acción de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034, señala la importancia para el éxito de las políticas de prevención integral el liderazgo de los municipios:

“El logro de estos objetivos, presenta como desafío el rol protagónico que deberá ser asumido por los alcaldes de cada Municipio, procurando la Prevención como la estrategia más idónea que implica la corresponsabilidad de actores estatales y no estatales, con la oportunidad de transformar integralmente los enfoques tradicionales de seguridad con base en la participación ciudadana.”

<http://unesco Guatemala.org/wp-content/uploads/2015/01/Plan-de-Accion-nacional2.pdf>

Finalmente, en **El Salvador**, el Plan Nacional de Prevención de la Violencia 2015-2019 (PNPV) ha priorizado la estrategia de prevención en 50 municipios, en este sentido, en el documento “Pautas para la implementación del PNPV de El Salvador en el territorio” elaborado por EUROsociAL en 2015, destaca la necesidad de reorganizar y fortalecer los Comités Municipales de Prevención de la Violencia.

Fuente: Carrera L. (2015), “Pautas para la implementación del PNPV de El Salvador en el territorio”, Programa para la Cohesión Social en América Latina, EUROsociAL.

## FO-2

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana
d) Línea de acción	
FO-2	Desarrollar mecanismos de planeación de intervenciones con diagnósticos participativos, que prioritariamente surjan del ámbito micro regional y de los propios grupos o comunidades en conflicto o en situación de vulnerabilidad.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

La responsabilidad de implementar esta línea de acción recaerá en la institución o dependencia rectora de la política integral de prevención de la violencia y el delito o en sus homólogas de los niveles subnacional, regional y local, específicamente en las áreas de Planeación y administración en coordinación con Investigación y desarrollo.

El funcionario público responsable de esta línea de acción necesitará tener conocimiento técnico y experiencia en la aplicación de estrategias y proyectos de prevención del delito y la violencia a nivel local, así como en la coordinación de los actores institucionales y de la sociedad civil y la creación de grupos numerosos de trabajo.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Zonificar y seleccionar comunidades vulnerables, para comenzar las acciones es necesario localizar las principales zonas vulnerables de cada demarcación, para ello las áreas de Planeación y administración deberán identificar la concentración de delitos, faltas administrativas, percepción de inseguridad y número de quejas a través de mapas por colonia, barrio o comunidad, que deberán empalmar con otros criterios como pobreza, marginación u otros relacionados que sirvan de base para catalogar una comunidad como vulnerable.

**Clave de éxito:** las comunidades vulnerables pueden ya estar delimitadas en los programas o planes locales de prevención integral de la violencia y el delito o bien haber sido establecidas en las estrategias y proyectos de los mismos, en cuyo caso los objetivos específicos estarán de antemano determinados. Revisar si en el país se cuenta con herramientas definidas en las líneas de acción FO-4 y FO-5, de igual manera los mapas temáticos de violencia y delitos pueden ser obtenidos en las áreas de Investigación y desarrollo, de sistemas de información y estadística criminal o áreas análogas.

2. Organizar equipos de trabajo para la recolección de información. El área de Planeación y administración de los niveles nacional, subnacional o local de la instancia rectora de la política de prevención Integral formará equipos de trabajo según las problemáticas y zonas identificadas como prioritarias. Luego, cada equipo se encargará de recolectar información básica tanto previa como presente, mediante ejercicios participativos, entre ellos y con actores clave de cada una de las comunidades seleccionadas.

**Marco de referencia:** un Diagnóstico Participativo es un proceso de análisis de una problemática que permite sostener y generar estrategias y proyectos de un plan o programa para su solución, recolectando y sintetizando las particularidades, características, recursos y percepciones sobre la problemática directamente de la población afectada de una comunidad. Es un método para determinar, desde el punto de vista de los actores —que habitan territorio— sus problemas, necesidades, potencialidades, propuestas y demandas para diseñar soluciones y lograr su desarrollo.

Los equipos comenzarán por recolectar información sobre aspectos socioeconómicos generales que permitan conocer el grado de marginalidad, desarrollo social y segregación que vive cada comunidad seleccionada, ya que estos aspectos influyen en la generación de factores de riesgo y condicionan las formas de participación y organización social.



3. Establecer objetivos específicos. De acuerdo a la caracterización básica de cada comunidad, mediante talleres o juntas de trabajo con los actores clave se establecerán objetivos y metas específicas, buscando establecer claramente los espacios y grupos sociales prioritarios; esta acción permitirá a la comunidad adueñarse de las definiciones conceptuales de los problemas y sus posibles soluciones, haciendo suyo el programa o proyecto.
4. Diseñar el diagnóstico participativo. En concordancia con los objetivos determinados con la comunidad, el tipo de delitos y la población vulnerable identificada en cada caso, los equipos de trabajo delimitarán los contenidos para propiciar el diagnóstico, así como de los insumos de información pertinentes (fuentes primarias y secundarias para su recolección).

**Clave de éxito:** mapeo de actores clave: para complementar la caracterización de las comunidades y hacer un primer acercamiento al clima de violencia, será necesario acercarse y obtener información de líderes locales como directores de escuelas, vocales de comités vecinales y de padres de familia, líderes religiosos o de clubes deportivos y artísticos, entre otros, a quienes se pedirá información sobre los aspectos que hacen vulnerable a la comunidad, como la tolerancia de ciertos tipos de violencia o desorden social, la cohesión y cooperación social, las relaciones entre la comunidad y las autoridades de seguridad, la existencia de grupos de víctimas, el tipo de actividades delictivas que se presentan y la forma de llevarlos a cabo de sus perpetradores, entre otros.

Toda vez que el diagnóstico tiene como finalidad reconocer las dimensiones, causas e impactos de la problemática y reconocer las oportunidades de acción en una demarcación concreta, se recomienda —de manera enunciativa y no limitativa— desarrollar los siguientes temas:

- *Espacios de socialización donde se presenta el problema (escuela, familia, trabajo, vecindario, transporte).*
- *Características objetivas del problema (tipo de delito, hot spot, horarios, ejecutores, víctimas, edades, sexo).*
- *Características subjetivas del problema (percepción de temor, aceptación cultural de la violencia, relaciones entre la comunidad y las autoridades).*
- *Afectaciones al desarrollo social a causa del delito.*
- *Mapa o redes de grupos sociales que pueden apoyar o dificultar el cumplimiento del objetivo.*
- *El contexto físico, sociodemográfico y cultural de la comunidad (cobertura de los servicios e infraestructura urbana, características de las viviendas y propiedad del suelo, las oportunidades de empleo y educación, la historia del barrio colonia o comunidad, aspectos sanitarios, etc.).*

- *Demandas, prioridades y expectativas de la población vulnerable en la solución del problema.*
- *Niveles de seguridad y de civismo.*

Será importante distinguir entre la información que prioritariamente se obtendrá de forma directa de la población en general, de aquella que proviene de los grupos vulnerables.

Es factible utilizar más de un método participativo y también pueden incluirse actividades que incentiven la participación de distintos géneros de personas, en función de las situaciones identificadas.

5. Elegir métodos participativos pertinentes.

- a. Instrumentalizar. El área de Planeación y administración de la instancia rectora de prevención, incentivará el uso de métodos participativos mediante la elaboración y publicación de lineamientos, manuales o catálogos de metodologías que hagan explícitas las ventajas y desventajas de cada una, el tipo de información que permite recabar, su proceso de ejecución, los recursos materiales y humanos para su ejecución, y la forma en que se deben evaluar los resultados.
- b. Seleccionar metodologías. Teniendo claridad sobre la información a recolectar, las posibilidades de cooperación social, se elegirán los métodos participativos que más se adapten a la realidad de cada contexto.

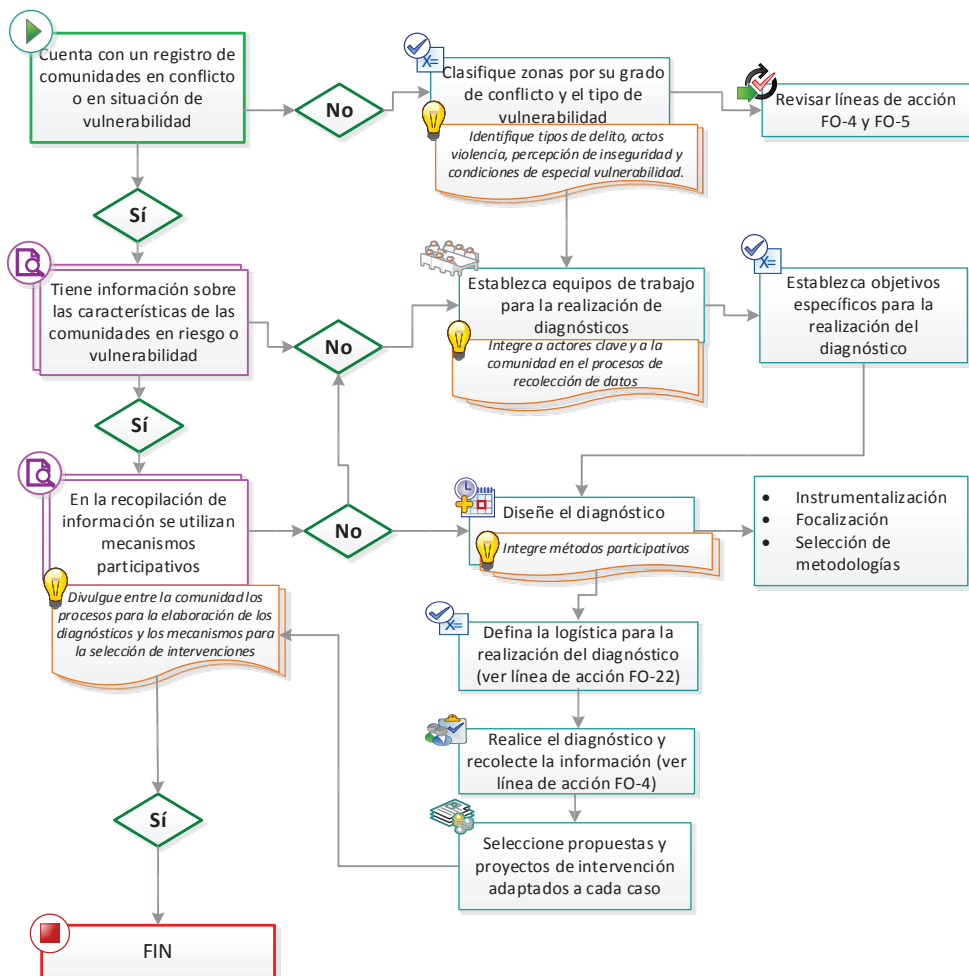
**Clave de éxito:** ejemplos de algunos métodos participativos útiles en la elaboración de diagnósticos para soportar intervenciones comunitarias.

6. Definir la logística para la ejecución del método participativo. El área de Planeación y administración deberá establecer un plan de trabajo que contenga un cronograma de actividades, señalando los responsables de cada tarea, así como los insumos necesarios para su ejecución acorde a cada caso y método seleccionado.
7. Obtener resultados y seleccionar propuestas y proyectos de intervención. Luego de realizado el diagnóstico participativo, se deberán elaborar un documento-síntesis que contenga las principales resultados y conclusiones sobre las causas y dimensiones de la problemática para la selección de las propuestas y proyectos de intervención.

**Clave de éxito:** deberán darse a conocer las estrategias e intervenciones que se propongan, de manera que estas últimas se correlacionen directamente con el diagnóstico y que la población pueda opinar sobre su viabilidad. Tanto el diagnóstico, como el proceso de selección de intervenciones, tendrán que ser divulgados en la comunidad, de manera que toda la población afectada este consciente de los procesos y principios que condicionaron las propuestas formuladas.

### 1.3. Flujograma

**FO-2:** Desarrollar mecanismos de planeación de intervenciones con diagnósticos participativos, que prioritariamente surjan del ámbito micro regional y de los propios grupos o comunidades en conflicto o en situación de vulnerabilidad



## 2. Autodiagnóstico institucional

La instancia rectora de la política de prevención en los niveles nacional, subnacional y local, examinará si en referencias normativas o programáticas existen instrumentos que regulen la realización de diagnósticos participativos. De igual forma investigará si en proyectos locales de intervención se dispone, como práctica sistemática, de diagnósticos sólidos que hayan delimitado claramente zonas y poblaciones vulnerables como espacios de intervención.

### Preguntas guía

- ¿El área de Planeación y administración de las políticas de prevención cuenta con información previa para la delimitación de zonas vulnerables?
- ¿Cuenta con manuales o catálogos sobre métodos participativos para la elaboración de diagnósticos?
- ¿Se han aplicado métodos de participación social en la generación de planes y programas de prevención?
- ¿Las intervenciones locales cuentan con diagnósticos sólidos y participativos?

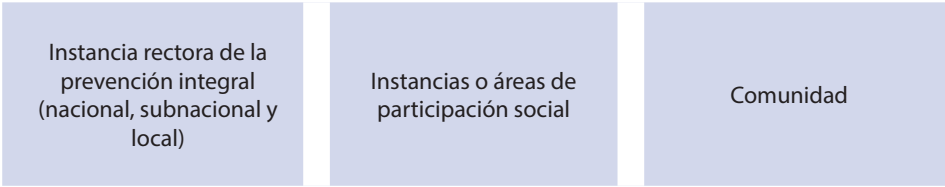
## 3. Identificación de actores

Esta línea de acción deberá ser impulsada y coordinada por las áreas Planeación y administración de los órganos nacionales, subnacionales y municipales rectores de las políticas de prevención integral de la violencia, en base a las competencias legales de cada país.

Será importante que se vinculen con aquellas áreas facultadas para establecer, mediante lineamientos, guías o catálogos, la necesidad de utilizar procesos de participación social en la elaboración de diagnósticos de las intervenciones y proyectos locales.

Por otra parte dentro de esta área deberán establecerse grupos o equipos de trabajos que trabajarán directamente en campo en la ejecución de los diagnósticos participativos, la recolección de datos e identificación de actores. Estos grupos deberán ser cercanos a la comunidad, pudiendo participar miembros de la misma población.

Por su parte, el área de Investigación y desarrollo tiene la función de brindar la información preliminar de diagnóstico que servirá de base para la zonificación y caracterización de zonas vulnerables y problemáticas prioritarias.



#### 4. Previsión de recursos

Para la implementación de esta línea de acción no es necesario programar más recursos a los presupuestados para el funcionamiento de las instancias rectoras de las políticas de prevención y sus áreas internas de organización debido a que es un trabajo de campo participativo y de coordinación dentro de sus tareas.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Fomentar la participación de los pobladores locales o de las víctimas de problemas en la elaboración de diagnósticos permite priorizar y delimitar con mayor precisión los problemas que más afectan a esos colectivos. Por extensión las intervenciones derivadas pueden generar impactos más efectivos pues se corresponderán explícitamente con el contexto social que se busca mejorar, motivando a la población beneficiaria a utilizar y defender los proyectos, haciéndolos sostenibles en el tiempo.

La participación social legitima las acciones y establece puentes efectivos de comunicación entre la sociedad y gobierno lo que fortalece las instituciones pues ayuda a transparentar los procesos administrativos de las instancias participantes y a generar confianza.

## Ejemplos

La estrategia nacional de prevención de la violencia de El Salvador 2009-2012 disponía la integración de Comités Municipales de Prevención de Violencia y establecía, entre las funciones mínimas, coordinar la elaboración participativa de un diagnóstico para elaborar el Plan Municipal de Prevención de Violencia. Estas condiciones estaban justificadas debido a que los procesos participativos permiten hacer confluir dinámicas sociales, políticas y técnicas que activan la participación y el compromiso de todos los actores y sectores del municipio para prevenir la violencia.

<http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2013/07/ENPV-Final-12-Nov-2012.pdf?82a9e7>

De igual forma se pueden encontrar diversos ejemplos sobre la incorporación de diagnósticos participativos en las intervenciones de prevención local que se pueden ubicar en la Guía de Prevención Local de Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana de ONU Hábitat y la Universidad Alberto Hurtado de Chile la cual especifica lo que implica un diagnóstico participativo, cómo diseñarlo así como diversas referencias metodológicas.

[http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=65&Itemid=73](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73)

Otro ejemplo de una buena herramienta metodológica para la elaboración de diagnósticos para la prevención de la criminalidad es la “Guía sobre las Auditorías locales de seguridad” publicada por el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, la cual promueve la acción a nivel local, e ilustra la importancia de contar con información oportuna para una buena comprensión de los problemas de violencia e inseguridad y los factores causantes, y en consecuencia generar medidas de prevención bien planificadas, justificadas y legitimadas. De igual forma reconoce que para el desarrollo de respuestas efectivas a la violencia resulta esencial la participación coordinada de los sectores públicos y privado, la sociedad civil y las comunidades.

[http://efus.eu/files/fileadmin/efus/secutopics/EFUS\\_Safety\\_Audit\\_es\\_WEB.pdf](http://efus.eu/files/fileadmin/efus/secutopics/EFUS_Safety_Audit_es_WEB.pdf)

En Costa Rica, se implementan Planes Locales de Prevención de la Violencia (VICEPAZ): elaborados de manera participativa, partiendo de diagnósticos y estudios de situación, y siempre bajo el liderazgo de los gobiernos locales correspondientes. La mayoría abarcan áreas como la protección de la niñez y la adolescencia, la recuperación de espacios públicos, la promoción de la convivencia, el desarrollo de actividades deportivas y culturales, y otras más.

Asimismo, como parte de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ) se aplicaron 16 talleres comunitarios de diagnóstico a nivel nacional, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro n° 1: cantidad de personas participantes en los talleres de consulta POLSEPAZ

Localidad	Participantes	Localidad	Participantes
San José	51	Palmar Norte	14
Aguirre	13	Liberia	27
Desamparados	83	Limón	21
Pérez Zeledón	14	Montes de Oca	40
Puntarenas	31	Colegio Julio Fonseca	44
Pérez Zeledón	19	Santa Cruz	22
San Carlos	16	Cartago	107
Guararí	22	Heredia	33

Fuente: PNUD 2010, Consulta POLSEPAZ Costa Rica





## FO-3

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-3	Promover intervenciones multiagenciales en comunidades y zonas con altos niveles delictivos, de violencia y deterioro del tejido y la cohesión sociales.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

La instancia responsable de encabezar los trabajos será el órgano rector de las políticas de prevención integral en estrecha colaboración con el Ministerio del Interior.

Un aspecto clave se encuentra en que el Ministerio del Interior, mediante un impulso político, apoye al órgano rector para coordinar proyectos e intervenciones de las dependencias y agencias que inciden, directa o indirectamente, en el fortalecimiento de factores de protección en comunidades y zonas con altos niveles de violencia.

La responsabilidad de encabezar las actividades de la línea de acción debe recaer en el titular del órgano rector o en el encargado del área de Planeación siempre y cuando cuente con fuerte liderazgo y poder de convocatoria entre las instancias y dependencias

para conformar o consolidar el gabinete o comisión multiagencial e intersectorial para la prevención integral de la violencia y el delito.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Recuperar información de diagnóstico o realizar uno amplio relacionado con los factores de riesgo presentes en las comunidades y zonas con altos niveles delictivos, de violencia y deterioro del tejido y la cohesión social. Esta panorámica permitirá tener información segmentada y por sector (escaso acceso a servicios básicos; carencia de vivienda digna y situación de calle; la desintegración familiar; educación nula o deficiente y deserción escolar; el desempleo y la desocupación; abuso de sustancias y adicciones; escasez de espacios públicos seguros; entre otros) de los factores asociados al surgimiento de hechos violentos. Para la realización del diagnóstico se puede apoyar en las líneas de acción FO-2, FO-4 y FO-5.

**Marco de referencia:** el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* de la Organización Mundial de la Salud recurre al “Modelo ecológico” para explicar la naturaleza polifacética de la violencia. El modelo permite analizar los factores que influyen en el surgimiento de comportamientos violentos clasificándolos en cuatro niveles: factores del individuo, factores familiares o relacionales, factores comunitarios y factores sociales.

Para precisar las dimensiones del diagnóstico puede consultar más información en:

[http://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/violence/world\\_report/es/summary\\_es.pdf](http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/es/summary_es.pdf)

Fuente: Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington DC: OMS.

**Clave de éxito:** promover la participación ciudadana en la realización de los diagnósticos para tener información sobre los factores que la población atribuye al surgimiento de hechos violentos y delictivos en su comunidad, así como para involucrarlos en las acciones para propiciar la cohesión social (ver línea de acción FO-2).

2. Mapear las agencias y dependencias que tengan a su cargo la atención de factores de riesgo asociados al surgimiento de hechos violentos, identificar qué programas, proyectos o actividades desarrollan, los impactos que se han generado y cómo podrían alinearse en las intervenciones de prevención multiagenciales.

**Marco de referencia:** en Brasil se desarrolló el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) que comprende acciones estructurales y programas locales que requieren la participación de diferentes ministerios; estas acciones van dirigidas a regiones metropolitanas de alta incidencia delictiva.

Más información en:

[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)

<http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PT-BRNN.htm>

3. Realizar un análisis de brechas que integre el mapeo actual de actividades realizadas por agencias y dependencias para la reducción de factores de riesgo y la identificación de otras agencias y dependencias, priorizando las de los órdenes subnacional y local, que puedan integrarse con el mismo objetivo. Este análisis permitirá trazar una ruta crítica transversal para diseñar, armonizar o alinear acciones de prevención integral de la violencia mediante intervenciones multiagenciales.

**Marco de referencia:** el análisis de brechas (Gap Analysis) es una herramienta metodológica para comparar el estado y desempeño real de una organización o programa en un momento dado, respecto a otro punto de futuro deseado, permitiendo trazar planes y estrategias para obtener los resultados definidos.

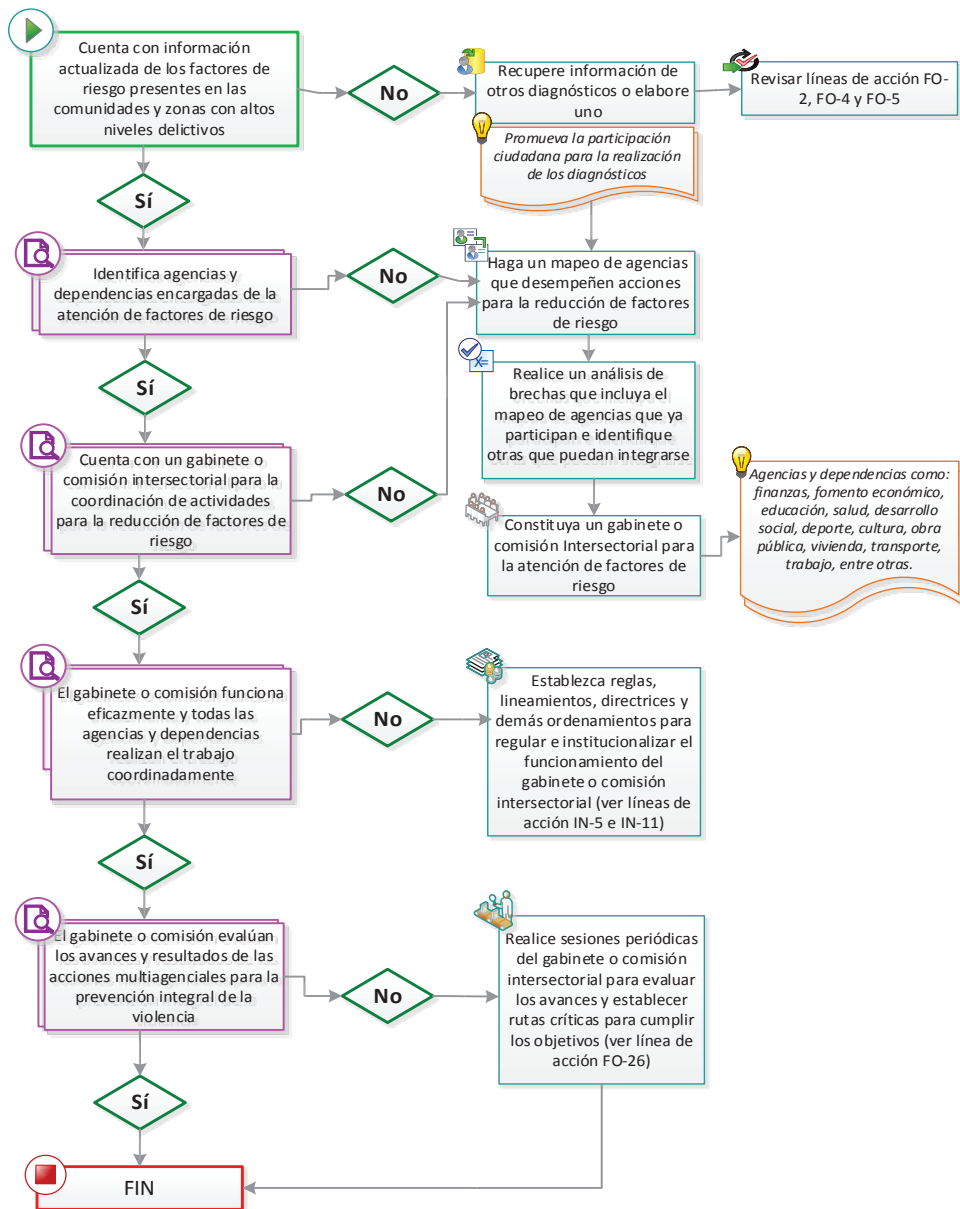
4. Constituir o fortalecer un gabinete o comisión intersectorial encargada de la coordinación de actividades para la reducción de factores de riesgo mediante intervenciones multiagenciales. Entre las agencias y dependencias que deberán integrarse al gabinete o comisión están las de finanzas, fomento económico, educación, salud, desarrollo social, deporte, cultura, obra pública, vivienda, transporte, trabajo y obviamente seguridad, entre otras. El modelo de comisión intersectorial deberá reproducirse en los órdenes subnacionales y locales coordinadas y con responsabilidades claras.

**Reto:** establecer reglas, lineamientos y directrices para la realización de las intervenciones multiagenciales, definiendo las responsabilidades de cada una de las dependencias participantes.

5. Establecer reglas, lineamientos, directrices y demás ordenamientos para regular e institucionalizar el funcionamiento del gabinete o comisión intersectorial.
6. Realizar sesiones periódicas del gabinete o comisión intersectorial a fin de adquirir compromisos, evaluar los avances y resultados de las acciones y establecer rutas críticas para ajustar, alinear y cumplir los objetivos establecidos en los programas.

### 1.3. Flujograma

**FO-3:** Promover intervenciones multiagenciales en comunidades y zonas con altos niveles delictivos, de violencia y deterioro del tejido y la cohesión sociales



## 2. Autodiagnóstico institucional

Realizar un diagnóstico de los factores de riesgo presentes en las zonas con alta concentración de hechos violentos y delictivos, así como un mapeo de instituciones y programas para atender dicha problemática.

Crear un gabinete o comisión intersecretarial para motivar la realización de intervenciones multiagenciales que integre a las dependencias de finanzas, fomento económico, educación, salud, desarrollo social, deporte, cultura, obra pública, vivienda, transporte, trabajo y seguridad, entre otras.

### Preguntas guía

- ¿Cuenta con información actualizada sobre los factores de riesgo en comunidades y zonas con alta concentración de actividades delictivas?
- ¿Ha realizado un análisis de brechas para intervenciones multiagenciales en el que se definan las dependencias e instancias que participarán en dichas actividades?
- ¿Existe un comité o comisión intersectorial encargada de la coordinación de actividades multiagenciales?

## 3. Identificación de actores

La instancia rectora de prevención será la responsable de la planeación y diseño de las intervenciones multiagenciales en estrecha coordinación con el Ministerio del Interior, Justicia u otros, que fungirá como vínculo con otras dependencias y agencias.

El gabinete o comisión intersectorial quedará integrado, entre otras, por las dependencias de finanzas, fomento económico, educación, salud, desarrollo social, deporte, cultura, obra pública, vivienda, transporte, seguridad y trabajo. Las dependencias deberán transformar el enfoque que regularmente utilizan para realizar sus acciones (asociado a la naturaleza de su sector) por uno que se oriente hacia la reducción de los distintos factores de riesgo que motivan violencia y delitos y hacia el fortalecimiento de la prevención integral.

Instancia rectora de la  
política de prevención  
integral

Ministerio del Interior

Dependencias encargadas  
de la atención de factores  
de riesgo

## 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción no se prevén recursos adicionales a las asignaciones presupuestales de cada una de las dependencias o agencias. Sin embargo, se tendrá que hacer un ejercicio de identificación y reingeniería presupuestal para evitar duplicidad de acciones o bien para fortalecer intervenciones en demarcaciones escasamente cubiertas.

## Ventajas, beneficios, ejemplos

Toda vez que la violencia y la inseguridad son fenómenos multidimensionales, las soluciones más eficaces que se han planteado provienen de diferentes áreas del conocimiento y procuran que las intervenciones emanen de diferentes agencias o dependencias gubernamentales.

De hecho, este Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito considera que una de las condiciones de funcionalidad es la creación o fortalecimiento de un gabinete o comisión intersectorial, con responsabilidades claras y autoridad, que se encargará de articular, aprovechar y consensuar los programas y acciones de las instituciones y dependencias que normalmente están ajenas al sistema de seguridad pública y justicia penal, como son las responsables del desarrollo social, educación, trabajo, salud, economía, obra pública, entre otras tal y como se impulsa en algunas demarcaciones del Reino Unido.

### Ejemplos

El gobierno de Costa Rica desarrolló la *Estrategia de Desarrollo, Prevención de la Violencia y el Delito, Desamparados 2015-2018* con el propósito de intervenir en un cantón que observó una elevada tasa de crecimiento de homicidios dolosos asociados a la criminalidad organizada. La intención es pilotear una estrategia mediante el desarrollo de cinco ejes y objetivos estratégicos (Convivencia Ciudadana y Paz Social, Promoción de la Salud, Desarrollo Local, Niñez y Adolescencia, y Ordenamiento Territorial) en los que incidirán al menos 25 instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil para atender factores de riesgo y propiciar otros de protección. Si bien la estrategia apenas se consensó en 2015, el número de acciones acordadas para su implementación denota un enfoque renovado, basado en la visión de co-producción de la seguridad que puede ser aleccionadora para otros espacios problematizados.

Fuente: Viceministerio de Paz. Gobierno Local Desamparados. Gobierno de la República de Costa Rica. Programa Tejiendo Desarrollo. Administración Solís Rivera, 2014-2018.

Manchester Multi-Agency Gang Strategy (MMAGS) o Estrategia Multi-agencial para las pandillas de Manchester es un programa que opera en las áreas del sur de Manchester, Reino Unido que son el hogar de las pandillas más notorias de la ciudad. Según un informe encargado por el Ministerio del Interior, antes del lanzamiento del programa, alrededor del 60% de los tiroteos en Manchester estaban relacionados con pandillas y la población residente en Moss Side, Hulme y Longsight tenía 140 veces más probabilidades de recibir un disparo que en otras zonas de la ciudad.

MMAGS reúne a profesionales de diversas disciplinas (policía, agentes de libertad vigilada, trabajadores sociales y juveniles y funcionarios de educación) en un solo equipo. Con el programa se busca reducir la entrada de “jóvenes objetivos” a grupos delictivos, desviándolos de las bandas utilizando los servicios de trabajadores sociales y funcionarios de educación. Aunque los delitos con armas de fuego en Manchester siguen siendo altos, los tiroteos relacionados con las pandillas se han reducido en un tercio.

Más información en:

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/3816677.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/3816677.stm)

<http://manchester.fsd.org.uk/kb5/manchester/directory/service.page?id=0EPDAUbBQRs&directorychannel=1-1-10>

**Para consultar más ejemplos, ver apartado “ANEXOS”.**





FO-4

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	a) Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-4	Crear un sistema de información sobre violencia, delincuencia e inseguridad, compartimentado en territorios, grupos poblacionales y otros datos relativos, que sirva como instrumento fundamental para orientar la gestión de las políticas de prevención integral.

1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El área de Investigación y desarrollo de la instancia rectora de las políticas de prevención, en coordinación con la de Operación territorial e información, será la encargada de liderar los trabajos correspondientes a esta línea de acción. El responsable debe tener experiencia en la administración de proyectos, gestión del conocimiento, métodos cuantitativos y cualitativos de investigación y estadística y tener un fluido manejo del idioma inglés, además de contar con habilidades para la interlocución con actores de todos los estamentos de gobierno.

Preferentemente debe integrarse un equipo de trabajo y constituirse oficialmente una unidad o “Núcleo de Análisis Técnico-Estratégico” cuyos integrantes tengan una formación

sólida en métodos y metodología aplicados a las ciencias sociales y a la informática, en investigación social y de seguridad, que además conozcan los conceptos básicos de la teoría general de sistemas y cuenten con habilidades específicas para el desarrollo y mantenimiento de un sistema de información.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Mapeo de sistemas. Mapear los sistemas de información que se hayan desarrollado a nivel nacional, subnacional o local relacionados con las instituciones, operadores, eventos y demás materias asociadas a la gestión del sistema de justicia penal, toda vez que pueden servir como antecedente y ofrecer experiencias para construir o fortalecer el sistema de información sobre violencia, delincuencia e inseguridad.

**Reto:** se debe procurar que la información utilizada no contravenga preceptos jurídicos asociados a la protección de datos personales y los asuntos relacionados con la seguridad nacional.

2. Determinación de datos y fuentes de información. Identificar los datos que se quieren recopilar, así como las fuentes y periodicidad en que la información se debe recabar, procesar y difundir. Es importante señalar que los enfoques multidimensional y multicausal de la inseguridad y la violencia obligan a considerar que, además de las instituciones encargadas de la seguridad y la prevención del delito, hay otras instancias de gobierno que intervienen en su gestión y son generadoras de información.

Por ello, la información primaria y secundaria (de orden cualitativo y cuantitativo) como las estadísticas, bases de datos, estudios, publicaciones, informes y demás, puede provenir de dependencias tan diversas como las del sector educativo, los centros de atención infantil, las agencias que atienden a grupos vulnerables, las de salud, desarrollo urbano, entre otras. En consecuencia, se deben desarrollar las metodologías y los marcos institucionales de colaboración para facilitar el intercambio intergubernamental de datos.

3. Paralelamente es necesario costear y hacer una previsión de recursos para materializar el proyecto.

**Clave de éxito:** una de las claves de éxito de esta línea de acción y del Modelo Regional es *la voluntad política*, que en este caso se tiene que traducir en el otorgamiento de recursos suficientes para el desarrollo de esta línea de acción.

4. Tratamiento de los datos y gestión de la información. En esta etapa deben definirse los criterios y mecanismos de recopilación, recepción, captura, clasificación y procesamiento de la información, así como la base en la que se integrarán los datos; los

formatos, las herramientas tecnológicas para el desarrollo de la base y la determinación del sistema de información serán decisión del grupo de trabajo.

**Clave de éxito:** tener en cuenta que el sistema de información es un medio para orientar la gestión de las políticas de prevención integral, no es un fin en sí mismo, por lo que los alcances de la línea de acción no terminan con su instauración.

**Marco de referencia:** la información se puede analizar a partir múltiples técnicas y metodologías como las estadísticas y matemáticas, el método geográfico que utiliza mapas para la representación geo-espacial de la información (ver líneas de acción FO-5), el método IZE que identifica patrones de delitos en serie a partir de la estandarización de la información y del uso de los métodos deductivo e inductivo, el análisis temporal, el análisis de umbral, por mencionar algunos que permiten identificar horarios, *modus operandi*, *hot spots*, correlación entre variables que facilitan la determinación de acciones tácticas o estratégicas según lo requiera una organización.

5. Marcos institucionales de colaboración. Establecer mecanismos y protocolos de carácter normativo que definan actores, funciones y responsabilidades que favorezcan el intercambio de información entre instancias del sector público (educación, salud, desarrollo urbano, servicios municipales, etc.), y que establezcan las condiciones de uso del sistema de información.

**Clave de éxito:** durante todo el proceso de implementación se deben identificar los factores internos y externos, de carácter técnico, de infraestructura y equipamiento, político, entre otros, que pueden incidir negativamente en el funcionamiento del sistema y, en la medida de lo posible, corregirlos. De igual forma, se tienen que establecer mecanismos de control de calidad de los datos para perfeccionar la producción y, por ende, la confianza en la información.

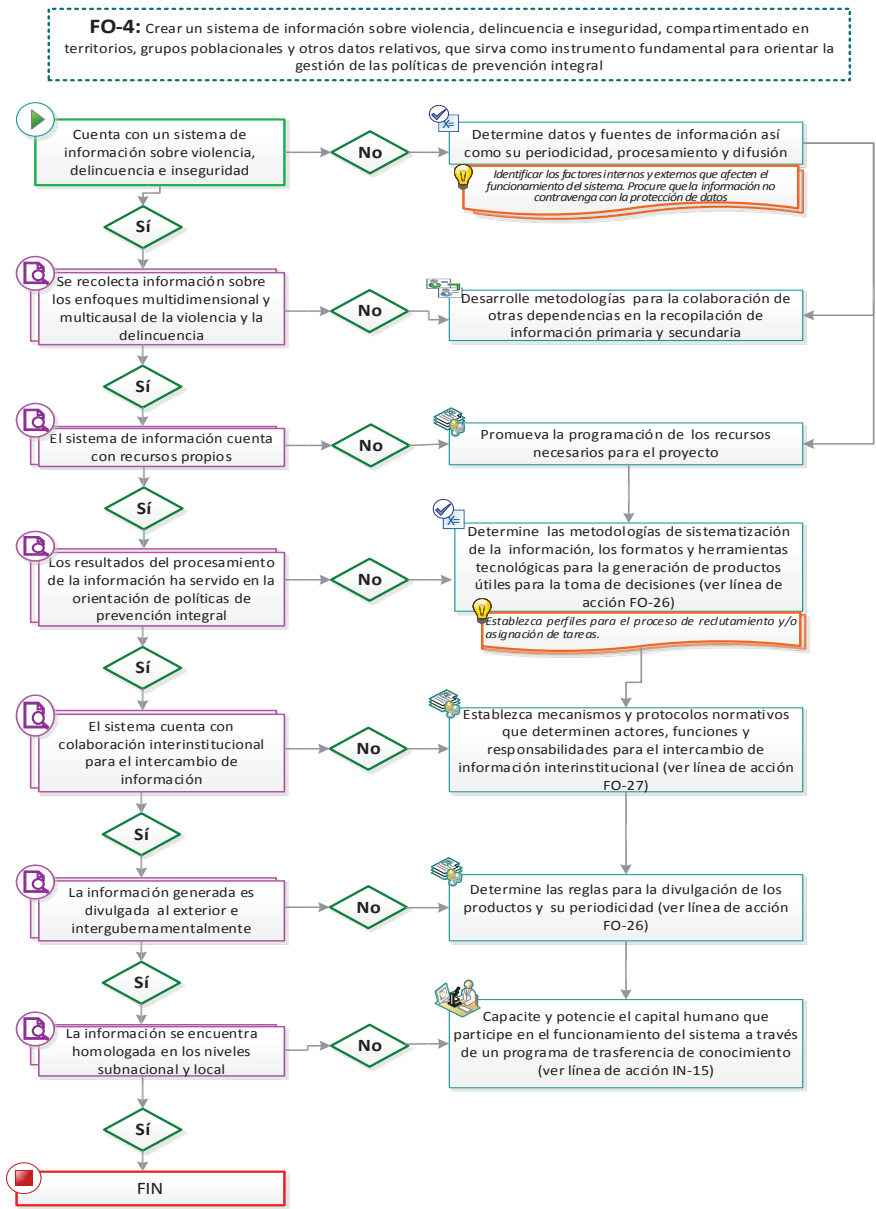
**Clave de éxito:** en los sistemas de información los analistas son pilares fundamentales pues ellos son quienes generan valor a la información y pueden aportar datos relevantes para la toma de decisiones, por lo que en el proceso de reclutamiento y/o asignación de tareas, el perfil debe cubrir especialidad técnica, habilidades y capacidades específicas.

6. Dispersión de la información. El propósito de tener un sistema de información y almacenes de datos es conocer el estado de las cosas respecto a territorios, grupos poblacionales y problemáticas y tomar decisiones acertadas con base en referencias objetivas por lo que una condición para aprovechar esta infraestructura es la

dispersión de la información —interna, intergubernamental y externa—. Por ello, se deben determinar y clarificar los tipos de información, y productos del análisis susceptibles de difundir, así como su periodicidad pues servirá para cumplir, además de los objetivos intrínsecos del sistema, criterios elementales de rendición de cuentas.

7. Capacitación y transferencia de conocimientos. Toda vez que uno de los propósitos es contar con información homologada, debe procurarse capacitar y potenciar al capital humano que participe en la alimentación, sistematización y explotación del sistema y establecer un programa de transferencia de conocimientos a los niveles subnacional y locales para aprovechar los avances y lecciones aprendidas respecto a las características, funcionamiento y resultados obtenidos para multiplicar los beneficios de contar con una herramienta que contribuya a identificar factores de riesgo y mitigar la violencia y el delito a través de la generación de factores de protección.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Históricamente, el desarrollo de sistemas de información se ha orientado hacia el análisis táctico policial por lo que hay múltiples experiencias sobre el tema en diferentes latitudes. Sin embargo, bajo el enfoque de prevención integral de la violencia y el delito se

identifica que otras instituciones como las de salud, educación, obras, entre otras, evolucionan para ocupar un lugar preponderante que complementa el mapeo inicial de la información, así como la ruta de acción. En este contexto, es importante tener un diagnóstico general sobre los trabajos y avances registrados en esta materia a nivel nacional, subnacional y local así como el estado de las cosas respecto a su regulación para fijar una ruta de trabajo tendiente a establecer un sistema de información de orden nacional.

#### Preguntas guía

- En su país, ¿existen sistemas de información sobre seguridad ciudadana (no solo policiales), que sirvan de base para el diseño e implementación de políticas de prevención integral?
- En la normatividad vigente en su país ¿existen mecanismos de intercambio de información entre instancias gubernamentales para fines asociados a la seguridad ciudadana?

### 3. Identificación de actores

Instancia rectora de las políticas de prevención. Es la instancia responsable de liderar y coordinar los trabajos de esta línea de acción, que incluye la vinculación con otras instancias de gobierno. Para lograrlo se hará valer de dos de las unidades que la integran que son Investigación y desarrollo y Operación territorial e información mismas que definirán las características e impulsarán la creación de una unidad o núcleo de análisis técnico-estratégico.

Otras instancias. En la medida en que se logre la cooperación para el intercambio de datos con otras instancias de gobierno se sumarán los generadores de datos respecto las agendas de educación, salud, desarrollo urbano, servicios municipales, entre otros.

Instancia rectora de la  
prevención integral

Otras instancias  
relacionadas con la  
prevención (educación,  
salud, desarrollo urbano,  
servicios municipales, entre  
otros

### 4. Previsión de recursos

En caso de no contar con un sistema de información vigente, se requerirá en el primer año una inversión inicial suficiente para iniciar con el proyecto pues se tienen que presupuestar recursos para la formación, capacitación y mantenimiento del área técnica o

núcleo de análisis técnico-estratégico, para la adquisición de equipo de cómputo, software especializado, la divulgación de la información, el desarrollo de los productos y su publicación. Mientras que para los años posteriores habrá de garantizarse la suficiencia presupuestal para el mantenimiento e institucionalización de esta práctica.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

El desarrollo de un sistema de información con las características enunciadas puede incidir positivamente en el desarrollo de las políticas de prevención integral ya que los tomadores de decisiones tendrán datos e interpretaciones producto de un análisis especializado y metodológicamente certero, basado en información completa, actualizada y sistematizada que facilitará la identificación de factores de riesgo presentes en territorios y grupos vulnerables.

### Ejemplos

En la municipalidad de Peñalolén en Chile, la Dirección de Seguridad Municipal ha desarrollado un sistema de información que integra datos de diferentes áreas del gobierno municipal que ha privilegiado la cooperación para el desarrollo de acciones particulares de prevención social y situacional.

Puede consultar mayor información en:

<http://www.penalolen.cl/municipio/seguridad-ciudadana/libro-seguridad-ciudadana/>

En tanto, a nivel nacional los carabineros de Chile han optimizado el sistema de información con el que contaban y desarrollado un sistema de información denominado Plataforma de Análisis Criminal Integrado de Carabineros de Chile (P.A.C.I.C.) a cargo del Departamento de Análisis Criminal de esa instancia.

Para mayor referencia dirígase a los siguientes portales electrónicos:

<http://www.revistacarabineros.cl/fasiculos/FASCICULO%20PACIC%2001.pdf>

<http://www.carabinerosdechile.cl/DAC/territorial.html>

<http://www.carabinerosdechile.cl/>

También en Chile, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, han iniciado un modelo piloto para la creación del Banco Unificado de Datos, que consiste en registros de nueve instituciones relacionadas con el delito y la violencia, así como los criterios para el intercambio de datos.

En Colombia, la Policía Nacional a través del Centro de Investigaciones Criminológicas ha desarrollado el Sistema de Información Estadística, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) que integra estadísticas de denuncias, datos sobre accidentes viales que causaron

muertes y lesiones y sobre tráfico de especies animales, con miras a generar productos que incidan en una mejor toma de decisiones a nivel nacional.

Adicionalmente, el uso e intercambio de la información con la que cuenta el sistema tiene un sustento jurídico-normativo.

El documento puede ser revisado en:

[http://oasportal.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/observatorio/cicri/data.html](http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/observatorio/cicri/data.html)

Por otra parte, en el Perú, la región de San Martín organizó un sistema de información sobre seguridad ciudadana, cuyo objetivo se orienta hacia el fortalecimiento de la cooperación multiagencial y la participación comunitaria. Este sistema cuenta con información sobre diferentes tipos de delitos. Para consultar mayor información, visite el portal:

<http://coresec.regionsanmartin.gob.pe/web/>

En Costa Rica cuentan con diversos sistemas de información asociados a la prevención de la violencia y el delito, por ejemplo el del Observatorio de la Violencia de la Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ) del VICEPAZ, del Departamento de Planificación del Poder Judicial, de la Oficina de Planes y Operaciones del Organismo de OIJ, del Sistema regional de indicadores Estandarizados de convivencia y Seguridad ciudadana (SES), del Estado de la Nación y del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA.

Cabe señalar que existe coordinación entre las diferentes instancias a efecto de integrar la información.

En el mismo país, cuentan con un diagnóstico sobre las fuentes de información de la violencia en Costa Rica, en el cual puede consultarse las instituciones responsables de reportar y producir información, así como variables y clasificación de otra información relevante relacionada con la convivencia y la seguridad ciudadana. El documento puede ser consultado en:

[http://www.seguridadyregion.com/images/descargas/dx/BRENES\\_CR\\_Diagnostico\\_Fuentes\\_informacion\\_violencia\\_seguridad\\_Act2013.pdf](http://www.seguridadyregion.com/images/descargas/dx/BRENES_CR_Diagnostico_Fuentes_informacion_violencia_seguridad_Act2013.pdf)



# FO-5

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-5	Elaborar sistemas georeferenciados locales para identificar y actualizar espacios problematizados por la violencia y la delincuencia, o aquellos en los que se encuentran factores de riesgo sociales, situacionales, psicosociales y comunitarios.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El área de Investigación y desarrollo de la instancia rectora de las políticas de prevención será la encargada de liderar los trabajos correspondientes con esta línea de acción. El responsable debe tener experiencia en la administración de proyectos, gestión de la información, metodología de análisis geográfico y uso de software especializado para el mapeo de información, formación en métodos cuantitativos y tener un fluido manejo del idioma inglés, además de tener habilidades para la interlocución con actores locales. Apoyando al área de Investigación y desarrollo estará la de Operación territorial e información.

## 1.2. Plan de trabajo

La georreferenciación es una herramienta para analizar información. De acuerdo con la CEPAL, un Sistema de Información Geográfica (SIG) es un “conjunto de procedimientos diseñados para procesar la captura, recolección, administración, manipulación, transformación, análisis, modelamiento y graficación de información que tiene referencia en el espacio. Los SIG permiten representar y localizar espacialmente estadísticas e indicadores, estudiar su evolución, así como localizar zonas vulnerables o sujetas a riesgos...”<sup>1</sup>. Para el óptimo desarrollo de esta línea de acción, preferentemente se debe contar previamente con un sistema de información en materia de seguridad ciudadana (ver línea de acción FO-4).

La instancia rectora tiene que organizar un equipo de trabajo que se dedique, preferentemente, al desarrollo exclusivo del sistema de información en general y, en particular al análisis geográfico y los productos que deriven del mismo.

1. La instancia responsable debe recopilar, a través de los institutos de estadística y geografía nacionales y locales o con las instancias municipales que puedan tener acceso a los datos (desarrollo urbano, sistema de aguas, catastro municipal), la información cartográfica que se requiera en función de los objetivos definidos, por ejemplo los mapas territoriales base, preferentemente desglosados a nivel localidad para trasponer la información o capas que se vayan procesando.
2. Compilar información primaria y secundaria a nivel local proveniente de otras instancias de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, sobre los factores que inciden en el ambiente y el espacio público (vivienda, servicios urbanos, alumbrado público), en el nivel social (educación, salud, centros de atención a infantes y mujeres) y en el comunitario (centros recreativos, espirituales, deportivos), por medio de mecanismos de coordinación que podrían derivar en la constitución de una red de informantes que nutriría la base de datos, permitiendo ubicar geográficamente múltiples problemáticas.

**Clave de éxito:** para obtener información complementaria se puede apoyar en las metodologías descritas en las líneas de acción FO-2 y FO-7 que tienen que ver con el desarrollo de diagnósticos participativos y levantamiento de encuestas a poblaciones vulnerables, por mencionar algunos ejemplos.

3. Elaborar un manual o protocolo que establezca y sistematice los procedimientos para el levantamiento, captura, alimentación de la información, y establezca quiénes

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2015) Sistemas de Información Geográficos (SIG), consultado en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/esalc/noticias/paginas/1/12741/P12741.xml&xsl=/esalc/tpl/p18f.xsl&base=/esalc/tpl/top-bottom.xsl>

- son los responsables de realizar cada tarea. De igual forma, se tendrán que precisar aspectos como los protocolos de acceso, resguardo y secrecía de la información.
4. Toda vez que el análisis de los sistemas de información geográfica no se limita al uso de tecnologías y software especializado, se debe capacitar permanentemente al capital humano en aspectos técnicos y de dogmática, pues deben conjugar en su análisis conocimientos asociados a teorías de diferentes disciplinas relacionadas con la seguridad ciudadana y la prevención integral de la violencia y el delito (ventanas rotas, elección racional, vulnerabilidad, método BASE, entre otros) y con métodos estadísticos y matemáticos que enriquezcan el análisis.

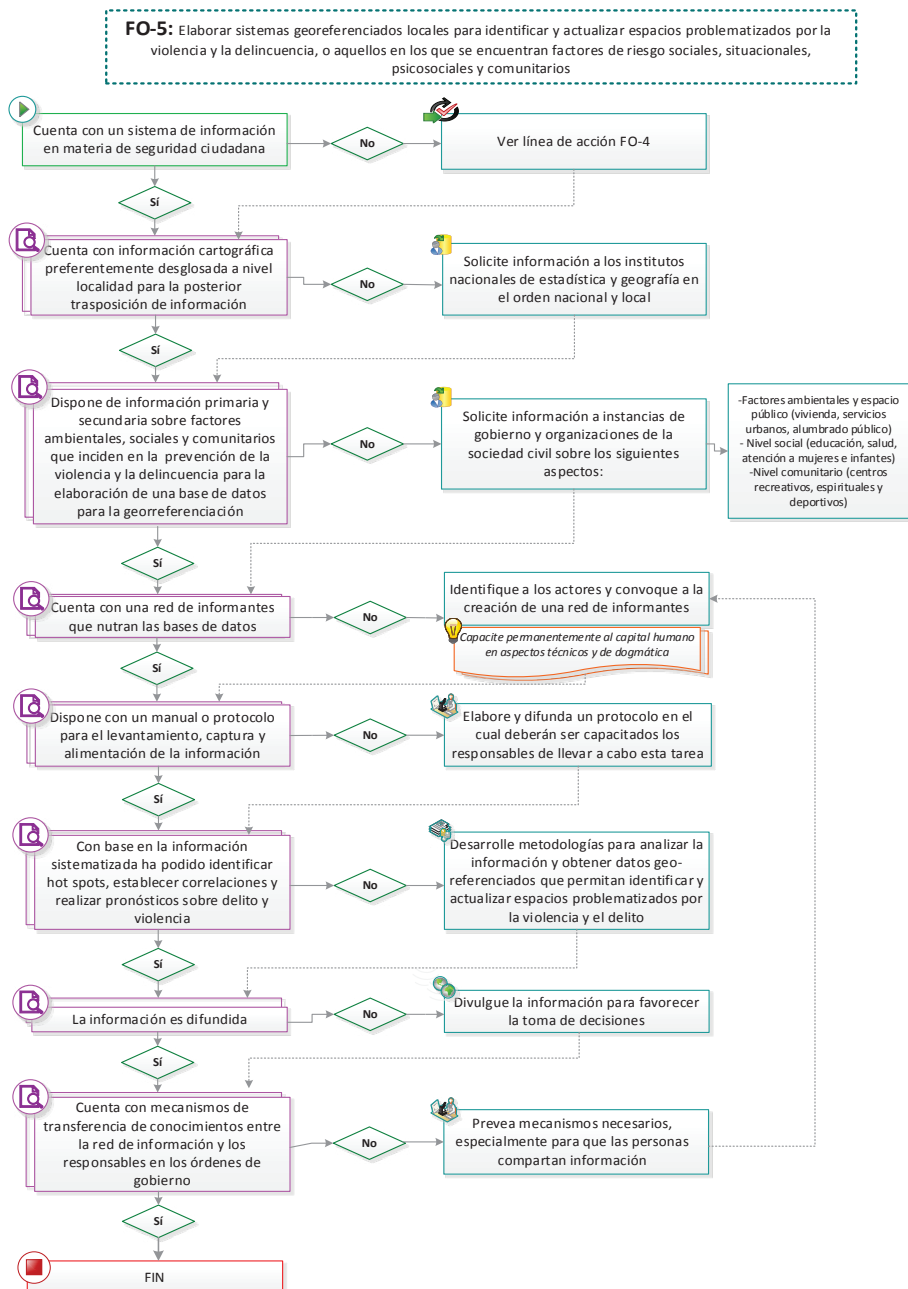
**Marco de referencia:** en el análisis de la información geográfica las técnicas que se utilizan son análisis de correlaciones, epidemiología diferencial, análisis univariado, bivariado y multivariado, construcción de tablas dinámicas, estadísticas espaciales, análisis factorial, modelos polinómicos, coeficientes de correlación, distribución direccional, por mencionar algunos.

5. Analizar la información con el propósito de elaborar productos que servirán para identificar *hot spots* de diferentes tipos de delito, correlacionar espacialmente factores de riesgo de carácter social con conductas antisociales o delictivas específicas, observar *modus operandi* de los crímenes (horarios, víctimas, lugares, renta, delitos), y realizar pronósticos espaciales, entre otros.

**Clave de éxito:** favorecer el uso de mapas en diferentes tonalidades de color, con representaciones de puntos o rayas, a manera de mapas de calor o la presentación que el analista considere mejor para el propósito, generará un mensaje más atractivo pues gráficamente es más sencillo diferenciar escenarios de conflictividad e identificar variables que pueden representar factores predictores de la violencia y el delito.

6. Debe organizarse un mecanismo de dispersión de los productos derivados del análisis, con la finalidad de enriquecer la toma de decisiones de los *policy makers*, la instancia rectora de las políticas de prevención y las autoridades gubernamentales, para definir estrategias pertinentes basadas en la evidencia obtenida del análisis geoespacial.
7. Finalmente, es necesario establecer mecanismos de transferencia de conocimientos entre la red de información que se conforme y los operadores de los tres niveles de gobierno, para compartir experiencias y utilizar con mayor intensidad este tipo de información.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

La instancia responsable deberá prever la recopilación de información geográfica proveniente de diversas autoridades gubernamentales a efecto de desarrollar las políticas de prevención integral.

Para ello, la instancia responsable deberá realizar un diagnóstico institucional en el que identifique los recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos con los que cuenta a efecto de identificar áreas de oportunidad y requerimientos para desarrollar o consolidar un esquema de información que permita crear sistemas georeferenciados a nivel local.

### Preguntas guía

- ¿En su país, hay experiencias exitosas del uso de información geográfica para el desarrollo de políticas de prevención integral?
- ¿Cuenta con la capacidad (recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos) para la puesta en marcha de un sistema de información geográfico?

## 3. Identificación de actores

Instancia rectora de las políticas de prevención. En sentido estricto, es la única responsable del desarrollo de la presente línea de acción, aunque en la medida en la que otras instancias de gobierno o la sociedad civil organizada participen entregando información valiosa y oportuna o enriqueciendo el análisis, se irán incorporando nuevos actores.

Instancia rectora de la  
prevención integral

Otras instancias  
de gobierno

Sociedad civil

## 4. Previsión de recursos

Prever dentro del primer año los recursos necesarios para la obtención de bienes muebles, los recursos tecnológicos y la contratación de personal especializado; por ejemplo para adquirir o adecuar el equipo de cómputo equipado con software especializado que permita la captura, almacenamiento, análisis, modelado de la información y, sobre todo, que tenga la capacidad de desplegar cartografía con los datos ingresados.

Asimismo, será necesario que los responsables de la implementación de la línea de acción, realicen un ejercicio prospectivo y programen los recursos suficientes para darle continuidad y mantenimiento al sistema a lo largo del tiempo.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

El desarrollo y mantenimiento de sistemas de información geográfica facilita la identificación de *hot spots* y *clusters* en un área geográfica, es decir, simplifican la identificación y ubicación espacial de los factores de riesgo que afectan a grupos poblacionales y territorios.

### Ejemplos

En Colombia la Policía Nacional desarrolló un “Manual Básico de Sistemas de Información Geográfica y Análisis de Imágenes” (SIGPONAL) en el que se detalla el tipo de información que incorpora, cómo se usa, así como las características generales del sistema. Puede consultar más información en:

[http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad\\_2014/Manuales/Manual%20de%20Sistemas.pdf](http://www.policia.edu.co/documentos/normatividad_2014/Manuales/Manual%20de%20Sistemas.pdf)

En Chile la Fundación Paz Ciudadana ha realizado un trabajo de compilación y análisis de buenas prácticas en materia de análisis delictivo en las instituciones de seguridad y justicia, en el que se describen las características de los proyectos (fundamentos teóricos, modelo de atención a las problemáticas, resultados). Para mayor referencia, diríjase al siguiente portal electrónico:

[http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2014/08/buenas-practicas-analisis-2014\\_reducido.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2014/08/buenas-practicas-analisis-2014_reducido.pdf)

Por otra parte, en Inglaterra la Policía Metropolitana de Londres ha diseñado una plataforma electrónica a la que puede acceder el público en general e identificar los espacios en los que han ocurrido hechos delictivos y conductas antisociales, con el fin de que sus ciudadanos eviten esas áreas, al tiempo que toman medidas para evitar que sigan ocurriendo. Consulte mayor información en:

<https://www.police.uk/metropolitan/00BK17N/crime/>

En la literatura especializada, también se encuentran ejemplos de uso de sistemas de información geográfica para mapear el fenómeno de la violencia y la delincuencia. Tal es el caso de un estudio realizado por investigadores en Ciudad Juárez, Chihuahua, en México, en el que se correlacionaron espacialmente los factores sociales (educación, vivienda, población económicamente activa, entre otros) con los hechos violentos ocurridos a la población femenina como los homicidios, además de la violencia juvenil y el maltrato a infantes. Si requiere mayor referencia, consulte el portal:

<http://libreria.colef.mx/detalle.aspx?id=7365>

Por otra parte, los SIG han sido utilizados en otras áreas temáticas. La CEPAL en el marco de la Evaluación de la Sostenibilidad en América Latina y el Caribe, desarrolló un sistema de información geográfica acompañado de un banco de datos con indicadores y ha producido mapas para la identificación de las oportunidades de sostenibilidad en los países objeto de estudio. Puede consultar más información en:

<http://www.cepal.org/esalc/>

A nivel mundial, existen organismos internacionales especializados que se han dedicado al desarrollo de materiales para el análisis delictivo integral, analizando casos y exponiéndolos en los documentos que publican.

- International Association of Crime Analysts  
<http://www.ialeia.org/>
- International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts  
<http://www.ialeia.org/>
- Institute of Geography and Spatial Organization  
[https://www.igipz.pan.pl/home\\_en.html](https://www.igipz.pan.pl/home_en.html)





## FO-6

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-6	Incorporar en el marco legislativo la obligación de las autoridades de elaborar planes de desarrollo urbano, de vivienda y de movilidad, bajo un enfoque de prevención situacional y democratización del espacio público para la sana convivencia social.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Ministerio del Interior o de Gobernación/ Seguridad/ Presidencia: la instancia responsable de llevar a cabo la iniciativa será el área jurídica del ministerio o secretaría que tenga la rectoría de la seguridad ciudadana o bien de aquella área que albergue o impulse las políticas de prevención integral de la violencia y el delito, así mismo que tenga la facultad para establecer coordinación directa con otras dependencias pertinentes a esta línea de acción, como urbanismos, planificación territorial, vivienda y movilidad. En ausencia de instancia rectora de prevención, el área de presidencia que tenga el vínculo institucional con el poder legislativo, será la instancia responsable de operar esta línea de acción.

El funcionario público responsable debe estar facultado para hacer propuestas de iniciativas o reformas de ley, así como trabajar en coordinación con otros ministerios o secretarías, y el poder legislativo. Para ello, es necesario que el funcionario designado tenga conocimiento en leyes, proceso legislativo y comprenda los principios de la planeación sectorial.

**Marco de referencia:** la **prevención situacional** del delito es un enfoque de las teorías del crimen que destaca la importancia de la disposición del blanco u objeto de un delito y el contexto físico y social en el que se desarrolla un crimen. La calidad del espacio urbano y las dinámicas sociales que se generan en él influyen sobre la percepción de riesgo tanto para del delincuente como para la posible víctima, influyendo en la forma en que se viven estos los espacios, el tipo de delitos y la percepción de temor en los mismos.

Entre las teorías que dan sustentos a la prevención situacional del delito se encuentran la Teoría de las actividades rutinarias, la Teoría de la elección racional, la Teoría del patrón delictivo, Teoría del espacio defendible y los marcos teóricos de la Prevención mediante el diseño ambiental y la Policía orientada a la solución de problemas. **Para mayores referencias, diríjase al apartado “ANEXOS”.**

**Marco de referencia:** la presente línea de acción se enfocará en la utilización de metodologías de **prevención del crimen a través del diseño ambiental en el espacio público (CP-TED, por sus siglas en inglés)**. Esta metodología considera las características socio-espaciales de los lugares que concentran la comisión de cierto tipo de delitos, como variables a intervenir bajo los principios de vigilancia natural, reforzamiento territorial, control natural de accesos, mantención de espacio público y la participación comunitaria.

Fuente: RAU, M. (2005). *Prevención del crimen mediante el diseño ambiental en Latinoamérica. Un llamado de acción ambiental comunitaria.*

## 1.2. Plan de trabajo

1. Identificar los marcos normativos que regulan la planificación en materia del desarrollo de las ciudades y el espacio público en sus distintos sectores (vivienda, transporte, movilidad, entre otros) así como los responsables de las instancias referidas. En caso de no existir marcos legislativos, se procederá a establecer un vínculo con la o las instancias sectoriales y comisiones legislativas para elaborar y luego acometer un plan de trabajo que permita la incorporación de principios de prevención a través del diseño ambiental y la democratización de los espacios públicos en los mismos, respetando los procedimientos legislativos y los marcos normativos respectivos. Posteriormente habrán de presentarse los proyectos de ley al órgano legislativo respectivo para su discusión y aprobación para luego publicarlos y difundirlos.

**Marco de referencia:** la democratización del espacio público pretende que el uso de los espacios sea equitativo y respetuoso de los derechos de todas las personas para su circulación, recreación y disfrute. En algunos casos lograr este principio puede necesitar de mecanismos institucionales que establezcan métodos de participación comunitaria y que regulen el uso del espacio público a favor de la mayoría de la población para evitar la discriminación de población vulnerable.

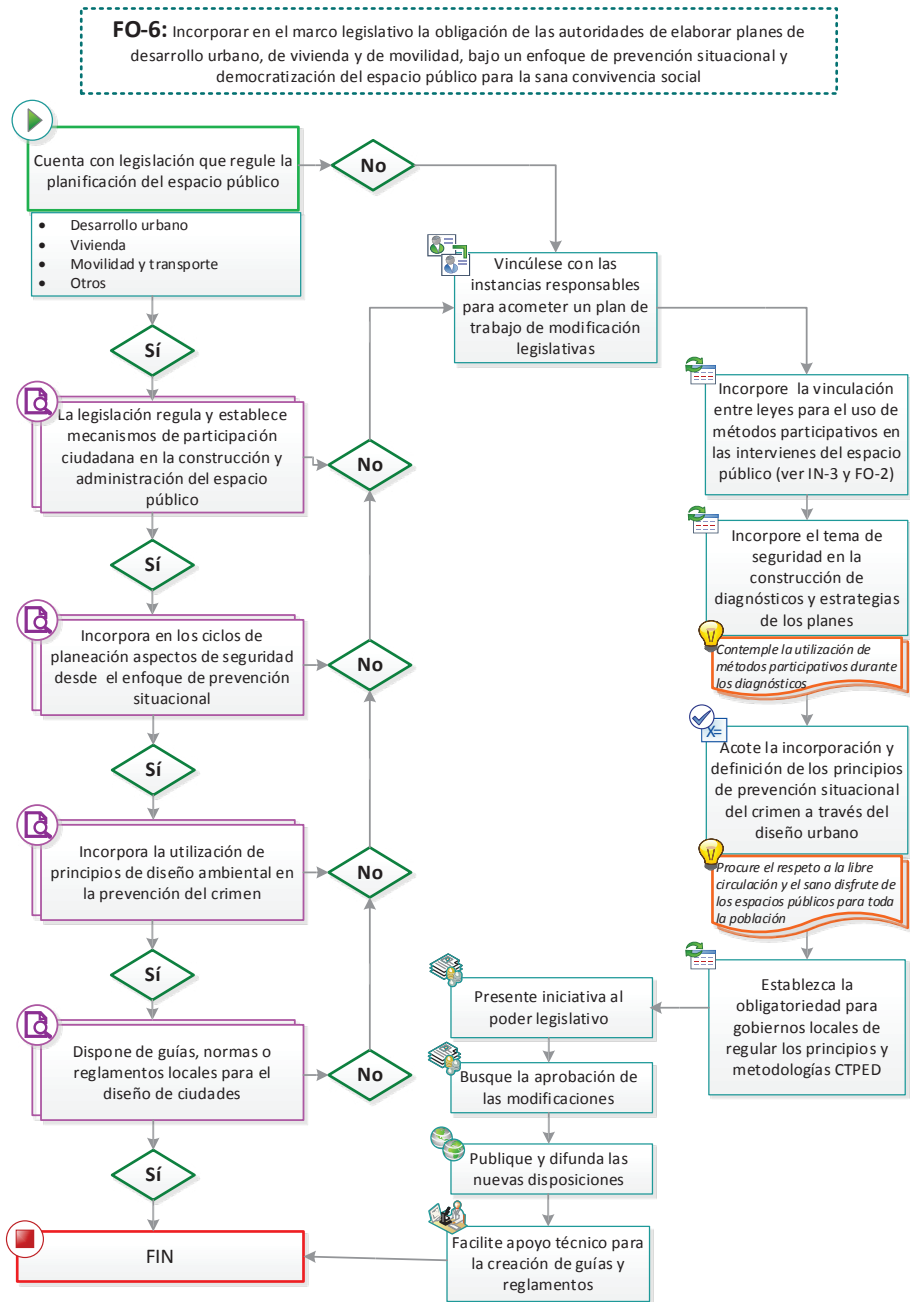
2. Si se dispone de marcos normativos, habrá de identificarse si estos disponen de apartados específicos que regulen la participación ciudadana en lo concerniente al espacio público. En caso de no contar con un marco normativo específico de participación ciudadana, puede apoyarse en la línea de acción IN-3 que tiene por objeto definir un marco normativo para propiciar y regular la participación social en materia de seguridad ciudadana y prevención integral de la violencia y el delito, especialmente en la construcción, administración y mediación del uso del espacio público, pues la presente línea considera como condición de éxito el reconocimiento y participación de la comunidad.
3. Finalmente, la instancia responsable habrá de reconocer apartados o artículos que explícitamente comprometan la incorporación de principios de prevención situacional a través del diseño ambiental dentro de los contenidos de los planes y programas rectores del desarrollo de cada sector. Como condición de éxito la instancia responsable deberá verificar que el uso de principios de prevención situacional dentro de la planificación de los diversos tamices urbanos esté en congruencia con la creación de estrategias para crear ciudades seguras a partir de la democratización de los espacios públicos, pues ninguna medida de prevención situacional podrá contravenir el uso y acceso democrático y libre de los espacios públicos por parte de la ciudadanía **(para mayor información dirijase al apartado “ANEXOS”: ejemplo de Técnicas de Prevención Situacional).**

En caso de no contar con apartados o artículos específicos entonces la instancia responsable con facultades normativas será la encargada de proponer la regulación y establecimiento en reglamentos y normas oficiales principios de diseño ambiental para la prevención del delito en la construcción y operación de los servicios de transporte, vivienda, obra pública y espacios públicos, basados en los elementos rectores mencionados en el marco de referencia.

**Clave de éxito:** dentro de las modificaciones en los marcos legislativos deberán considerarse los siguientes elementos mínimos:

- **Introducir el tema de seguridad** en los diagnósticos, así como políticas, programas o proyectos de prevención situacional en todos los planes territoriales y sectoriales correspondientes.
- Establecer en el **uso de metodologías de participación comunitaria** en la medidas que repercutan al espacio público.
- Incorporar dentro de los planes indicadores de evaluación de los programas e intervenciones diseñadas bajo el enfoque situacional (Ver línea de acción IN-7).
- Acotar la definición e incorporación de técnicas de prevención situacional dentro de los entornos urbanos y espacios públicos, de manera que no exista contradicción al respeto de los derechos establecidos en la normatividad vigente ni al principio de democratización de los espacios públicos.

1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Esta línea de acción requiere realizar una revisión pormenorizada de la legislación y normatividad aplicable en materia de desarrollo urbano, vivienda y movilidad para identificar la presencia y aplicación de principios de prevención situacional y figuras vinculatorias que promuevan la participación comunitaria. Posteriormente se deben identificar mecanismos que privilegien la cooperación entre los diferentes sectores de gobierno que concurren en los temas antes señalados.

Para promover iniciativas eficaces se deberán identificar las jerarquías de las normas y aplicar criterios de técnica legislativa de tal manera que no se provoquen antinomias jurídicas y permitan la realización de planes integrales.

También será necesario examinar los reglamentos en materia de desarrollo urbano, espacio público y vivienda, movilidad y transporte con la finalidad de alinearlos y asegurar la incorporación de los principios de prevención situacional y democratización del espacio público que permitan entornos más seguros.

### Preguntas guía

- ¿Existe un marco legislativo para regular los planes y programas urbanos en materia de desarrollo, vivienda, movilidad y transporte entre otros?
- ¿Se establece de forma explícita la utilización del enfoque de prevención situacional en los instrumentos legislativos que regulan la ejecución de los planes y programas urbanos?
- ¿Cuáles son las dependencias de gobierno responsables de la realización de los planes y programas con incidencia en la regulación urbana?
- ¿Se establece de forma explícita la participación ciudadana en materia de planificación para el desarrollo de ciudades y sus espacios públicos?
- ¿Se tiene en cuenta los aspectos securitarios en los diversos planes territoriales y de movilidad?

## 3. Identificación de actores

En función de la organización y procedimientos propios de cada país, la instancia responsable de elaborar las iniciativas de ley, en coordinación con el órgano rector de las políticas nacionales de prevención de la violencia y el delito, identificarán y convocarán a las instituciones del ejecutivo responsables de la planificación y regulación en materia de desarrollo urbano, vivienda y movilidad con quienes se promoverá el diálogo para realizar las modificaciones necesarias al marco legislativo y normativo.

Posteriormente, se convocará a las comisiones del poder legislativo encargadas del análisis y dictamen de los proyectos para someterlos a la aprobación del congreso. Enseguida, junto con las instancias rectoras de las políticas de prevención integral de la violencia y el delito de todos los niveles de gobierno, desarrollarán la normatividad y reglamentación secundaria para aplicar los principios de prevención situacional y participación comunitaria a los ámbitos relativos y se encargarán de difundir estas reglas para promover su cumplimiento.

Instancia rectora de las políticas de prevención	Poder legislativo	Responsables de las instancias de desarrollo territorial y urbano, movilidad y vivienda
--	-------------------	---

#### 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción no se requiere presupuesto adicional al ya dispuesto en las instituciones, pues los procesos legislativos se encuentran contemplados dentro de los presupuestos de cada país.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La incorporación de la prevención situacional en la planificación y regulación de las ciudades permite enlazar proyectos y programas intersectoriales y beneficiar la prevención del delito desde todas las esferas que componen los espacios urbanos, pues un enfoque dentro de los parámetros de planificación urbana, permite sentar bases programáticas armonizadas con las intervenciones de prevención situacional (como intervenciones de recuperación de espacios públicos, diversos usos del espacio, mejoramiento barrial y movilidad segura), permitiendo su continuidad temporal, su integración dentro de una red de proyectos en el territorio y facilitando el establecimiento de bases de seguimiento y evaluación de las mismas.

Asimismo, la regulación de las medidas de prevención situacional por parte de las autoridades locales, principalmente las medidas de protección, permite la adecuada utilización de sus principios al esclarecer los mecanismos de apropiación de los espacios públicos en los barrios dentro de un marco de legalidad y respeto a los derechos de todos los ciudadanos.

Cabe señalar que la generación de espacios urbanos seguros es de suma importancia ya que en América Latina alrededor del 80% de la población vive en zonas urbanas y es en el espacio público donde se comete mayor número de ilícitos y donde la población tiene mayor percepción de inseguridad.

## Ejemplos

La incorporación de los principios de prevención situacional es más notoria en la prevención de la violencia contra las mujeres pues se ha logrado destacar la necesidad de planificar ciudades y lugares seguros que incluyan a las mujeres en su desarrollo y les permita una vida libre de acoso sexual en los espacios públicos.

Ciudad de Quito, Chile. En 2012 el Consejo Metropolitano aprobó la ordenanza 0235. Establece la transversalización de género en los planes, políticas y presupuestos del municipio, incorporando en la planificación urbana y servicios principios basados en la prevención y atención de la violencia de género. Esta acción está enmarcada dentro del Programa “Ciudades Seguras Libres de Violencia contra las Mujeres y las Niñas” de ONU-Mujeres y ONU-Habitat desde 2010.

<https://normanwray.files.wordpress.com/2012/08/ordm-0235-erradicacion-de-la-violencia.pdf>

México, 2015. La comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, aprobó reformar la Ley general de asentamientos humanos, con la incorporación del enfoque de género en la planificación de las ciudades, como una forma de atender al acoso sexual en los espacios públicos y lograr ciudades incluyentes y seguras.

<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Abril/21/5496-Avala-Comision-incluir-perspectiva-de-genero-en-planeacion-territorial-y-urbana>

Por lo que toca específicamente a la incorporación de los principios de CPTED al marco normativo, existen dos ejemplos significativos. En Australia, Camberra, el gobierno local del Australian Capital Territory cuenta con un Código General de Prevención del Delito a través del Diseño Ambiental el cual establece parámetros en el desarrollo de los diferentes servicios e infraestructura que componen la ciudad. Los actores responsables de llevar a cabo las acciones señaladas son los miembros de la dirección de planificación y medio ambiente. El código puede ser consultado en:

<http://www.legislation.act.gov.au/ni/2008-27/copy/82873/pdf/2008-27.pdf>

Otro ejemplo se localiza en Estados Unidos de Norteamérica, Arizona, en la ciudad de Tempe, donde el trabajo y colaboración entre la policía y el personal del departamento de planificación de la ciudad ha propiciado que esta última instancia incorpore dentro de su Código de Zonificación y Desarrollo, lineamientos específicos en materia de vivienda, vialidad y espacio público con el objetivo de incorporar principios de prevención del crimen a través del diseño ambiental. El Código de Zonificación y Desarrollo se encuentra disponible en:

<http://www.tempe.gov/city-hall/community-development/planning/zoning-and-development-code>



## FO-7

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-7	Promover la realización de encuestas nacionales, regionales y locales de percepción de seguridad y victimización, para diagnosticar y medir constantemente los fenómenos de violencia y delincuencia y sus diversas manifestaciones.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El Ministerio de Seguridad Ciudadana, el Instituto de Estadística o ambos. Las experiencias de distintos países en la elaboración de encuestas de percepción y victimización permiten entrever dos posibles responsables de la ejecución.

En una primera vertiente es la institución/área/dirección/departamento de estadística de cada país ya sea de manera individual o en cooperación con el ministerio de seguridad, quien realiza los estudios demoscópicos, pues tienen la capacidad técnica y operativa para realizar el trabajo a escala nacional.

Por otra parte, es el Ministerio de Seguridad Ciudadana o la instancia rectora de las políticas de prevención quien asume el liderazgo, sea de manera individual o en cooperación con otras instituciones de gobierno o con organismos internacionales.

**Clave de éxito:** a nivel subnacional y local es posible identificar que universidades, organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial e, incluso, medios de comunicación realizan encuestas periódicas sobre la percepción de seguridad, por lo que puede estrechar vínculos de colaboración

En cualquiera de los casos el responsable deberá tener experiencia en la realización de encuestas, contar con formación metodológica sólida, disponer de amplios conocimientos en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito y la violencia; además de tener elevado nivel de interlocución con actores gubernamentales y sociales.

## 1.2. Plan de trabajo

1. En primera instancia se debe organizar un equipo de trabajo amplio y multidisciplinario para realizar las siguientes actividades que se distinguen en 2 etapas, la primera relativa al proceso de planeación general del proyecto de encuesta cuyo factor de éxito será la aprobación del presupuesto, por lo que la etapa 2 está subordinada al cumplimiento de la primera y en la que se describe de manera general el desarrollo para la realización de la encuesta *per se*.
2. Mapear. Generar un directorio con los actores que puedan ser copartícipes en el cumplimiento de la línea de acción, por ejemplo instituciones que ya hayan realizado encuestas de este tipo, el instituto de estadística del país, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, entre otros.  
Es recomendable incluir a especialistas académicos, institucionales y de organizaciones de la sociedad civil para que retroalimenten y aporten valores agregados al ejercicio —desde el establecimiento de objetivos, diseño de instrumentos cuestionario y manuales—, ejecución de muestreo, entre otras.

### Etapas

3. Planificar. Elaborar el plan de trabajo para la ejecución del proyecto, que debe incluir, el objetivo general y temática de la encuesta, el ámbito de cobertura (nacional, regional, subnacional o local), la población objetivo, así como un cronograma para determinar procesos, responsables, actividades y tiempos previstos por cada caso, de tal manera que deben quedar definidas las variables que incidirán en la estimación de costos y presupuestación. Ejecute de manera paralela la línea de acción FO-4.

**Reto:** uno de los principales desafíos para aplicar encuestas es el presupuesto por lo que la instancia responsable debe buscar el financiamiento pertinente para asegurar su aplicación regular, previendo los requerimientos de recursos materiales, humanos y económicos (viáticos, sueldos, equipo de cómputo, equipo telefónico, entre otros).

## **Etapas 2**

4. A continuación se precisan, sin tener un carácter limitativo, las etapas básicas para la realización de una encuesta de acuerdo con lineamientos de la ONU:

4.1. Diseño Conceptual y Muestral. Los objetivos de una encuesta deben determinar las características para el diseño estadístico (tamaño de la muestra, estratificación, esquema de muestreo, selección de la muestra, factores de expansión, estimaciones, errores de muestreo, etc.).

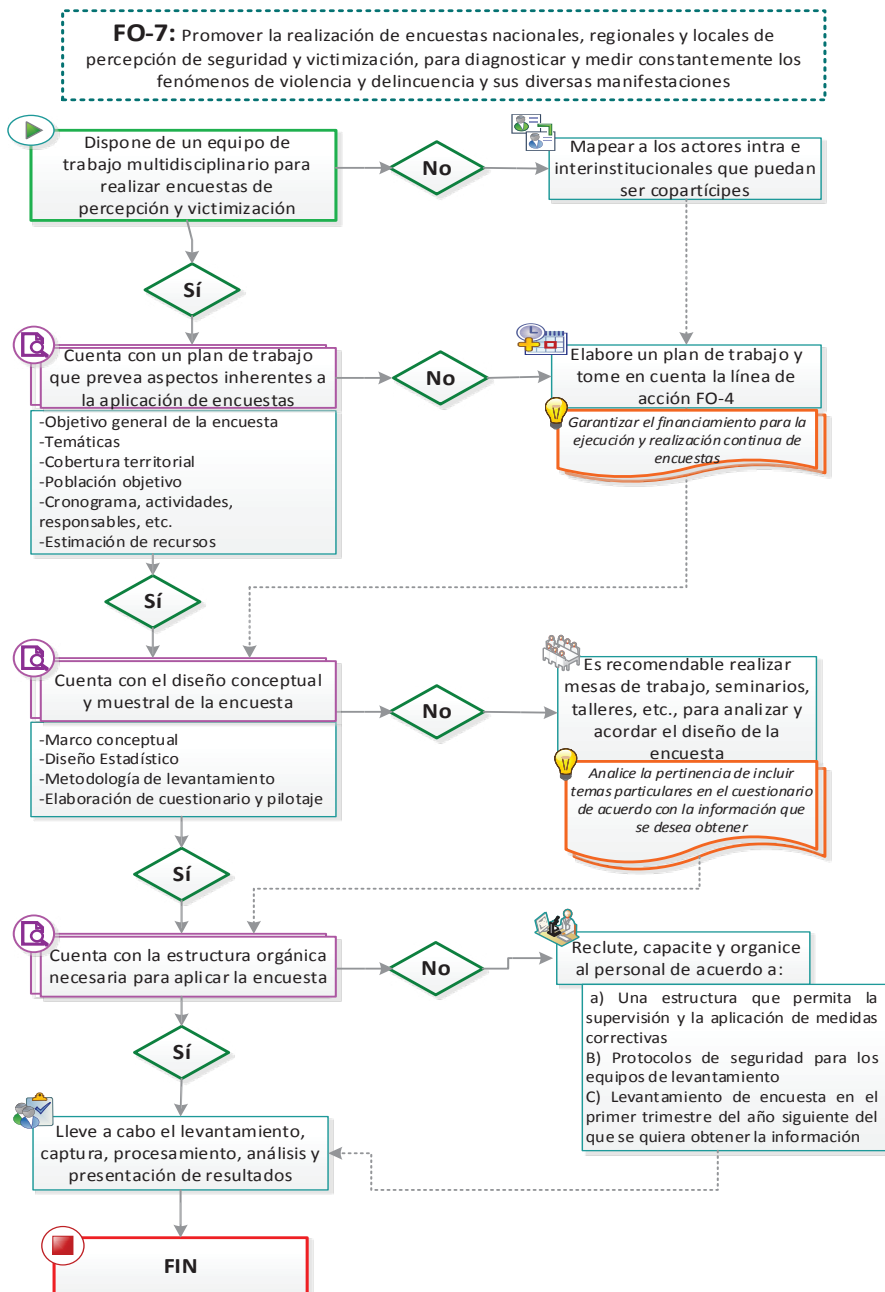
- Para determinar los objetivos de una encuesta se deben precisar aspectos como cobertura territorial (nacional, subnacional y/o local), población objetivo, cobertura conceptual (información sobre los tipos de violencia y/o delitos que se quieren recabar).
- Para elaborar el cuestionario es recomendable consultar otras encuestas realizadas en diferentes países —y según nivel de gobierno—, así como lineamientos internacionales vigentes pues aspectos como el fraseo de las preguntas, el tipo de respuesta, la amplitud, el orden de los módulos del cuestionario, entre otros aspectos han comprobado que resultan fundamentales para determinar la confiabilidad de los resultados.
- También es importante realizar pilotajes y tener en consideración la posibilidad de replicar su aplicación regularmente de tal manera que el seguimiento de resultados sea factible a lo largo del tiempo.
- En la etapa de diseño del cuestionario es importante hacer paralelamente la codificación y elaboración de platilla en base de datos utilizando software especializado pues constituye un filtro adicional para corroborar la coherencia y consistencia de las preguntas.

**Clave de éxito:** la realización de mesas de trabajo o seminarios, sobre todo en la etapa de diseño de la encuesta, es recomendable pues se pueden mejorar tanto la metodología como el contenido conceptual.

**Reto:** ampliar el espacio de aplicación. Aunque la línea de acción se refiere explícitamente a la elaboración de encuestas de percepción y victimización, la aplicación de estudios demoscópicos puede trascender a otras temáticas particulares que sirvan para fortalecer el diagnóstico sobre la situación del país, Estado o municipalidad en casos como los de violencia escolar, violencia familiar, violencia contra las mujeres, por mencionar algunos ejemplos.

- 4.2. La instancia rectora de la implementación determinará si se cuenta con la estructura mínima necesaria para el desarrollo operativo de la encuesta (levantamiento, captura, procesamiento, análisis).
- 4.3. Captación y levantamiento. El equipo de encuestadores debe ser capacitado y sensibilizado de manera general sobre el tema, tanto en el caso de que sean entrevistas cara a cara, telefónicas o de manera electrónica.
  - Se deben organizar equipos de trabajo bajo una estructura que permita la supervisión del levantamiento y la aplicación de medidas correctivas inmediatas para garantizar elevados controles de calidad.
  - Se deben diseñar protocolos de seguridad para los equipos de levantamiento a fin de aplicarse principalmente en zonas identificadas como peligrosas para realizar este tipo de trabajos.
  - La práctica internacional recomienda que la encuesta se levante en el primer trimestre del año siguiente del que se quiera obtener la información y elaborar un informe con los pormenores del levantamiento.
- 4.4. Procesamiento y captura.
  - La captura de la información tiene que realizarse en el formato elaborado previamente bajo la supervisión de monitores que garanticen estándares de calidad en el procesamiento de la información.
  - El procesamiento de los datos que comprende la elaboración de gráficas y tablas para interpretar la información debe realizarse utilizando paquetería especializada de conformidad con el plan de trabajo originalmente establecido.
- 4.5. Presentación y análisis de los resultados:
  - Los resultados deben presentarse en tablas, gráficos o cualquier otro formato según convenga al análisis primario de los datos. El informe de resultados deberá de ser elaborado por especialistas en diseño editorial, diseño gráfico o afines, que faciliten la interpretación de la información.
  - Finalmente, se debe determinar la política sobre la divulgación de la información ya sea ante los actores institucionales para poder incidir en la toma de decisiones y también hacia el público en general pues en ambos casos se abre la posibilidad de enriquecer la interpretación de los realizando cruces de información y variables según las necesidades de información.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Con el propósito de identificar el estatus en el que se encuentra el país en cuanto a la producción de información a través de estudios demoscópicos, el responsable de la línea de acción puede orientarse con las siguientes preguntas y así, determinar la ruta de acción más idónea de acuerdo a su realidad.

### Preguntas guía

- ¿Qué institución a nivel nacional, sub nacional o local ha realizado encuestas de victimización y percepción?
- ¿Los estudios demoscópicos que se han realizado en su país en materia de seguridad ciudadana, han sido constantes en el tiempo? ¿Cada cuánto tiempo realizan un ejercicio de esta naturaleza?
- ¿Qué institución en su país, tiene la capacidad técnica y humana para realizar una encuesta con representatividad nacional?
- En el nivel sub nacional y/o local, ¿las autoridades han realizado encuestas de victimización y percepción?

## 3. Identificación de actores

Ministerio de Seguridad Ciudadana. Será el encargado de promover la realización de encuestas de percepción y victimización en los diferentes niveles de gobierno, además de encargarse del cabildeo para obtener el financiamiento que soporte la realización de la encuesta.

Institución responsable de la estadística nacional. Puede participar de manera operativa en el proceso de desarrollo de la encuesta.

Ministerio de Seguridad  
Ciudadana

Institución responsable  
de la estadística nacional

## 4. Previsión de recursos

La realización de una encuesta con validez estadística y representatividad a nivel nacional, subnacional y/o local constituye una importante inversión que necesita preverse en los presupuestos de las instituciones responsables.

**Reto:** aspectos como el tamaño de la muestra, el nivel de representatividad y la segmentación de la información condicionan el monto requerido para financiar una encuesta. No se deben descartar escenarios de coparticipación o cofinanciamiento en los que los niveles subnacionales o locales puedan apoyar la realización de estos ejercicios bajo esquemas que consideren la aplicación de preguntas sobre problemáticas locales.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Una encuesta de victimización y percepción es un instrumento de carácter tanto cuantitativo como cualitativo, que sirve para realizar análisis integral que derive en diagnósticos particulares para orientar la toma de decisiones de manera eficiente y eficaz.

En caso de institucionalizar la realización de las encuestas sirven como antecedente para comparar los resultados con los ejercicios demoscópicos siguientes, al mismo tiempo que puede convertirse en una fuente continua de información valiosa.

### Ejemplos

En **Chile** se realiza la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENSUC), como un trabajo conjunto y continuo que realizan el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística. La encuesta puede ser consultada en:

<http://www.seguridadpublica.gov.cl/media/2015/04/Presentacion-Resultados-ENUSC-2014.pdf>

**Costa Rica.** La Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) en Costa Rica ha estado patrocinada por diversas instituciones de gobierno y organismos internacionales en los años en los que ha sido levantada, por ejemplo, en 2010, contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La encuesta está disponible en:

<http://www.inec.go.cr/anda4/index.php/catalog/REGENAHO>

En este país, también se han desarrollado otros ejercicios similares que pueden consultarse en los siguientes portales electrónicos:

- Encuestas de Victimización del INEC en conjunto con el PNUD: se presenta la victimización medida desde 1989:

<http://www.nacionesunidas.or.cr/dmdocuments/Victimizacion2010.pdf>

[http://www.cr.undp.org/content/dam/costa\\_rica/docs/undp\\_cr\\_victimizacion\\_2014.pdf](http://www.cr.undp.org/content/dam/costa_rica/docs/undp_cr_victimizacion_2014.pdf)

**Colombia.** La encuesta de percepción de seguridad y victimización en Bogotá es un ejemplo de la participación del sector privado en el levantamiento de este tipo de estudios demoscópicos.

<http://www.ccb.org.co/Sala-de-prensa/Noticias-CCB/2015/Marzo/Encuesta-de-Percepcion-de-Seguridad-y-Victimizacion-en-Bogota>

**México.** En este país, se realiza la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción como un ejercicio demoscópico que se ha institucionalizado desde el año 2011, cuando el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tomó el liderazgo de realizar esta tarea.

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>

### Europa

Las encuestas de victimización han sido tradición en algunos países de Europa, por ejemplo la British Crime Survey (ahora Crime Survey for England and Wales) se levanta desde el año de 1982 en los hogares del Reino Unido.

<http://www.crimesurvey.co.uk/AboutTheSurvey.html>

En el mismo sentido, la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña, tiene una historia de más de 30 años pues la primera tiene registro del año de 1984, una de las características de esta encuesta es que se levanta de manera telefónica.

[http://interior.gencat.cat/ca/el\\_departament/publicacions/seguretat/estudis\\_i\\_enquestes/enquesta\\_de\\_seguretat\\_publica\\_de\\_catalunya/](http://interior.gencat.cat/ca/el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya/)

Para saber más sobre encuestas europeas de victimización, consultar el siguiente documento producido por la Generalitat de Cataluña “10 años de la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña: experiencias europeas, balance y retos de futuro”.

[http://interior.gencat.cat/web/.content/home/010\\_el\\_departament/publicacions/seguretat/estudis\\_i\\_enquestes/enquesta\\_de\\_seguretat\\_publica\\_de\\_catalunya/docs/10-anyos-espc\\_es.pdf](http://interior.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/enquesta_de_seguretat_publica_de_catalunya/docs/10-anyos-espc_es.pdf)

### Sistemas de información

OEA. La Organización de Estados Americanos elaboró una base de información sobre las encuestas de victimización que se desarrollan en los países miembros, la cual puede ser consultada en la siguiente liga:

[http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo\\_observatorio\\_enlaces\\_victimizacion.asp#GT](http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_enlaces_victimizacion.asp#GT)

Asimismo, el proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vandervilt, es una base de información en el que se pueden consultar 130 encuestas de 26 países del continente Americano que, entre otros temas, miden percepciones la seguridad ciudadana, la victimización y la percepción de seguridad en algunos de sus módulos.

<http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/>



## FO-8

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-8	Realizar campañas con la policía y las agencias responsables de programas de bienestar social a fin de controlar el desarrollo de actividades problemáticas en los espacios públicos.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Dependencia encargada de los cuerpos de policía preventiva, municipal y/o de proximidad: particularmente, el área de vinculación social y coordinación con otras dependencias.

Es preferente que el servidor público a cargo de la implementación de esta línea de acción, además de tener entre sus facultades el comunicarse con la ciudadanía y otras dependencias del gobierno, tenga habilidades para socializar, establecer acuerdos, y la mediación social, de igual forma para mantener buena comunicación con sus compañeros, además de tener un comportamiento ejemplar y respetuoso de la cultura de la legalidad.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Identificar zonas prioritarias de atención: para ello el área de vinculación social deberá ubicar la información espacial existente sobre incidencia delictiva, faltas administrativas, datos policiales, quejas ciudadanas, la percepción de inseguridad y la existencia de espacios públicos dentro de la jurisdicción territorial, con el propósito de identificar los espacios más problematizados y sobre los cuales se va a intervenir (para mayor referencia, ver línea de acción FO-5).

Algunas de las principales fuentes de información podrían ser las siguientes (no son limitativas):

- Mapa de incidencia delictiva y faltas administrativas: esta información puede pedirse dentro de la misma dependencia de seguridad municipal al área encargada de inteligencia, georreferenciación, o similar; en caso de que no haya mapas ya elaborados, puede buscarse en los registros policiales las colonias con mayor ocurrencia de delitos y faltas administrativas.
- Percepción de inseguridad: esta información es auxiliar y complementaria cuando no se cuenta con registros de incidencia delictiva (para mayor referencia, ver línea de acción FO-7), puede obtenerse a través de encuestas especializadas que tengan validez estadística a nivel municipal, en las que deberá identificarse las colonias o barrios con mayores problemas, o en estudios académicos o periodísticos que hagan un acercamiento a esta identificación.
- Mapa de localización de espacios públicos: puede pedirse a las instituciones municipales de catastro, obra pública o desarrollo de las ciudades, el cual deberá empalmarse con los datos policiales y de preferencia deberá incluir la localización de otros equipamientos educativos y culturales. Tomar en cuenta que el espacio público está compuesto por plazas, parques, deportivos y vialidades.

**Clave de éxito:** estos datos pueden ya estar recabados en un sistema de información georreferenciada, por lo que solo se pediría al área/dirección correspondiente un mapa donde ya se identifiquen los espacios más problematizados. En caso contrario, con los insumos descritos anteriormente se puede fácilmente identificar los barrios, colonias o cuadrantes prioritarios.

2. Una vez identificadas las zonas más problematizadas y sus espacios públicos, deberá buscarse la coordinación con las autoridades responsables de la administración de estos espacios y los actores sociales, usuarios o interesados, así como de la comunidad en general, con la finalidad de identificar las características particulares de las problemáticas que ocurren en estos espacios públicos.

Esta lista es solo una guía y no es limitativa de la información que los policías deben obtener con la participación de las autoridades, la sociedad civil y los propios usuarios y vecinos de los espacios públicos seleccionados (la información puede ser recabada a través de los comités vecinales, ver línea de acción FO-22).

<b>Nombre del espacio público:</b>							
Actividades cotidianas que se realizan en este lugar:							
<b>Tipos de problemas</b>							
Robos	Peleas	Violaciones	Consumo o venta de drogas	Graffiti	Acoso	Basura	Otro
<b>Horario en los que se presentan:</b>							
Grupo de personas que generan estas situaciones problemáticas							
Los mismos vecinos		Gente de otras comunidades		Pandillas		Otros	
<b>Personas que son afectadas por estos problemas:</b>							
Mujeres	Niños	Jóvenes	Hombres	Ancianos		Toda la comunidad	
<b>Aspiraciones de la comunidad al respecto a las soluciones de estos problemas</b>							
Percepción del trabajo de los cuerpos policiales y que esperan que estos hagan:							
<b>Grado de cooperación vecinal y grupos interesados en solucionar los problemas</b>							

3. El personal de la policía de proximidad responsable del distrito, colonia o barrio deberá diseñar la campaña, en coordinación con las instancias de gobierno encargadas de los espacios públicos identificados, los servicios municipales, y de acuerdo a cada problemática, los sectores de gobierno auxiliares como pueden ser salud, desarrollo infantil o juvenil, artes y cultura, mujeres, educación, deporte entre otras, así como con los actores de la comunidad interesados, que pueden ser organizaciones civiles, grupos de comerciantes, comités de vecinos, clubes deportivos, etc.
4. Determinar el tipo de intervenciones que son necesarias en cada lugar, considerando los siguientes elementos clave:
  - La coordinación con otras instancias de gobierno, que ya estén realizando campañas sobre los problemas identificados, para tratar de traslapar las prácticas exitosas en los espacios públicos, así como para coordinar la implementación de nuevas actividades y cuya expertis esté a cargo de otros sectores.
  - El clima de violencia y aceptación que tienen los policías en la comunidad.
  - Los recursos y capacidades policiales existentes, para establecer las rutas críticas de trabajo y los alcances y limitantes de la implementación de la línea de acción.
  - La focalización en la atención a la población en riesgo o vulnerable y en las principales actividades problema identificadas por la población.
  - Realizar campañas de divulgación y convocatorias.

Ya que el objetivo de estas campañas es la reducción de las actividades problemáticas en los espacios públicos, las campañas de la policía deben estar orientadas a generar actividades que replacen a las anteriores, explicar a la población sobre la prevención o denuncia de los hechos problemáticos y liderar la organización vecinal para el sano control de estos espacios.

Bajo estas consideraciones se deben buscar y elegir las actividades a realizar, que mejor se acoplen a cada contexto.

**Clave de éxito:** algunos ejemplos de actividades que pueden llevarse a cabo en función del tipo de espacio público:

- Promover actividades deportivas y recreativas como torneos, bailes, etc.
- Actividades de limpieza y mantenimiento del espacio público.
- Actividades de difusión de prácticas preventivas, respeto de las normas, y contra el consumo de drogas y acciones violentas.
- Pláticas sobre la denuncia, la identificación y ayuda a víctimas, primeros auxilios, de medidas prevención, sobre la seguridad los niños y de las zonas escolares, los derechos de las víctimas, los procesos legales del sistema de justicia, seguridad personal y autodefensa, etc.
- Formación de comités de vigilancia vecinal que observen y den aviso a las autoridades.
- Promover tutorías por parte de los agentes en los centros educativos próximos
- Existen muchos otros tipos de intervenciones, incluso pueden realizarse más de una actividad durante las campañas.

5. Determinar los recursos humanos y materiales necesarios para ejecutar la campaña y establecer responsables y coordinar el trabajo, sobre la publicación y difusión evento, el préstamo y obtención de equipo, herramientas y materiales, y el apoyo de personal de otras instancias capacitadas en la problemática a atender, etc.

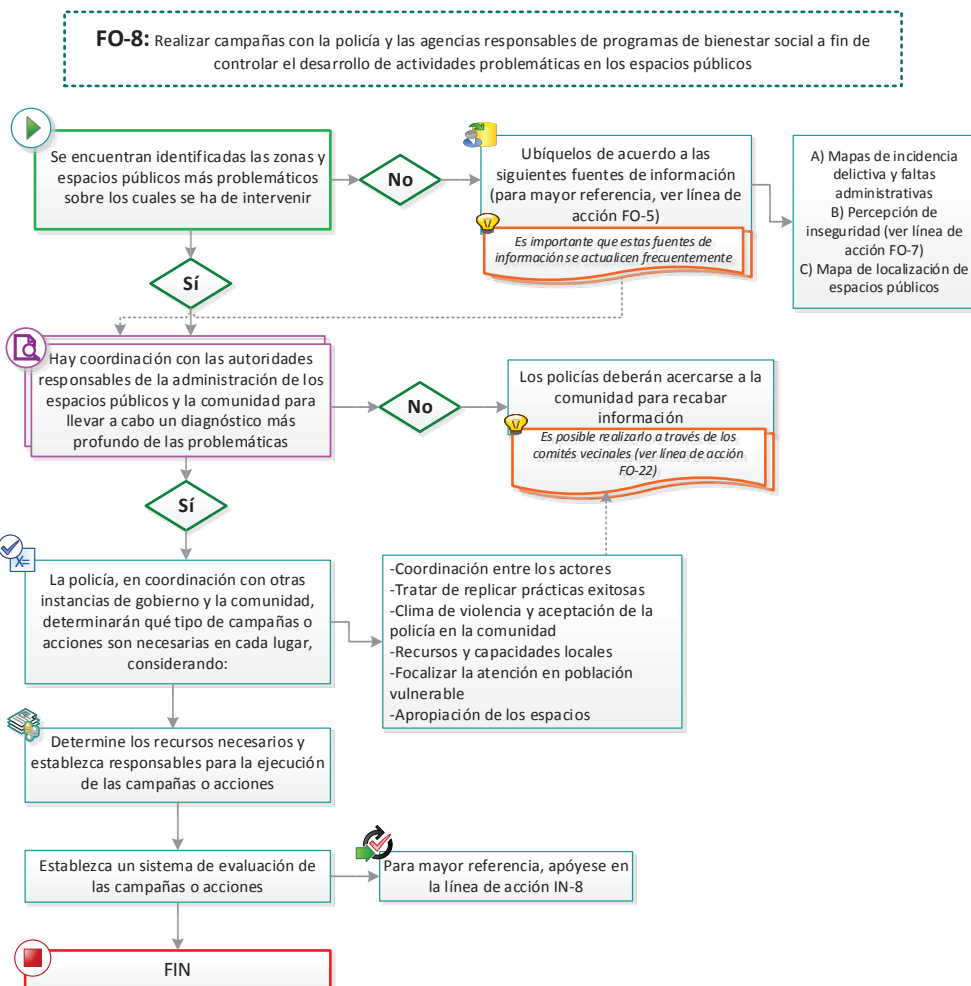
**Clave de éxito:** para que la campaña tenga el éxito esperado, es recomendable que se haya seleccionado el día y horario en que se presentan los problemas, que las actividades emprendidas tengan continuidad y constancia, que el personal policial que participe en las actividades sea el mismo que vigila estos espacios, para que la comunidad los reconozca y confíe en ellos. Es fundamental que se realice una amplia difusión de la campaña.

6. Finalmente el área de vinculación deberá evaluar la campaña, comenzando por elegir el método de evaluación que se utilizará, el cual debe permitir reconocer las fortalezas, fallas y retos en el proceso de realización de la campaña, y el impacto que tuvo la campaña en el cumplimiento del objetivo (para mayor referencia, ver línea IN-8), esta evaluación deberá contribuir a la generación de indicadores propios de la gestión de proximidad y de la rendición de cuentas.

Algunas interrogantes que debe responder la evaluación son:

- ¿Qué actividades de gestión realizaron los elementos de la policía?
- ¿Cuál fue la dificultad que enfrentaron los elementos policiales al llevar a cabo la campaña?
- ¿Quiénes y cuántos participaron en las actividades de la campaña?
- ¿La población vulnerable o en riesgo fue la que aprovechó la campaña?
- ¿Qué lazos de cooperación se establecieron entre la policía y el resto de las instituciones y la sociedad?
- ¿Cambió la percepción de la población sobre la imagen de la policía? Si no mejoró ¿Qué se podría hacer para mejorarla?
- ¿Cómo evolucionaron las actividades problemáticas que se identificaron en el espacio público?

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Para poder realizar campañas en coordinación entre las instituciones de gobierno y la comunidad es necesaria la existencia de alguna dirección al interior de las dependencias de policía que tenga la responsabilidad y autoridad para coordinar estas relaciones externas y entre departamentos policiales, que tienda el puente para que todos puedan trabajar conjuntamente, sirva de canal para la transmisión de información entre dependencias y evalúe de manera diferencial a otras actividades propias de la policía, las actividades de la policía de proximidad dedicadas a la prevención en espacios públicos.

De la misma manera hay ciertos insumos que están a cargo de otras dependencias o direcciones y que son necesarios para realizar un correcto diagnóstico y selección de zonas prioritarias.

Las siguientes preguntas sirven para orientar el grado de avance y la existencia de órganos de apoyo:

### Preguntas guía

- ¿Existe un sistema de georreferenciación que permita la creación de mapas delictivos?
- ¿Qué programas existen para mantener espacios públicos seguros? ¿Los policías participan en ellos?
- ¿En qué programas de acercamiento con la comunidad están participando los elementos de la policía municipal o de proximidad? ¿Cuáles son los objetivos de estos programas?
- ¿Estos programas cuentan con un diagnóstico técnico y participativo que permita atender a la población y los espacios de mayor riesgo?
- ¿Estos programas han sido evaluados?
- ¿Los resultados son compatibles con los objetivos de los programas?
- ¿Qué imagen tiene la policía ante los ciudadanos y por qué?

## 3. Identificación de actores

La instancia de vinculación social dentro de la dependencia de los cuerpos policiales es uno de los principales actores ya que se encarga de planear e implementar las campañas; sus actividades son principalmente la de delimitar los espacios problemáticos y las actividades que serán necesarias llevar en las campañas, coordinar enlaces de cooperación entre el resto de dependencias que pudieran estar involucradas, dirigir y orientar a los elementos de policía en la planeación de sus actividades de diagnóstico y generación de vínculos con la sociedad y otras dependencias, así como las tareas necesarias para diseñar, implementar y dar a conocer los resultados de la evolución de las campañas.

Sin embargo, son los cuerpos policiales los ejecutores de las campañas, quienes deberán establecerse como líderes locales. Entre sus actividades de reacción en la protección a los desprotegidos y respeto a las normas y dentro de sus tareas de prevención se encuentran la identificación de los actores clave de la población que hacen uso de los espacios públicos en cuestión y están interesados en su mejora, la entrevista con los miembros de la comunidad para identificar las problemáticas específicas de cada contexto, el establecimiento de lazos con las organizaciones de la sociedad civil, la coordinación de las actividades que se hayan decidido realizar y el auxilio en el registro de información para la evaluación.

Otros actores importantes en la ejecución de las campañas son las dependencias de gobierno encargadas de temas afines en la prevención social de la violencia como pueden ser los sectores de salud, de la juventud, de los derechos de los niños, de servicios urbanos, de equidad de género, cultura, deporte, entre otras, ya que será de vital importancia conocer las acciones que cada una de ellas estén llevando directa e indirectamente; su rol principal dentro de esta línea de acción es como cooperadores.

Los miembros de la comunidad no son solo beneficiarios de las campañas ya que además participarán, dentro de sus propios esquemas asociativos (organizaciones vecinales, de padres de familia, comerciantes, grupos religiosos o deportivos y otras sociedades civiles organizadas públicas y privadas, como pueden llegar a ser los mediadores comunitarios) como cooperadores, patrocinadores y divulgadores de las diversas actividades que se decida realizar. Su participación debe de ser activa en las etapas de diagnóstico, ejecución y evaluación de resultados.



#### 4. Previsión de recursos

Los recursos de personal para llevar a cabo las campañas provienen de las mismas instancias de gobierno ya existentes, y sus trabajos de gestión no requieren más allá de los elementos de oficina ya dispuestos, sin embargo el personal asignado deberá estar capacitado para la realización de estas actividades, en caso contrario deberán destinarse recursos a la implementación de planes y programas de formación del modelo de policía de proximidad que se desee (ver FO-21).

Por otra parte, en la ejecución de las campañas es previsible que en ocasiones no existan los enlaces de cooperación para la utilización de equipamientos y acercamiento de personal capacitado, en tales casos tendría que contemplarse de acuerdo a las actividades

seleccionadas la disponibilidad de recursos para contratar personal especializado en temas relacionados y para el equipo y materiales como sillas, lonas, equipo de audio entre otros.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

El correcto diseño e implementación de campañas donde la policía preventiva municipal y de proximidad participa en coordinación con la comunidad permiten mejorar los lazos de confianza entre los pobladores y si estas actividades están correctamente focalizadas a la solución de problemas que son prioritarios para la población, además se podrían reducir los niveles de violencia y delincuencia.

En este caso la utilización del espacio público es muy importante ya que su control afecta de manera general a toda la población, pero principalmente brinda oportunidades de sana recreación a niños y jóvenes y mantenimiento entre la comunidad y la policía refleja cohesión social y una sana vinculación con las autoridades de gobierno.

### Ejemplos

Se recomienda la revisión del Manual de Relaciones Policía y Comunidad. Casos y Soluciones, del Ministerio Interior y del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, publicado en Chile, 2006.

[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc\\_01\\_manualrelacion.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/mc_01_manualrelacion.pdf)

Las prácticas y campañas en los espacios públicos encabezadas por la coordinación entre la comunidad y la policía son varias en todo el continente, van desde la coordinación en la limpieza y mantenimiento, (por ejemplo el parque vecinal en la Ciudadela 2 de Mayo del cantón Durán en Ecuador) hasta maneras más diversificadas en ciudades colombianas como Bogotá y Medellín, donde las intervenciones incluyen la creación y mejora de espacios públicos en zonas identificadas como más problematizadas y la implementación del programa zonas seguras, que focalizan la vigilancia y actividades.

<http://portal.policia.gov.co/es-co/Noticias/Lists/Noticias2012/Mostrar.aspx?ID=1128>

[http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES\\_POLICIALES/Comandos\\_deptos\\_policia/metropolitana\\_santiago\\_cali/seguridad\\_ciudadana\\_programas/Operacionales:Zonas\\_seguras](http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Comandos_deptos_policia/metropolitana_santiago_cali/seguridad_ciudadana_programas/Operacionales:Zonas_seguras)

Un buen ejemplo de policía de proximidad es el Modelo Policial Comunitario Proactivo de Nicaragua, que enfoca su acción en métodos preventivos y el fortalecimiento de la atención comunitaria especialmente a mujeres, menores y jóvenes.

<http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2014/05/01/que-pasa-cuando-una-policia-implementa-un-modelo-comunitario-y-proactivo/>

<http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/revistas/sistematizacion.pdf>



FO-9

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-9	Impulsar la recuperación y apropiación comunitaria de espacios públicos que son escenario de actividades ilegales.

1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

La responsabilidad de implementar esta línea de acción recaerá en la institución o dependencia rectora de la política integral de prevención de la violencia y el delito o en sus homólogos de los niveles subnacional, regional y especialmente en el ámbito local —particularmente en los encargados de las áreas de Planeación y administración, Coordinación y Operación territorial e información— en coordinación con las instancias responsables de la infraestructura, desarrollo urbano, obra pública, educación, cultura entre otras.

El perfil del funcionario público encomendado en la ejecución de esta línea de acción necesitará concentrar elevadas capacidades de coordinación con otras instancias de

gobierno que inciden en la administración y control de los espacios públicos, contar con experiencia en la implementación de programas comunitarios y poseer conocimientos de prevención comunitaria y situacional.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Diagnóstico: en primer lugar es necesario identificar, mediante fuentes primarias y secundarias (registros administrativos, dinámicas de campo, entrevistas a residentes, etc.) los espacios territoriales donde, con mayor regularidad, se presentan actividades ilegales para luego reconocer los factores de riesgo que las motivan, así como las características físicas y sociales del espacio y la comunidad.

**Clave de éxito:** enriquecer y legitimar el diagnóstico con la participación de la comunidad; precisar los alcances de las problemáticas, la significancia de los espacios y medir el nivel de cohesión y energía social para impulsar iniciativas locales de apropiación y prevención. En las cercanías de cada espacio público seleccionado es necesario reconocer y dialogar con los diversos grupos sociales y los líderes comunales genuinamente interesados con la finalidad de identificar a actores clave y obtener información directa que permita confirmar o rechazar la condición de dichos lugares, así como el potencial social y administrativo de participación y cooperación local.

**Clave de éxito:** algunos ejemplos de métodos participativos de diagnóstico:

- Asamblea vecinal
- Entrevistas a profundidad
- Encuestas
- Talleres
- Marchas exploratorias
- Mesas de trabajo
- Grupos focales
- Dibujos de qué te gusta y disgusta del espacio público

Para aplicar cada método se debe desarrollar un plan de trabajo que establezca con precisión las actividades, tiempos y responsables.

2. Seleccionar espacios. Con la información del diagnóstico e integrando a la comunidad en la toma de decisión, se deben seleccionar espacios vulnerables (parques, plazas, deportivos, áreas verdes, calles, senderos y demás espacios públicos) considerando la gravedad de las problemáticas y la percepción de seguridad, así como la naturaleza y características del contexto urbano que los rodea.
3. Identificar programas, proyectos y estrategias e institucionalización. Una vez seleccionados los espacios a intervenir habrá que impulsar métodos de participación comunitaria (de residentes y usuarios de los espacios públicos) en los que se debatan y acuerden las propuestas para recuperar los espacios públicos.

Se deberán identificar los programas, proyectos que hayan sido implementados por diferentes sectores y en distintos momentos pues permitirán recuperar lecciones aprendidas o corregir intervenciones pero, sobre todo, para asegurar que se hayan institucionalizado a través de lineamientos, reglas de operación, políticas y demás instrumentos para favorecer su correcta aplicación sin importar el sector u orden de gobierno que los promueva.

Líneas de acción y estrategias como las que se sugieren a continuación han sido ampliamente promovidas en los últimos años por diferentes sectores como desarrollo urbano, vivienda, obra pública, además de que los titulares de los ejecutivos locales las han respaldado como medidas integrales para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

**Clave de éxito:** algunos ejemplos de métodos participativos útiles en la generación y ejecución de propuestas en intervenciones de apropiación y recuperación de espacios públicos:

Propuestas	Ejecución
<ul style="list-style-type: none"><li>• Asamblea vecinal</li><li>• Maqueta de propuesta</li><li>• Mesa de trabajo</li><li>• Talleres de diseño</li><li>• Trabajo en centros escolares</li><li>• En centros cívicos</li><li>• En centros deportivo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Migas o aseo</li><li>• Participación como instructor o aprendiz en actividades de socialización, defensa o construcción o jardinería</li><li>• Participación como constructores o jardineros, pintores o muralistas, que den vida calles, túneles, espacios oscuros, etc.</li><li>• Organizadores de actividades de plan de trabajo</li><li>• Actuaciones en movilidad segura (FO10)</li></ul>

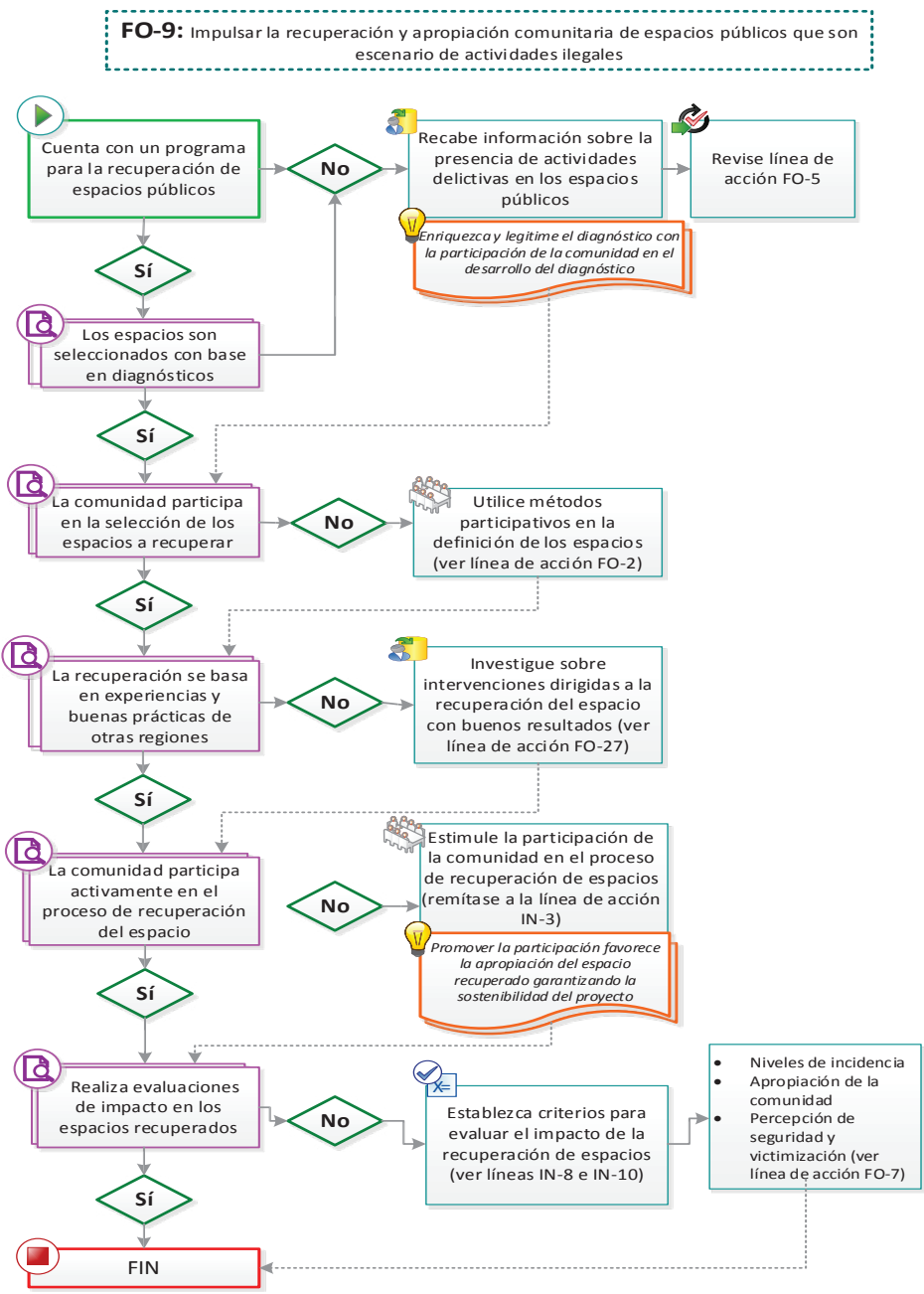
4. Ejecutar. Acordados y consensuados los espacios a intervenir así como los programas y proyectos para su recuperación, se deberán ejecutar las obras y acciones pertinentes. Es indispensable estimular la participación de la población en el proceso de recuperación del espacio mediante dinámicas colaborativas (mano de obra, contratación de instructores locales, financiamiento de actividades paralelas, entre otras) que favorezcan su apropiación.

Para la selección de actividades que se podrán realizar en el espacio recuperado se pueden aplicar distintos métodos participativos, pero lo que resulta esencial es promover actividades que permitan la verdadera apropiación de los espacios recuperados por lo que una premisa indispensable para los responsables de materializar la línea de acción será impulsar la caracterización de proyectos y el etiquetamiento de recursos a fin de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

**Clave de éxito:** la participación de la comunidad en las acciones de recuperación y la promoción de actividades permanentes en los espacios recuperados son indispensables para dar viabilidad y sostenibilidad a las acciones, así como para impulsar el sentido de pertenencia.

5. Evaluar el impacto de la recuperación de los espacios públicos a través de indicadores que contemplen la medición de la percepción de seguridad y la victimización (ver línea de acción FO-7), la incidencia de actividades ilegales, así como el uso y disfrute de los espacios intervenidos. Para mayor referencia sobre evaluación de impacto consulte las líneas de acción IN-8 e IN-10.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Además de la identificación de espacios susceptibles de recuperar, la profundización del diagnóstico mediante la participación de la propia comunidad, así como su involucramiento para motivar una verdadera apropiación, es esencial identificar iniciativas similares de otros sectores que brinden información para enriquecer las intervenciones, evitar duplicidad de esfuerzos y, sobre todo, institucionalizar las acciones para garantizar su sostenibilidad.

### Preguntas guía

- ¿Existe un programa de recuperación de los espacios públicos inseguros? ¿Qué dependencia lo coordina?
- ¿Existe una coordinación efectiva entre la instancia rectora de prevención integral de la violencia y el delito con las dependencias a cargo del espacio público?
- ¿Existe una partida presupuestal destinada para este programa?
- ¿Existen comités locales de prevención que puedan colaborar en la ejecución de estas acciones?

## 3. Identificación de actores

Para impulsar la realización de esta línea de acción se requiere la participación de las áreas de Planeación y administración, Coordinación y Operación territorial de las instancias de prevención integral de la violencia y el delito en los niveles nacional, subnacional y en especial en el ámbito local.

De igual forma resulta importante identificar a las dependencias responsables del espacio público, infraestructura, desarrollo urbano u obra pública, o bien, los encargados de la participación comunitaria.

Por parte de la comunidad pueden ser empresarios de la iniciativa privada, representantes de organismos no gubernamentales, de agrupaciones de vecinos, de las asociaciones de padres de familia de las escuelas, entre otros que ostente liderazgo efectivo en sus comunidades.

Instancia rectora de las políticas prevención integral (nacional, subnacional y local)

Dependencias responsables del espacio público y participación comunitaria

Comunidad

## 4. Previsión de recursos

En virtud de que la realización de obra y la coordinación de actividades permanentes en los espacios públicos recuperados, incluyendo mantenimiento y renovación, implican la inversión de recursos que pueden ser significativos, una medida prudente sería introducir su realización al catálogo de proyectos que impulse la instancia rectora de prevención integral de la violencia y el delito y estimar la magnitud de las inversiones necesarias para luego impulsar una real vinculación con los órganos responsables de la infraestructura a fin de hacer sinergia presupuestal y lograr impactar en un mayor número de demarcaciones.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La recuperación, construcción y mantenimiento de los espacios públicos mejora la calidad de vida de los ciudadanos, garantizando el disfrute de la ciudad y evitando que se refrenden actitudes y conductas ilegales y hasta criminales que vulneran a las comunidades y deterioran la cohesión social.

El correcto mantenimiento y uso de los espacios públicos estimulan la interacción económica, cultural y recreativa de la sociedad fortaleciendo los lazos comunitarios, dotando a la población de un poder real de control y apropiación del espacio y las actividades que ahí se desarrollan.

### Ejemplos

En Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo aplicó el programa nacional denominado “Quiero mi barrio” que tenía como objetivo la recuperación de los espacios públicos y su seguridad.

[http://www.minvu.cl/opensite\\_20061113162727.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20061113162727.aspx).

En Calama, Chile, desde 2002 en el Plan Estratégico de Desarrollo Urbano de la ciudad se alineó al Plan de Seguridad Ciudadana motivando la aplicación del Programa de Recuperación y Animación Participativa de Espacios Públicos. En este contexto se lograron articular el gobierno local y subnacional, el PEDUC, Codelco, el Programa Previene, el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), y programas vinculados la salud y la educación.

En la primera etapa se logró la recuperación de ocho espacios mediante un proceso participativo en el que los ciudadanos expresaron sus expectativas e ideas sobre los espacios, que fueron formalizadas por un grupo de técnicos y especialistas, así mismo se entregó materiales y apoyo técnico a los vecinos para la construcción de las propuestas, finalmente se continuo con

la animación de los espacios mediante actividades como cine, batucadas y malabarismo. También se han celebrado aniversarios y fiestas: Día del Niño, Fiestas Patrias y Navidad. Con ese antecedente, la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior de Chile integró una iniciativa similar en las líneas de acción del Programa Comuna Segura Compromiso 100.

<http://archivo.cepal.org/pdfs/2005/S2005071.pdf>

En Lima Perú, el programa Mío Barrio bajo la supervisión del Fondo Metropolitano de Inversiones, INVERMET, ha beneficiado a 17.977 personas con la recuperación de ocho espacios públicos, cuatro de ellos de nueva construcción, este programa incorpora la participación de la comunidad usuaria durante el diagnóstico y la construcción de los espacios, al mismo tiempo que integra todos los proyectos en un sistema urbano de parques y senderos; un buen ejemplo es la recuperación del Parque en el Barrio Sr de los Milagros, Sector La Enseñada, espacio que pasó de inseguro, abandonado y deteriorado a ser un centro de encuentro donde se reúnen vecinos de todas las edades.

<http://www.archdaily.mx/mx/760924/espacios-publicos-amables-para-una-ciudad-informal-la-experiencia-de-barrio-mio-en-lima>

[http://www.invermet.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=163:el-director-ejecutivo-de-onu-visita-barrio-mio&catid=80:noticias&Itemid=435](http://www.invermet.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=163:el-director-ejecutivo-de-onu-visita-barrio-mio&catid=80:noticias&Itemid=435)



# FO-10

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-10	Instrumentar proyectos participativos de movilidad segura con una perspectiva integral de transformación del entorno público a efecto de generar condiciones que favorezcan el orden y la protección para las personas y los medios de transporte, con especial énfasis en niñas, niños y mujeres.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

La responsabilidad de implementar esta línea de acción recaerá en las áreas de Operación territorial e información, Investigación y desarrollo y de Coordinación de la dependencia rectora de la política integral de prevención de la violencia y el delito o en sus homólogas de los niveles subnacional, regional y local.

La persona encargada de la Operación territorial e información debe conocer y utilizar metodologías y procesos para la organización de información, contar con habilidades analíticas y criterio lógico para manejar instrumentos técnicos de planificación, conocer sobre estructura organizacional y proyectos en ejecución, así como técnicas de

programación y formulación de proyectos para la prevención integral de la violencia y el delito con énfasis en el espacio público y el transporte.

En tanto el encargado de Investigación y desarrollo deberá tener conocimiento y experiencia en el manejo de información, en la realización de estudios e identificación de buenas prácticas utilizando el método científico y evidencias empíricas, en la elaboración de mapas de riesgo sobre violencia y delincuencia, y en la vinculación con instituciones académicas nacionales e internacionales. Deberá tener competencias y habilidades para la solución de problemas, negociación, comunicación efectiva, enfoque en resultados, pensamiento racional y estratégico, sensibilizado en temas de movilidad y transporte.

Mientras que el responsable de Coordinación necesitará tener conocimiento técnico y experiencia en acciones de prevención situacional y comunitaria, así como facilidad para establecer comunicación y trabajar en coordinación con otras instancias de gobierno y con la comunidad.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Examinar la presencia de programas de movilidad segura. Identificar la presencia de proyectos, programas o campañas de educación vial orientados a mantener o promover una movilidad segura reconociendo a la o las dependencias de gobierno responsables, las líneas estratégicas prioritarias y las reglas de operación vigentes a fin de establecer vínculos de trabajo coordinado y participativo.

El propósito es alinear objetivos para articular una perspectiva integral con miras a favorecer la transformación del entorno público y con ello la prevención de accidentes, conductas violentas y delictivas poniendo énfasis en niñas, niños y mujeres.

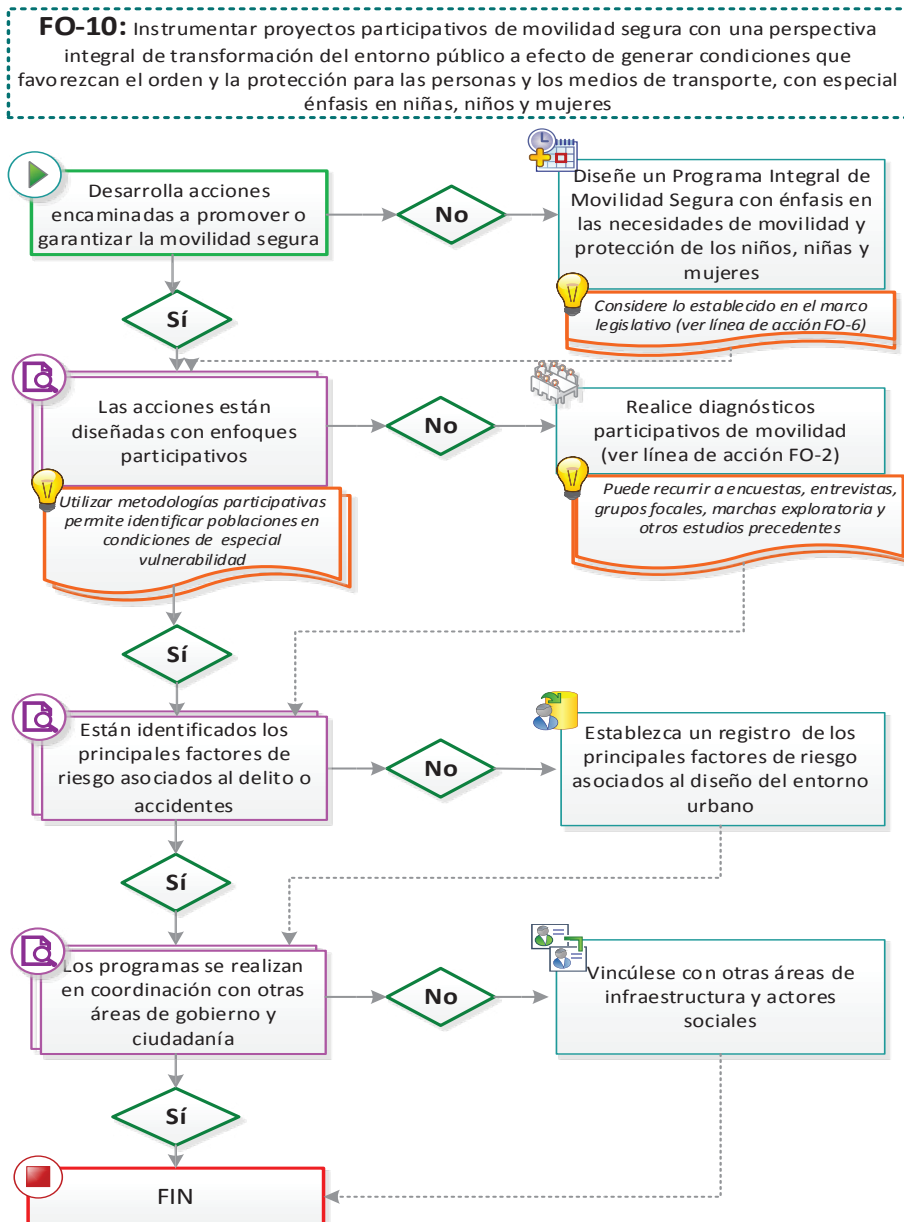
**Marco de referencia:** la movilidad segura debe entenderse como una perspectiva de prevención situacional en la que, a través del enfoque de salud pública, se contribuye a reducir lesiones, muertes, accidentes identificados como factores de riesgo y peligro para la integridad física y el patrimonio de los usuarios de las vías de comunicación, y se promueve el fortalecimiento de factores de protección mediante la promoción de la cohesión social y la convivencia ciudadana.

En caso de que no haya ningún programa relacionado con el tema, la institución rectora de la política integral de prevención de la violencia y el delito deberá impulsar un programa integral comenzando desde la elaboración de diagnósticos.

**Clave de éxito:** como condición de éxito deberá promover que en el marco legislativo se establezca la obligación de que las autoridades elaboren planes de desarrollo urbano y movilidad bajo un enfoque de prevención situacional y democratización del espacio público (ver línea de acción FO-6).

2. Diagnósticos participativos y levantamiento de información en campo. Para la instrumentación de proyectos participativos de movilidad segura es necesario recolectar un mínimo de información sobre las características físicas y de operación de la infraestructura, equipamientos y servicios urbanos, de transporte, flujos, cohesión social, percepción de temor e incidencia de accidentes y delitos de los territorios a intervenir. Ver anexo.  
Preferentemente deben utilizarse metodologías participativas y métodos especializados que faciliten recolectar información para cada ítem (*Para mayor información, diríjase al apartado "ANEXOS": ejemplo de contenidos de diagnóstico*) pues esta visión periférica permitirá contar con una perspectiva integral de todo el entorno público, así como facilitar la aplicación de medidas urgentes dirigidas a grupos poblacionales en condición especiales como pueden ser adultos mayores, mujeres, niños, o discapacitados.  
Entre los métodos para la recolección de información directa se encuentran encuestas, entrevistas semiestructuradas, grupos focales, marchas exploratorias, talleres, entre otros, privilegiando aquellos en los que la participación de niñas, niños y mujeres, así como de colectivos que enfrenten dificultades de tránsito. De igual manera, puede recurrirse a fuentes secundarias como estudios precedentes de movilidad y urbanismo que complementen la información del diagnóstico de seguridad.
3. Identificar factores de riesgo, rutas, senderos y puntos conflictivos. El diagnóstico deberá identificar espacios de mayor ocurrencia de accidentes viales, faltas administrativas y delitos, así como espacios con elevados flujos de ciclistas, peatones, vehículos y de grupos vulnerables como niños, mujeres, enfermos y discapacitados.  
Al término se señalarán los principales factores de riesgo para la libre y segura circulación de la población y se elegirán los puntos o rutas prioritarios tratando de distinguir si las problemáticas pueden mitigarse mediante acciones de educación vial, mejoramiento de infraestructura y servicios públicos, programas de reordenamiento vial, entre otras estrategias.
4. Proponer intervenciones y diseñar acciones participativas. La selección de estrategias e intervenciones debe realizarse en coordinación con las áreas responsables de la administración de los espacios públicos, equipamiento e infraestructura, vialidad, entre otros, así como con los actores sociales y vecinales, procurando su participación desde las etapas de planificación hasta las de ejecución y seguimiento utilizando indicadores que permitan medir sus resultados.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Para comenzar la implementación de esta línea de acción es necesario tener conocimiento sobre la existencia de estrategias de movilidad y si incorporan enfoques de prevención situacional de delitos y accidentes de tránsito, la percepción de temor y la participación de los usuarios más vulnerables.

### Preguntas guía

- ¿Existe ya un programa de movilidad segura? ¿En qué dependencia se ejecuta?
- ¿Está coordinado con otras áreas?
- ¿Contempla diagnósticos participativos?
- ¿Mejora de manera integral el entorno urbano y social?

## 3. Identificación de actores

El área de Investigación y desarrollo de la instancia rectora de las políticas de prevención integral de la violencia y el delito será la responsable de definir los métodos de diagnóstico, delimitar los espacios de intervención y establecer las propuestas de trabajo, mientras que el área de Operación territorial e información deberá vigilar la ejecución de las acciones y recolectar los datos e indicadores de gestión y resultados.

De la misma manera, el área de Coordinación facilitará la vinculación con el resto de las instancias de gobierno que apoyarán para promover la ejecución de obras, la recuperación y mantenimiento del entorno urbano, la realización de acciones de educación y campañas de respeto a las normas viales, así como crear lazos de colaboración con la comunidad y asociaciones civiles y privadas.

Las áreas de gobierno que deben concurrir en esta línea de acción son aquellas que tienen bajo su responsabilidad los ámbitos de transporte, obra pública, ordenamiento urbano, policía de tránsito, educación básica, asuntos de la mujer, de los niños, de inválidos y otras discapacidades físicas, así como con asociaciones civiles, grupos a favor de medios de transporte alternativos y vecinos.

Instancia rectora de las políticas de prevención integral	Instancias relacionadas con la prevención, especialmente las de obra pública y transporte	Organizaciones de la sociedad civil
---	---	-------------------------------------

## 4. Previsión de recursos

Para la implementación de esta línea de acción es necesario programar recursos para la realización de las actividades de diagnóstico y participación comunitaria dentro de los presupuestos de las instancias rectoras de las políticas de prevención y sus áreas internas de organización, mientras que los recursos materiales de infraestructura, servicios y personal especializado en la ejecución de las actividades y modificaciones urbanas, son responsabilidad de las instancias de servicios urbanos, tránsito, educación y participación comunitaria por lo que es de vital importancia de mantener buenos vínculos interinstitucionales que permitan sentar estas responsabilidades.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Las iniciativas encaminadas a generar movilidad segura tienen beneficios conexos pues cuando se conciben desde una perspectiva participativa no solo reducen factores de riesgo, prioritariamente en grupos en situación de vulnerabilidad, sino que pueden contribuir a revitalizar el espacio público y a fortalecer la cohesión social como ha ocurrido en Barranquilla o en Argentina. El componente participativo contribuye a concientizar a la población sobre el papel que juega como coproductora de seguridad y agente de cambio pues implícitamente la induce a respetar las normas y a acercarlos más a las autoridades.

### Ejemplos

El Observatorio Iberoamericano de Seguridad Vial, en colaboración con el BID, impulsa un programa de senderos escolares seguros que se realiza en Argentina. Este proyecto identifica factores de riesgo y promueve la participación ciudadana para que los niños asistan a la escuela de manera más segura.

<https://www.youtube.com/watch?v=xLNqLEgNus>

<http://www.oisevi.org/a/index.php/noticias/item/255-fia-y-oisevi-firmaron-un-convenio-para-promover-camino-escolar-seguro>

En Barranquilla, Colombia, se realizó el proyecto Murillando + Pedibus para reducir la vulnerabilidad de la población escolar por lo que, en coordinación con las autoridades reguladoras del Espacio Público y el Control Urbano, la Policía Nacional y organizaciones de la sociedad civil, se rehabilitó una importante vialidad asegurando la revitalización de la avenida y la movilidad segura de la población escolar.

[http://www.redocara.com/#!co10\\_MurillandoPedibs\\_Barranquilla/c19rb/hvhcw1vy16](http://www.redocara.com/#!co10_MurillandoPedibs_Barranquilla/c19rb/hvhcw1vy16)

En Costa Rica, el Plan de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana (GAM) contempla un apartado específico de movilidad. El documento puede ser consultado en:

[http://www.mivah.go.cr/Documentos/PlanGAM2013/01-DIMENSIONES/Dimension\\_Movilidad.pdf](http://www.mivah.go.cr/Documentos/PlanGAM2013/01-DIMENSIONES/Dimension_Movilidad.pdf)

## FO-11

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-11	Integrar a los maestros, padres de familia y autoridades en programas y proyectos de prevención social, comunitaria, situacional y psicosocial (integral). Además implicarlos en programas de deserción y absentismos escolar, de convivencia pacífica, de mediación de conflictos escolares como Bullying o acosos escolar y ciber delitos.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.2. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Instancia rectora de las políticas de prevención (Coordinación)/ Ministerio de Educación: serán corresponsables de impulsar el desarrollo de programas y proyectos de prevención de la violencia en ámbitos escolares con una perspectiva integral, que contemplen la reducción de los factores de riesgo que atenten contra el pleno desarrollo de la niñez, la adolescencia y la juventud, y que procuren incluir a los diversos miembros de la comunidad escolar (personal docente y administrativo, alumnos, padres y madres de familia).

El(los) funcionario(s) público(s) responsable(s) de esta línea de acción deberá, preferentemente, tener capacidad de interlocución y coordinación interinstitucional (vertical y

horizontal), con organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de padres de familia, instituciones académicas o profesionales especializados en desarrollo infantil y juvenil, así como en prevención de la violencia y conductas de riesgo desde el ámbito escolar. De igual manera, deberá contar, preferentemente, con conocimientos en pedagogía, psicología, en aspectos de seguridad (seguridad escolar), mediación, trabajo social y/o sociología, y experiencia en intervenciones en el ámbito escolar, o bien incluir en su equipo de trabajo a personas que cumplan tales requisitos.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Conformar un equipo de trabajo multidisciplinario en el que se incluyan organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas o profesionales especializados en desarrollo infantil y juvenil, así como en prevención de la violencia y conductas de riesgo en el ámbito escolar.
2. Promover la conformación y organización de comités escolares de participación integrados por personal docente y administrativo, alumnos, madres y padres de familia, y otros actores que se consideren relevantes, a través de los cuales se puedan representar los intereses de todos los miembros de la comunidad escolar.
3. Una vez creado o identificado el comité de participación, el equipo de trabajo debe buscar establecer canales de comunicación eficientes con el comité, con el propósito de implicarlos en el desarrollo de las actividades de prevención en el ámbito escolar.
4. Realizar un estudio diagnóstico, a nivel nacional y/o local, con la participación activa del comité escolar que permita identificar las principales manifestaciones de violencia en el ámbito escolar de acuerdo a los siguientes aspectos:
  - Tipo de violencia: física, emocional-psicológica, sexual.
  - Frecuencia de las manifestaciones de violencia.
  - Actores involucrados: estudiantes, maestros, padres y madres de familia, personas externas a la comunidad escolar, etc.
  - Lugares problemáticos: dentro y en los alrededores de las escuelas; incluso en espacios virtuales como las redes sociales.
  - También, es necesario identificar aquellos factores de riesgo (individuales, interpersonales, comunitarios y sociales), situaciones o conductas que afecten la buena convivencia en los centros educativos, que comprometan el pleno desarrollo de la población infantil, adolescente y juvenil, y que puedan ser atendidos desde el sistema escolar, tales como: la baja autoestima, falta de identidad, desórdenes conductuales, bajo rendimiento escolar, absentismo, deserción escolar, iniciación sexual temprana, consumo de alcohol y drogas, violencia en el hogar, etc.



**Clave de éxito:** se prevé una línea de acción que promueve la realización de encuestas para diagnosticar los fenómenos de violencia y delincuencia y sus diversas manifestaciones, por lo que se podría incluir una batería de preguntas o una encuesta específica para violencia en el ámbito escolar (ver línea de acción FO-7). Un ejemplo de una encuesta específica para el ámbito escolar es la “Encuesta de convivencia y seguridad en Cataluña”, la cual puede ser consultada en: [http://interior.gencat.cat/web/.content/home/010\\_el\\_departament/publicacions/seguretat/estudis\\_i\\_enquestes/estudis\\_de\\_convivencia\\_escolar/enquesta\\_de\\_convivencia\\_escolar\\_i\\_seguretat\\_a\\_catalunya\\_curs\\_2005\\_\\_\\_2006/docs/informe\\_ecesc\\_\\_2005-2006\\_esp.pdf](http://interior.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/estudis_de_convivencia_escolar/enquesta_de_convivencia_escolar_i_seguretat_a_catalunya_curs_2005___2006/docs/informe_ecesc__2005-2006_esp.pdf)

**Reto:** la información obtenida tanto del diagnóstico de violencia en ámbito escolar como de la propia implementación de los programas y proyectos deberá ser integrada al sistema de información desarrollado ex profeso para el fortalecimiento de las políticas de seguridad ciudadana (ver línea de acción FO-4).

5. Basados en los hallazgos del diagnóstico, definir y priorizar las problemáticas que se habrán de tratar, poniendo especial énfasis en la prevención y atención del acoso escolar o bullying, debido a sus altos costos sociales.
6. En función de las prioridades de atención, se diseñarán, implementarán y evaluarán las estrategias más adecuadas, considerando los siguientes puntos:
  - Identificar programas o proyectos de prevención de la violencia en el ámbito escolar que hayan sido implementados, en otro momento o territorio, para atender las problemáticas particulares que se desea tratar y que hayan mostrado ser exitosos o promisorios, y que puedan adaptarse a las necesidades y capacidades nacionales o locales. De no existir alguna experiencia previa, se deberán diseñar los programas o proyectos atendiendo a los puntos subsecuentes.

**Reto:** los programas y proyectos de prevención de la violencia en el ámbito escolar deberán guardar congruencia con el plan, programa o estrategia rectora de prevención integral de la violencia y el delito a nivel nacional o local (ver línea de acción IN-5).

- Los programas y proyectos deberán procurar una actuación coordinada, articulada y transversal entre los distintos niveles de gobierno, de lo nacional a lo local, y entre organismos de la sociedad civil y las instancias de educación, salud, desarrollo social, cultura, seguridad (policía) y justicia, etc.
- Es recomendable que las estrategias sean focalizadas (por problemáticas, territorios o grupos vulnerables) y diferenciadas por niveles de intervención (primaria, secundaria y terciaria).
- Las acciones y estrategias contenidas en los programas y proyectos de prevención deberán contemplar la participación de personal docente y administrativo,

alumnos, padres y madres de familia y otros actores relevantes de la comunidad, de acuerdo a la problemática particular que se quiera tratar.

- Los programas y proyectos deberán contemplar indicadores de impacto que permitan evaluar el éxito obtenido, basados en el cambio que se espera lograr en las personas beneficiadas o en la problemática atendida.

**Clave de éxito:** el Banco Mundial hace una serie de recomendaciones respecto a la formulación de políticas basadas en evidencia y señala la importancia de evaluar su impacto a través de una teoría de cambio, que describa la lógica causal de cómo y por qué un proyecto, un programa o una política lograrán los resultados previstos derivados de los cambios de comportamiento de los beneficiarios.

Para mayor referencia, consultar: Paul J. Gertler, et. al., *La evaluación de impacto en la práctica*, Banco Mundial, Washington, 2011. Disponible en:

[http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP\\_SPANISH\\_FINAL\\_110628.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FINAL_110628.pdf)

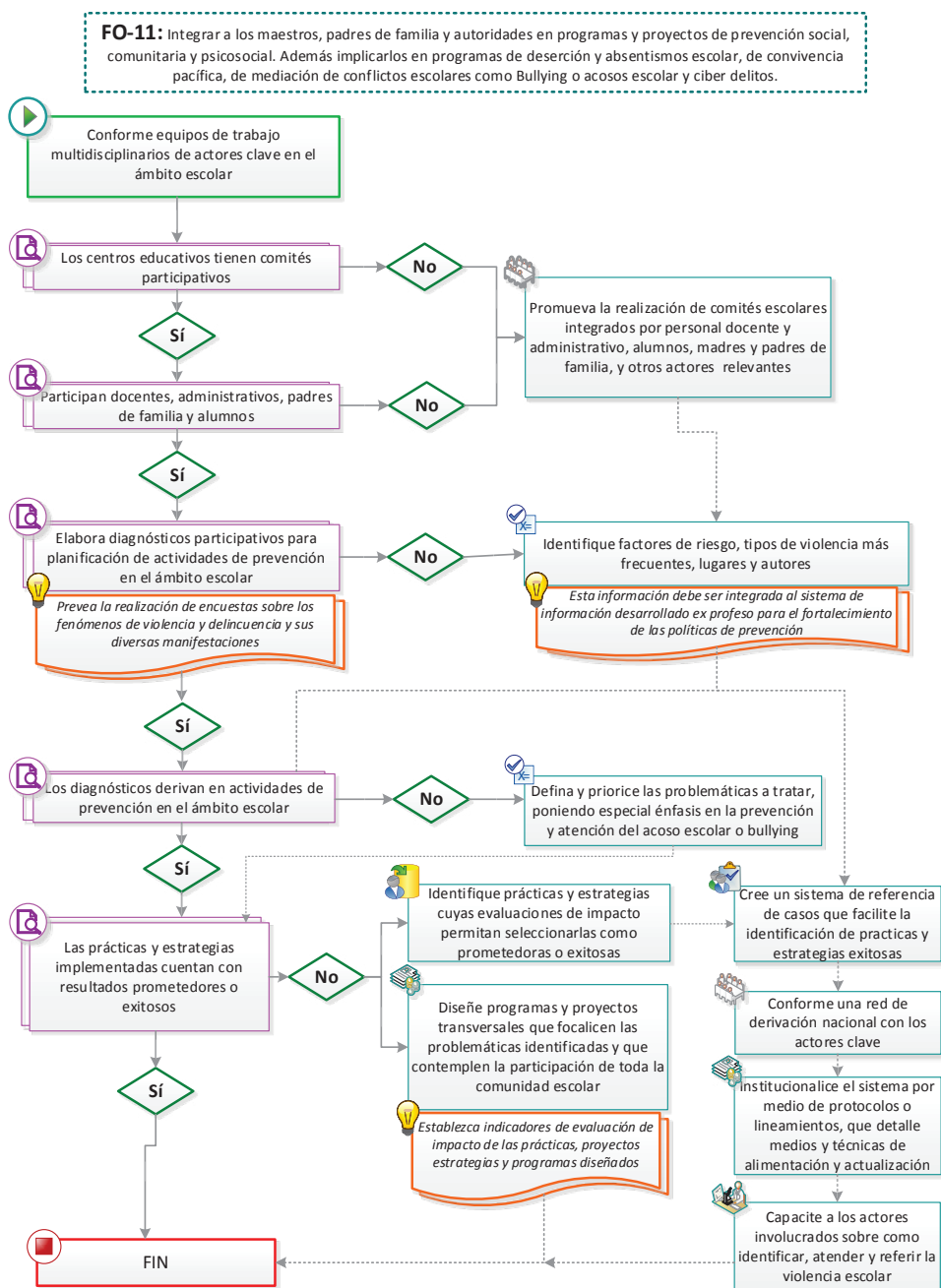
7. En la medida de las capacidades técnicas, humanas y presupuestales, paralelamente al desarrollo del paso 6 arriba señalado, el equipo de trabajo y el comité escolar pueden generar un mecanismo de referencia de casos de violencia detectados en la escuela.
8. Diseñar un sistema de identificación, atención y referencia de casos de violencia contra niñas, niños, adolescentes y jóvenes desde el ámbito escolar, que contemple la conformación de una *red de derivación nacional o local* que integre a las instancias gubernamentales y no gubernamentales que proporcionen servicios y apoyo especializados a víctimas de violencia.
9. Institucionalizar el sistema a partir del desarrollo de protocolos, lineamientos, manuales, modelo, guía, etc., asegurándose de que mantenga congruencia con el marco normativo nacional y/o local vigente y en el que se detallen los medios y técnicas para alimentar el sistema.

**Clave de éxito:** un buen referente para llevar a cabo este sistema se encuentra en el Protocolo desarrollado por el Ministerio de Educación de Guatemala. Disponible en:

[http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/anuncios/informes\\_gestion\\_mineduc/documents/Protocolo\\_Educacion\\_2013.pdf](http://www.mineduc.gob.gt/portal/contenido/anuncios/informes_gestion_mineduc/documents/Protocolo_Educacion_2013.pdf)

10. Capacitar a todos aquellos actores involucrados directamente en el cuidado y tutela de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el ámbito escolar, respecto de su responsabilidad de identificar, atender y referir cualquier caso de violencia contra los menores, a efecto de garantizar el buen funcionamiento del sistema.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

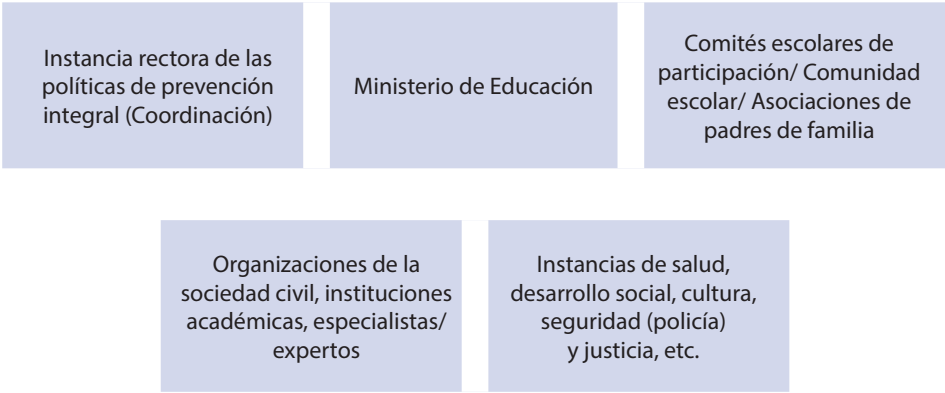
El(los) funcionario(s) público(s) responsable(s) deberá identificar si se han desarrollado programas, proyectos o acciones de prevención de la violencia escolar, si estas se encuentran inscritas en el plan o programa rector de prevención integral, si las problemáticas que atienden se encuentran debidamente sustentadas en diagnósticos, si se contempla la participación de todos los miembros de la comunidad escolar, si las intervenciones guardan congruencia con los problemas que se busca atender, si se encuentran basadas en evidencia científica y si contemplan mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto. Asimismo, deberá identificar si existen mecanismos institucionalizados de detección, atención y referencia de casos de violencia desde el ámbito escolar.

### Preguntas guía

- ¿Se desarrollan programas y proyectos de prevención social, comunitaria, situacional y psicosocial de la violencia en el ámbito escolar?
- ¿Los programas y proyectos de prevención de la violencia en el ámbito escolar guardan congruencia con el plan o programa rector de la prevención integral a nivel nacional o local?
- ¿Los programas y proyectos de prevención de la violencia en el ámbito escolar se basan en diagnósticos que permita identificar problemáticas específicas, actores, lugares y factores de riesgo?
- ¿Los programas y proyectos de prevención de la violencia en el ámbito escolar benefician a estudiantes, maestros y padres de familia?
- ¿Existen programas y proyectos de prevención de la violencia en el ámbito escolar diferenciados por niveles de intervención (primaria, secundaria y terciaria)?
- ¿Los programas y proyectos de prevención de la violencia en el ámbito escolar cuentan con evaluaciones de impacto que permitan determinar su efectividad?
- ¿Cuentan con un sistema de identificación, atención y referencia de casos de violencia contra niñas, niños, adolescentes y jóvenes desde el ámbito escolar?

## 3. Identificación de actores

La instancia rectora de la prevención deberá impulsar y coordinar las actividades planteadas con el apoyo pleno del ministerio de educación y contemplando la participación activa de la comunidad escolar en todas las fases de ejecución. Las organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, especialistas y expertos habrán de contribuir con su capacidad técnica para el diseño e implementación de los programas y proyectos. Las instancias de salud, desarrollo social, cultura, seguridad, justicia, y las que sean requeridas, habrán de intervenir de acuerdo al ámbito de sus competencias en la prevención y atención de la violencia identificada en el ámbito escolar.



#### 4. Previsión de recursos

La previsión de recursos adicionales dependerá de las capacidades técnico-operativas de la instancia rectora de la prevención para el desarrollo de diagnósticos, el diseño e implementación de los programas y proyectos, así como la creación del sistema planteado. De no contar con ellas, se deberán presupuestar los recursos necesarios para la contratación de servicios de asesoría de OSC, especialistas o expertos, y eventualmente para viáticos y pasajes, así como la compra de materiales. No obstante, se pueden buscar mecanismos de cofinanciamiento con el sector educativo, ya que comparten la responsabilidad de impulsar las acciones previstas. Es importante contemplar que la ejecución de los programas y proyectos en este ámbito debe ser permanente, por lo que se habrá de establecer una partida específica para financiarlos continuamente.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Existen una gran diversidad de programas y proyectos enfocados a prevenir la violencia en el ámbito escolar, a disminuir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección asociados. Los principales enfoques encontrados en la literatura y en los proyectos preventivos de la violencia escolar se centran en intervenciones dirigidas al fortalecimiento de la seguridad y disciplina en los centros educativos, el establecimiento de normas claras relacionadas con el comportamiento de la comunidad escolar, intervenciones que abordan el acoso escolar o bullying, intervenciones enfocadas a la reducción de factores de riesgo y fortalecimiento de los factores protectores desde una perspectiva ecológica, intervenciones dirigidas a mejorar la convivencia, la construcción de ciudadanía y la promoción de una cultura de paz, así como intervenciones encaminadas al desarrollo de habilidades para la vida.

## Ejemplos

- Programa Habilidades para la Vida, Colombia.
- Programa Paz nas Escolas, Brasil.
- Proyecto de Prevención de la Intimidación (Bullying Prevention Program), Estados Unidos.

Para mayor referencia, consulte: Krauskopf, Dina, "Estado del arte de programas de prevención de la violencia en ámbitos escolares", Organización Panamericana de Salud, Washington, 2006. Disponible en:

<http://www.paho.org/hq/dmdocuments/2009/arte.violencia.escolares.pdf?ua=1>

- **Programas de refuerzo preescolar**, que procuran aumentar la preparación y las probabilidades de éxito escolar del niño al fomentar desde el principio las aptitudes académicas y sociales. Existen pruebas sólidas derivadas de estudios realizados en Estados Unidos que demuestran que este tipo de programas pueden tener repercusiones positivas a largo plazo en los participantes, como la reducción de su participación en situaciones de violencia y mejoras en los resultados educativos y laborales. Un ejemplo es el Programa de refuerzo preescolar Perry, implementado en Michigan.
- **Programas de desarrollo social**, a menudo ofrecidos en ámbitos escolares, fomentan los comportamientos que favorecen la integración a grupos y comunidades y están orientados a prevenir la agresividad en los niños mediante la potenciación de aptitudes sociales como el control de la ira, el desarrollo ético, la empatía, el establecimiento y el mantenimiento de relaciones sanas, la solución de problemas y la resolución de conflictos. Un ejemplo de este tipo de programas es el denominado Promoción de Estrategias de Pensamiento Alternativas (PATHS), implementado en Australia, el Reino Unido y otros países.
- **Programas de refuerzo académico**, que procuran mejorar el rendimiento académico y la asistencia a la escuela mediante el apoyo en los estudios y la oferta de actividades recreativas fuera del horario escolar normal. Un ejemplo son los conocidos Servicios Escolares Completos o Ampliados (Extended or Full-Service Schools) adoptados en varios países como Australia, el Reino Unido y Estados Unidos.
- **Incentivos para que los jóvenes completen los ciclos de enseñanza**, tales como incentivos financieros para la asistencia y finalización de la escolaridad y para proseguir estudios de educación superior. Otros incentivos como alimentos, en países en desarrollo han propiciado un aumento en la asistencia, la retención y el rendimiento escolar, a nivel preescolar y primaria.

Para mayor referencia, consulte: *Prevención de la violencia: la evidencia*, Organización Panamericana de la Salud, El Paso, TX., 2013. Disponible en:

[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488_spa.pdf)

En **Costa Rica** se identificaron diversos ejemplos aplicables al entorno educativo. Por ejemplo, existe el Programa Nacional de Convivencia en Centros Educativos CONVIVIR enfocado al

mejoramiento de las relaciones en el ámbito escolar: “El Programa Convivir, promueve el desarrollo de actividades participativas en los centros educativos de forma permanente. Sus objetivos se dirigen a fortalecer las relaciones de convivencia en la comunidad educativa, así como a propiciar relaciones basadas en el respeto, el disfrute de la diversidad, la participación y el sentido de pertenencia e identidad.”

Para el logro de la iniciativa se creó una “Guía para la Formulación de la Estrategia de Convivencia en el Centro Educativo”:

<http://www.mep.go.cr/sites/default/files/recursos/archivo/convivir.pdf>

Asimismo, se ha logrado una buena práctica con el proyecto: Escuela Segura-Comunidad Segura de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano:

[http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp\\_docs/32\\_escuela\\_segura\\_comunidad\\_segura.pdf](http://seguridadenbarrios.cl/buenaspracticasenprevencion.org/bbp_docs/32_escuela_segura_comunidad_segura.pdf)

De igual forma, se han creado diversos protocolos de seguridad para actuar en referencia a los temas de violencia en el ámbito escolar. <http://www.mep.go.cr/protocolos-seguridad>

Los protocolos se enfocan a los siguientes elementos de intervención:

- La violencia física, psicológica y sexual.
- El acoso, matonismo o bullying y el ciberbullying.
- El uso y tráfico de drogas.
- La portación y uso de armas.

En el municipio de **L'Hospitalet**, Barcelona, la Guardia Urbana tiene la experiencia del modelo de “agente tutor”, en el que con un enfoque de servicio de proximidad, los policías fungen como interlocutores en temas educativos y preventivos. La misión principal del agente tutor es preventiva, fomentando la educación cívica en las aulas, concienciando a los escolares sobre temas de seguridad vial, detectando el absentismo escolar y abordando posibles incidencias. El acceso de los agentes tutores a las aulas también permite detectar posibles dificultades en casa o problemas sociales, como desestructuración familiar o desnutrición. En estos casos, los agentes informan a los servicios sociales para tratar de encontrar soluciones.





## FO-12

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-12	Ampliar el perfil de las escuelas de educación básica para transformarlas en centros generadores de cultura ciudadana y de la legalidad.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Instancia rectora de las políticas de prevención/ Ministerio de Educación (Viceministerio, Área, Despacho, Dirección encargada de la educación básica y desarrollo curricular): serán corresponsables de promover a las escuelas como espacios fundamentales para la prevención integral, el desarrollo de actividades dirigidas la comunidad escolar que fortalezcan la cultura ciudadana y de la legalidad, así como el desarrollo e incorporación de contenidos relativos a estas temáticas y su incorporación a los planes y programas de estudio para la educación básica.

El funcionario público responsable de esta línea de acción deberá, preferentemente, tener capacidad de interlocución y coordinación con las autoridades educativas que correspondan, organizaciones de la sociedad civil o profesionales especializados en

cultura ciudadana y de la legalidad, así como en intervenciones con niños. De igual manera, deberá contar, preferentemente, con conocimientos en pedagogía y/o ciencias jurídicas, y experiencia en intervenciones con niños en el ámbito escolar, o bien incluir en su equipo de trabajo a personas que cumplan tales requisitos.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Identificar si en los planes, programas o estrategias —nacionales o locales— de prevención integral se considera a la escuela como un espacio fundamental para llevar a cabo intervenciones focalizadas.

**Reto:** en el caso de que no exista un plan, programa o estrategia de prevención integral, se deberá atender a la ejecución de la línea de acción correspondiente, y prever la incorporación del presente plan de trabajo (línea de acción IN-5).

2. Conformar un equipo de trabajo en el que se incluyan organizaciones de la sociedad civil o profesionales especializados en cultura ciudadana y de la legalidad, así como en intervenciones con niños.

**Clave de éxito:** es importante identificar si existen iniciativas relacionadas a estas temáticas provenientes de la sociedad civil, la iniciativa privada, el sector académico para establecer alianzas estratégicas con actores especializados y experimentados que puedan acortar las curvas de aprendizaje en estas intervenciones. De igual manera, no se debe perder vista el hecho de que trabajar con niños requiere de herramientas y estrategias pedagógicas particulares para una mejor recepción e interiorización de los conocimientos que se pretenden transmitir.

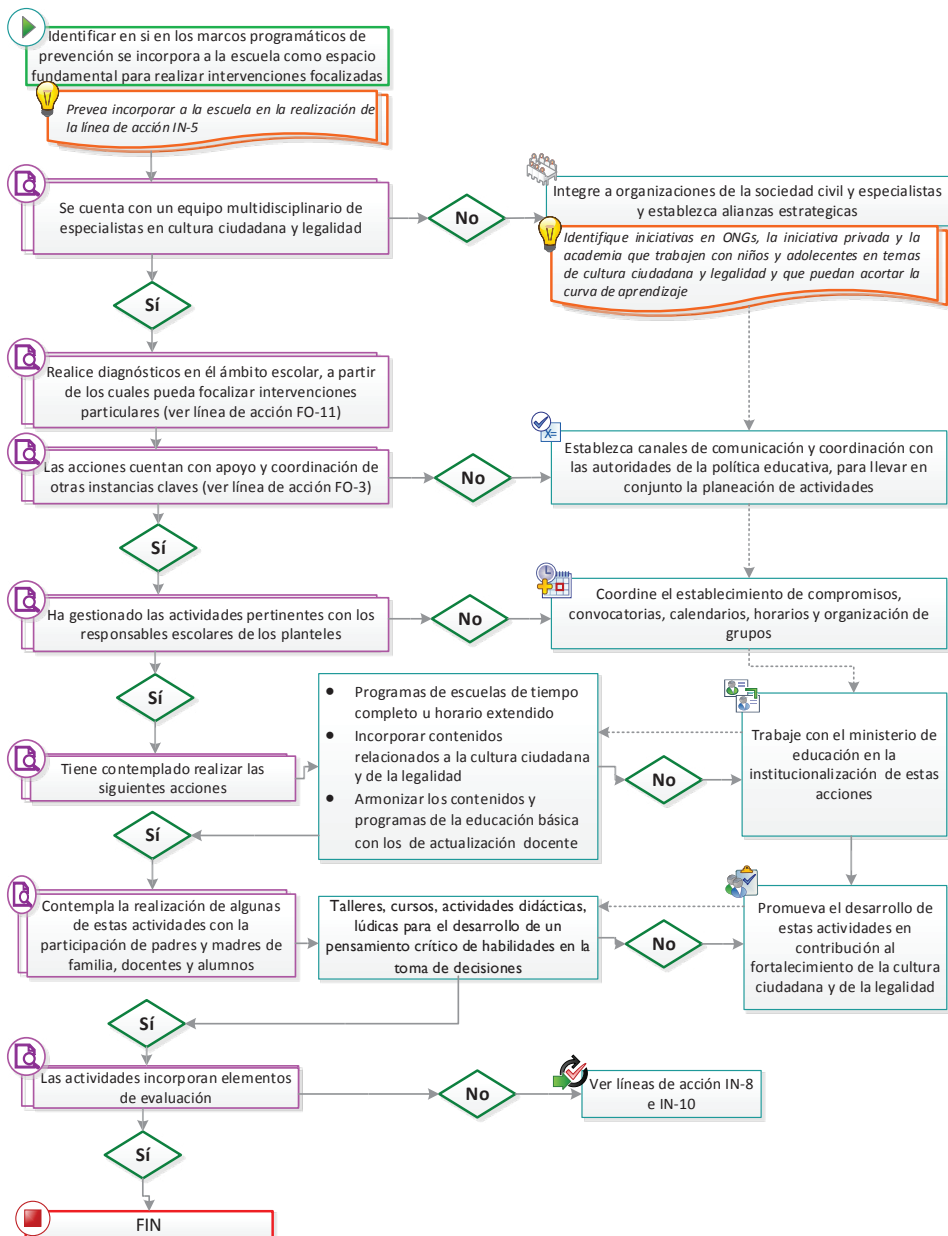
3. Realizar un estudio diagnóstico relacionado a la cultura ciudadana y de la legalidad que permita orientar las acciones en el ámbito escolar y focalizar las intervenciones.
4. Establecer canales de comunicación y coordinación entre la instancia rectora de la prevención y las autoridades responsables de la política educativa —Ministerio de Educación— con el propósito de llevar a cabo de manera conjunta el proceso de planeación de las actividades.
5. Realizar las gestiones pertinentes con los supervisores o inspectores escolares y directores de los planteles, para llevar a cabo las intervenciones (establecimiento de compromisos, realización de convocatorias, establecimiento de calendario/ cronograma, horarios, organización de grupos, etc.).
6. Buscar junto con el Ministerio de Educación la institucionalización de acciones permanentes como:

- Impulsar la implementación de programas de escuelas de tiempo completo u horario extendido que permitan aprovechar mejor el tiempo disponible para el desarrollo de actividades de prevención integral.
  - Promover el desarrollo y la incorporación de contenidos relacionados a la cultura ciudadana y de la legalidad, educación cívica y de convivencia, educación vial y educación en temas de seguridad a los planes y programas de estudio de educación básica.
  - Mantener la articulación y congruencia entre los contenidos, planes y programas de la educación básica con los programas de educación, actualización y capacitación docente.
7. Promover el desarrollo de actividades (talleres, cursos, actividades didácticas, lúdicas, etc.) que contribuyan al fortalecimiento de la cultura ciudadana y de la legalidad, así como al desarrollo de un pensamiento crítico y de habilidades para la toma de decisiones y la participación activa en asuntos de interés común en las escuelas, dirigidas a padres y madres de familia, docentes y alumnos.
  8. Prever mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto de las intervenciones.

**Reto:** desde el diseño de las intervenciones se debe contemplar un sistema de monitoreo y evaluación de las mismas para determinar su pertinencia e impacto. Para mayor referencia, diríjase a las líneas de acción IN-8 e IN-10.

### 1.3. Flujograma

**FO-12:** Ampliar el perfil de las escuelas de educación básica para transformarlas en centros generadores de cultura ciudadana y de la legalidad.



## 2. Autodiagnóstico institucional

Los funcionarios públicos responsables deberán identificar si las escuelas se encuentran consideradas en los planes, programas o estrategias como espacios estratégicos para llevar a cabo intervenciones de prevención integral, si la cultura ciudadana y de la legalidad es una temática que se promueve, tanto en proyectos específicos y como parte de los planes y programas de estudio para la educación básica.

### Preguntas guía

- ¿En los planes, programas o estrategias de prevención integral se considera a la escuela como un espacio fundamental para llevar a cabo intervenciones?
- ¿La instancia rectora de la prevención integral promueve intervenciones específicas en las escuelas sobre cultura ciudadana y de la legalidad?
- ¿Los planes y programas de estudio para la educación básica contemplan contenidos sobre cultura ciudadana y de la legalidad?

## 3. Identificación de actores

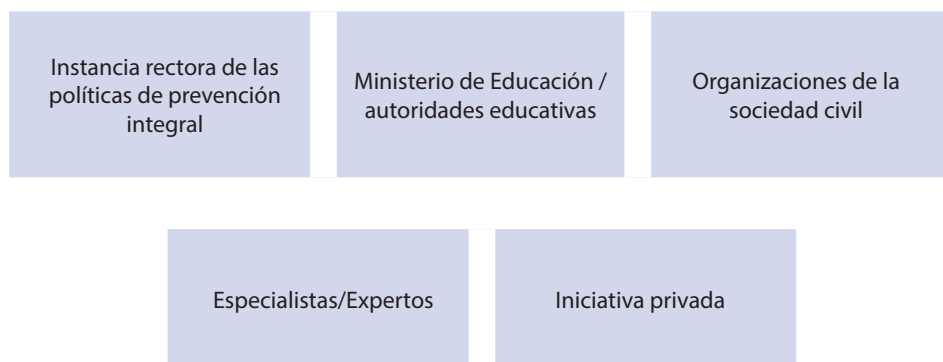
Los principales actores que han de intervenir en la implementación de la línea de acción son la instancia rectora de la prevención integral y la encargada de la educación. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil y profesionales especialistas o expertos en los temas respectivos podrán aportar conocimientos y experiencias que permitirán acortar curvas de aprendizaje en el diseño y ejecución de las intervenciones, y por tanto, se podrán obtener resultados más significativos. Por otra parte, la iniciativa privada podría jugar un papel relevante en cuanto al financiamiento de estas intervenciones.

Instancia rectora de la prevención: responsable de promover la ejecución de las actividades, del proceso de planeación y establecer mecanismos de coordinación con otros actores.

Ministerio de educación/autoridades educativas: encargada de apoyar y establecer las condiciones propicias para que las intervenciones se lleven a cabo.

OSC, especialistas, expertos: aportar conocimientos técnicos para la mejor implementación de las intervenciones.

Iniciativa privada: eventualmente, proporcionar financiamiento o apoyos en especie para implementar las intervenciones.



## 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción se deberán prever los recursos necesarios para la contratación de servicios de OSC o expertos, compra de materiales y eventualmente para viáticos y pasajes. No obstante, se podrán buscar mecanismos de cofinanciamiento con el sector educativo o patrocinios de la iniciativa privada.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La doctrina y diversos estudios especializados han llegado a la conclusión de que la escuela es un espacio clave para la prevención de la violencia y la delincuencia, ya que tiene cautivos a dos de los grupos poblacionales más vulnerables ante tales problemáticas: la niñez y la adolescencia.

En este sentido, la escuela desempeña un rol fundamental en la vida de las niñas y los niños, y las y los adolescentes, pues gran parte de sus vidas se desarrolla dentro de esta. Por tanto, los establecimientos escolares se colocan en una inmejorable situación para convertirse en centros generadores de cultura ciudadana y de la legalidad, promoviendo el respeto, conocimiento y cumplimiento de las leyes o normas de convivencia y prácticas cívicas.

Del mismo modo, resulta imprescindible que tanto el cuerpo docente del sistema educativo como los padres y madres de familia se encuentren debidamente sensibilizados en torno a la responsabilidad que tienen con las futuras generaciones de proporcionarles los conocimientos y las herramientas necesarias para hacer respetar los derechos propios y de otros, así como desarrollar actitudes y competencias ciudadanas que les permitirán identificar y rechazar prácticas que amenazan los derechos fundamentales, la cultura de la legalidad y el Estado de derecho.

## Ejemplos

**Brasil.** Programa Ética y Ciudadanía: construyendo valores en la escuela y la sociedad, promovido por el Ministerio de Educación y la Secretaría de Educación Temprana y Básica, el cual contempla acciones conjuntas entre la escuela y la comunidad por medio de la construcción de una ciudadanía brasileña crítica y ética. El programa integra cuatro ejes de temas interrelacionados: ética, vida democrática, derechos humanos e inclusión social.

[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/liv\\_etica\\_cidad.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Etica/liv_etica_cidad.pdf)

**Chile.** Programa Nacional de Formación Ciudadana, Educación para la Democracia y los Derechos Humanos, promovido por el Ministerio de Educación, cuyo objetivo es que los estudiantes chilenos desarrollen los conocimientos, las habilidades y los valores que les permitan ejercer sus derechos como ciudadanos y participar activa y críticamente en la construcción de la sociedad en base a principios de solidaridad, cuidado del medio ambiente, pluralismo, bien común, valoración de la identidad nacional y de la democracia.

<http://www.educadem.oas.org/espanol/contenidos/estrategiasyprogramas.pdf>

**México.** Programa de Cultura de la Legalidad en el Sector Escolar, promovido por la OSC México Unido contra la Delincuencia, cuyo objetivo es desarrollar en los estudiantes de todos los niveles educativos competencias específicas que les permitan promover la cultura de la legalidad y al mismo tiempo, rechazar actos delictivos o corruptos, a través de la capacitación y acompañamiento a docentes, padres y madres de familia y estudiantes.

<http://www.culturadelalegalidad.org.mx/>





## FO-13

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-13	Emprender medidas rigurosas de venta, control, distribución y acceso a bebidas alcohólicas por parte de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El órgano rector de las políticas de prevención integral, en particular las áreas de Coordinación y de Planeación y administración, junto con el Ministerio de Salud, en concreto la oficina, comisión, consejo o figura homóloga encargada de prevenir las adicciones, serán las instancias responsables de impulsar la presente línea de acción.

El funcionario o los funcionarios designados deberán coordinarse con el órgano legislativo que corresponda y deberán contar con liderazgo para impulsar acciones de colaboración con otras instancias de gobierno, en concreto con los que dan licencias de venta, así como con los sectores social y empresarial.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Organizar una comisión de trabajo en la que se integre personal del sector salud, especializado en el tema de adicciones, de la instancia rectora de la prevención integral, del ministerio de educación, legisladores, representantes de la industria de bebidas alcohólicas y de la sociedad civil, entre otros actores que se consideren pertinentes.
2. Promover la realización periódica de investigaciones, estudios, diagnósticos, encuestas y demás trabajos, a nivel nacional, subnacional y local, que permitan conocer a fondo la problemática de consumo de alcohol, sus causas, consecuencias y evolución, con el propósito de diseñar estrategias y aplicar medidas de control o restricción de acceso a la distribución y venta de bebidas alcohólicas en niños, adolescentes y jóvenes. En otras, se procurará obtener información sobre las siguientes temáticas:
  - Factores de riesgo y de protección (individuales, relacionales, comunitarios y sociales) asociados al consumo de alcohol. Por ejemplo: ocupación, nivel de escolaridad, edad, caracterización de las relaciones familiares y entre pares, hábitos, nivel socioeconómico, percepción y tolerancia de la comunidad hacia el consumo, disponibilidad, etc.
  - Características del consumo. Por ejemplo: edad de inicio, tendencias de consumo, frecuencia, lugares habituales, razones del consumo, entre otras.
  - Consecuencias en la salud, el desarrollo, las relaciones personales, familiares y sociales, la economía, entre otros ámbitos, relacionadas al consumo, con especial énfasis en conductas delictivas o violentas.
  - Mapeo de programas, iniciativas, proyectos, instituciones —públicas y de la sociedad civil— dedicadas a la prevención y atención de la problemática del consumo de alcohol.
3. Desarrollar una estrategia integral y equilibrada que contemple medidas de carácter restrictivo y punitivo, pero sobre todo que vayan acompañadas de acciones de prevención social, situacional y comunitaria, mediante leyes, reglamentaciones, políticas y programas que contribuyan a reducir el uso nocivo del alcohol por parte de niños, adolescentes y jóvenes. Es importante que el consumo nocivo de alcohol sea visto como uno de los principales factores que contribuyen a la violencia y hacer énfasis en las repercusiones que tiene para la salud.

**Reto:** la imposición de restricciones demasiado severas a la disponibilidad de alcohol puede fomentar la aparición de un mercado ilícito paralelo, por lo que habrán de tomarse en cuenta las circunstancias locales, en particular el contexto social, cultural y económico, para modelar las barreras. Además, se debe complementar con medidas dirigidas a la producción y distribución de alcohol ilícito o el alcohol de producción informal pues llegan a tener afectaciones graves a la salud pública.

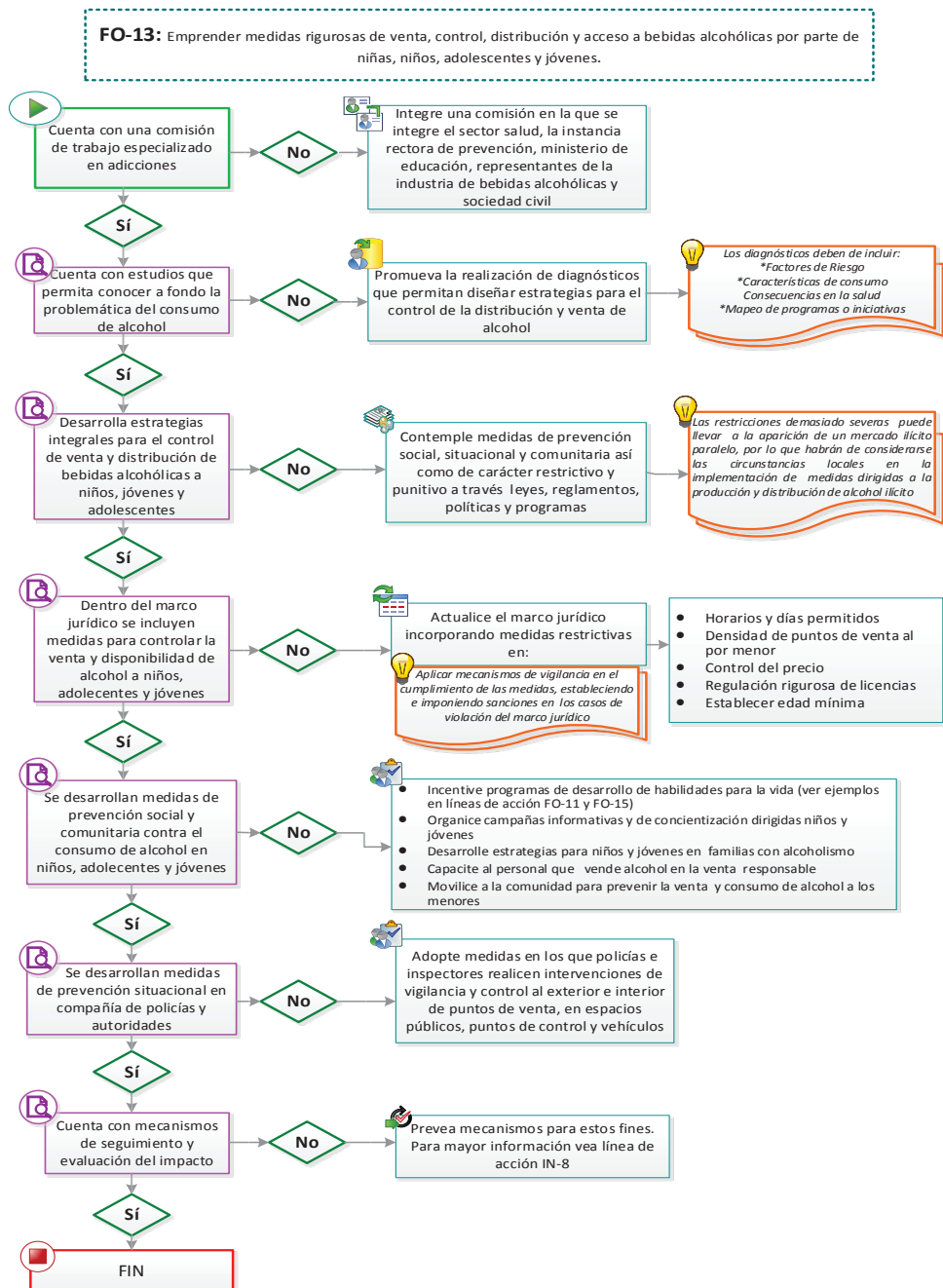
4. En lo que corresponde a medidas de carácter restrictivo y punitivo, se deberá establecer un marco jurídico en el que se incluyan medidas para controlar la venta y disponibilidad de alcohol a los niños, adolescentes y jóvenes. Por ejemplo:
  - a. Restringir los horarios y días permitidos para la venta de alcohol.
  - b. Control de la densidad de tiendas que venden alcohol al por menor.
  - c. Aumento del precio del alcohol a través de impuestos, el establecimiento de precios mínimos, prohibición de precios promocionales, entre otros.
  - d. Aplicación rigurosa de normas de concesión de licencias para la venta de alcohol.
  - e. Establecimiento de una edad mínima apropiada para comprar o consumir bebidas alcohólicas.
  - f. Prohibición de consumir alcohol en la vía pública.

**Clave de éxito:** para que las medidas se apliquen con éxito, habrá que respaldarlas con mecanismos de vigilancia de su cumplimiento, así como estableciendo e imponiendo sanciones para los casos en los que no se respeten las leyes o reglamentaciones adoptadas.

5. En lo que corresponde a medidas de prevención social y comunitaria, se deberán desarrollar programas y proyectos encaminados a evitar que los niños, adolescentes y jóvenes consuman bebidas alcohólicas, a retrasar su primera ingesta y el consumo regular, y a crear las condiciones en la comunidad que contribuyan a ello. Por ejemplo:
  - a. Incentivar programas de desarrollo de habilidades para la vida para prevenir o retrasar el consumo (las líneas de acción FO-11 y FO-15 cuentan con algunas referencias sobre programas de habilidades para la vida).
  - b. Organizar campañas informativas y de concientización sobre las consecuencias del consumo de alcohol, dirigidas particularmente al público infantil y juvenil.
  - c. Desarrollar estrategias para detectar a niños, adolescentes y jóvenes en cuyas familias se presenten problemas de consumo de alcohol y llevar a cabo intervenciones oportunas de tratamiento y atención.
  - d. Capacitar al personal de los establecimientos de venta de alcohol para una gestión y dispensación responsable.
  - e. Impulsar la movilización de las comunidades para prevenir la venta de alcohol a los menores de edad y el consumo de bebidas alcohólicas entre ese grupo de población, así como para crear y apoyar entornos sin alcohol, sobre todo para los jóvenes.
6. Respecto a las acciones de prevención situacional, se sugiere se adopten medidas que incluyan la presencia visible de la policía o inspectores administrativos al exterior de los espacios de venta y consumo de alcohol, el establecimiento de puntos de control de alcoholimetría y revisión de automovilistas, la reducción de los límites de alcohol permitidos en el organismo, así como control policial y administrativo dirigido a las prácticas en el interior de los establecimientos.

## 7. Prever mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto de las acciones que se plantean (para mayor referencia ver línea de acción IN-8).

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

El o los funcionarios públicos responsables deberán tener en cuenta la necesidad de contar con una comisión de trabajo interdisciplinaria e interinstitucional para impulsar las actividades relativas a la presente línea de acción; se deberá contar con investigaciones, estudios, diagnósticos, encuestas, a nivel nacional, subnacional y local, que permitan conocer a fondo la problemática de consumo de alcohol de niños, adolescentes y jóvenes, y que sirvan de base para el diseño de las estrategias; se deberá promover la existencia de un marco jurídico que incluya medidas para controlar la venta y disponibilidad de alcohol por parte de niños, adolescentes y jóvenes, así como de programas y proyectos encaminados a evitar que consuman bebidas alcohólicas, a retrasar su primera ingesta y el consumo regular, y a crear las condiciones en la comunidad que contribuyan a ello; de igual manera es importante que se lleven a cabo acciones de prevención situacional coordinadas con la policía o autoridades administrativas para controlar el acceso y consumo de alcohol en niños, adolescentes y jóvenes; y, finalmente no se debe perder de vista la importancia de contar con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto para determinar el éxito o el fracaso de las medidas y acciones.

### Preguntas guía

- ¿Cuenta con una comisión de trabajo para impulsar la línea de acción?
- ¿Se llevan a cabo investigaciones, estudios, diagnósticos, encuestas a nivel nacional, subnacional y local, que permitan conocer a fondo la problemática de consumo de alcohol de niños, adolescentes y jóvenes?
- ¿Existe un marco jurídico en el que se incluyan medidas para controlar la venta y disponibilidad de alcohol por parte de niños, adolescentes y jóvenes?
- ¿Existen programas y proyectos de prevención social y comunitaria encaminados a evitar que los niños, adolescentes y jóvenes consuman bebidas alcohólicas, a retrasar su primera ingesta y el consumo regular, y a crear las condiciones en la comunidad que contribuyan a ello?
- ¿Existe un marco jurídico en el que se incluyan medidas para controlar la venta y disponibilidad de alcohol por parte de niños, adolescentes y jóvenes?
- ¿Existen programas y proyectos de prevención social y comunitaria encaminados a evitar que los niños, adolescentes y jóvenes consuman bebidas alcohólicas, a retrasar su primera ingesta y el consumo regular, y a crear las condiciones en la comunidad que contribuyan a ello?
- ¿Se llevan a cabo acciones de prevención situacional coordinadas con la policía o autoridades administrativas para controlar el acceso y consumo de alcohol en niños, adolescentes y jóvenes?
- ¿Existen mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto de las medidas y acciones?

### 3. Identificación de actores

La instancia rectora de la prevención en coordinación con el ministerio de salud deberán impulsar las actividades planteadas en la presente línea de acción.

En lo que corresponde a las medidas de carácter restrictivo y punitivo las instancias responsables se deberán coordinar con el poder legislativo para hacer las adecuaciones necesarias al marco jurídico y deberán contar con el mayor respaldo posible del sector empresarial, particularmente de la industria del alcohol y de los locales de ocio.

Por otra parte, las acciones de prevención social y comunitaria deberán realizarse en coordinación con otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil que puedan coadyuvar al objetivo de reducir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección asociados al consumo de alcohol de niños, adolescentes y jóvenes.

Finalmente, las acciones de prevención situacional y de vigilancia de cumplimiento del marco jurídico se llevarán a cabo con los cuerpos de policía o autoridades administrativas y mercantiles que corresponda.



### 4. Previsión de recursos

Algunas de las medidas aquí planteadas no requieren de recursos adicionales a los ya dispuestos en las instituciones, no obstante algunas de ellas principalmente las de carácter social y comunitario podrían necesitar financiamiento complementario, por lo que se debe tener en cuenta la gestión de tales recursos.

Por otro lado, es posible desarrollar estrategias de procuración de fondos con actores de la iniciativa privada (empresas socialmente responsables) o con organismos internacionales interesados en la temática para solventar el desarrollo de las medidas.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Se calcula que el uso nocivo del alcohol causa cada año 2,5 millones de muertes y una proporción considerable de ellas corresponde a personas jóvenes. El consumo de bebidas alcohólicas ocupa el tercer lugar entre los principales factores de riesgo de mala salud en el mundo. Una gran variedad de problemas relacionados con el alcohol pueden tener repercusiones devastadoras en las personas y sus familias; además, pueden afectar gravemente a la vida comunitaria<sup>2</sup>, ya que sus consecuencias se extienden no solo a afectaciones relacionadas a la salud, sino que también se exteriorizan en conductas violentas y delictivas.

Los estudios a escala mundial revelan que el consumo de alcohol suele preceder al comportamiento agresivo, y que el consumo nocivo está relacionado tanto con ser agresor como una víctima de violencia. Por lo tanto, las personas que empiezan a beber a una edad temprana beben con mayor frecuencia, en cantidades mayores y hasta la ebriedad, están más expuestas a la violencia<sup>3</sup>.

La edad de inicio en el consumo es cada vez más temprana y los hábitos al beber son cada vez más riesgosos, por lo que se debe hacer hincapié en proteger a la población infantil y adolescente a través de medidas para controlar su acceso a bebidas alcohólicas. De igual manera, es importante que se atiendan los factores de riesgo y los efectos del consumo nocivo, no solo a nivel individual, sino también a nivel familiar, comunitario y social.

La evidencia demuestra que, en una relación costo-beneficio, el desarrollo de habilidades para la vida con el objeto de combatir el consumo de sustancias adictivas, como el alcohol por ejemplo, genera un ahorro de 18 dólares por cada dólar invertido<sup>4</sup>.

En lo que corresponde a la disminución de la disponibilidad y consumo nocivo de alcohol, la evidencia demostró que regular los horarios, puntos de venta y precios, contribuye a disminuir el consumo nocivo y, con ello, a mitigar uno de los principales factores que contribuye a la violencia<sup>5</sup>.

---

2. Organización Mundial de la Salud (OMS) (2010), *Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo del alcohol*, Ginebra.

3. Organización Mundial de la Salud (2013), *Prevención de la violencia: la evidencia*, El Paso, Texas, Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Serie de orientaciones sobre prevención de la violencia: la evidencia).

4. Waller, I. (2014), *Control Inteligente del Delito*, Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe), México.

5. Organización Mundial de la Salud (2013).

## Ejemplos

Habilidades para la vida:

Lifeskills® Training (LST), es una intervención desde la escuela para prevenir el consumo de alcohol, tabaco y drogas, mediante la orientación sobre factores y conductas de riesgo, la enseñanza de habilidades autogestivas y sociales en general como las de resistencia a influencias que incitan a fumar, beber, usar drogas ilícitas y participar en comportamientos agresivos o violentos. Más de un estudio demostró una disminución en el consumo y frecuencia y retardo en la edad de inicio.

Fuente: <http://www.crimesolutions.gov/>

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, las medidas que han demostrado ser efectivas para prevenir la violencia causada por el consumo nocivo de alcohol se pueden clasificar como sigue:

- Regulación de la disponibilidad de alcohol. Medidas para controlar la venta de alcohol, por ejemplo, mediante restricciones en la venta, los horarios y el número de establecimientos.
- Aumento del precio del alcohol. Entre las medidas para restringir el acceso mediante el aumento de precio se encuentran la aplicación de impuestos y las políticas de precio mínimo.
- Reducción del consumo de alcohol en los bebedores problemáticos. Estas medidas están dirigidas a los bebedores individualmente, por ejemplo, intervenciones breves para bebedores problemáticos o tratamiento del alcoholismo.
- Intervenciones comunitarias para mejorar los ambientes en los que se consume alcohol. Incorporan una serie de medidas para movilizar recursos de la comunidad, promover la venta responsable al por menor, mejorar el confort y diseño de los establecimientos en los que se consume alcohol y aplicar estrictamente la legislación relativa al alcohol.

**Para consultar más información sobre los ejemplos anteriores, ver el apartado “ANEXOS”.**

Fuente: Organización Mundial de la Salud (2013), Prevención de la violencia: la evidencia, El Paso, Texas, Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Serie de orientaciones sobre prevención de la violencia: la evidencia). Disponible en: [www.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488\\_spa.pdf](http://www.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488_spa.pdf)

Por otra parte, la estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol de la Organización Mundial para la Salud, plantea una serie de recomendaciones traducidas en opciones de política e intervenciones, enmarcadas en 10 esferas de acción, basadas en conocimientos científicos actuales, en la evidencia disponible sobre su eficacia y costo-eficacia, en la experiencia y en las prácticas adecuadas, que los Estados miembros habrán de aplicar en función de sus contextos nacionales:



- Esfera 1. Liderazgo, concienciación y compromiso
- Esfera 2. Respuesta de los servicios de salud
- Esfera 3. Acción comunitaria
- Esfera 4. Políticas y medidas contra la conducción bajo los efectos del alcohol
- Esfera 5. Disponibilidad de alcohol
- Esfera 6. Marketing 1 de las bebidas alcohólicas
- Esfera 7. Políticas de precios
- Esfera 8. Mitigación de las consecuencias negativas del consumo de alcohol y la intoxicación etílica
- Esfera 9. Reducción del impacto en la salud pública del alcohol ilícito y el alcohol de producción informal
- Esfera 10. Seguimiento y vigilancia

Fuente: Organización Mundial de la Salud (OMS) (2010), Estrategia Mundial para reducir el uso nocivo del alcohol, Ginebra. Disponible en: [http://www.who.int/substance\\_abuse/activities/msbalsstrategies.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/activities/msbalsstrategies.pdf)

Por último, como se advierte en el documento “Safer Drinking Scenes. Alcohol, City and Nightlife” desarrollado por el Foro Europeo para la Seguridad Urbana, por la noche, el espacio público a veces se convierte un punto de encuentro para los jóvenes que, a menudo, consumen cantidades excesivas de alcohol. Las autoridades locales se enfrentan con una serie de preguntas: ¿Cómo conciliar los diferentes usos de la ciudad por la noche? ¿Cómo administrar y prevenir los impactos de salud, personales y materiales? ¿Cómo organizar las respuestas y las partes interesadas? En tal sentido, dicha publicación tiene el objetivo de examinar las cuestiones en juego, resaltar ciertas prácticas y presentar recomendaciones estratégicas que pueden ser de utilidad para las autoridades locales.

Fuente: French Forum for Urban Security (FFSU) and the European Forum for Urban Security (Efus) (2013), “Safer Drinking Scenes. Alcohol, City and Nightlife”, Disponible en: <http://efus.eu/en/resources/publications/efus/4603/>



# FO-14

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-14	Impulsar acciones de justicia restaurativa, reinserción social y tratamiento en libertad, con un enfoque integral que contribuya a disminuir los niveles de reincidencia, favorezca la reintegración familiar y la reconstitución de la cohesión social, y brinde nuevas oportunidades a las y los adolescentes en conflicto con la ley.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El funcionario encargado deberá pertenecer a la dependencia encargada de la administración de los centros de internamiento para adolescentes en conflicto con la ley, tener amplio conocimiento sobre su funcionamiento y contar con una formación profesional interdisciplinaria que facilite la interlocución con especialistas de otras áreas. También debe ejercer liderazgo para establecer acuerdos con otras dependencias del gobierno que puedan colaborar en la implementación de la línea de acción.

Fundamental será coordinarse con las áreas de Planeación presupuestaria, Investigación y desarrollo y Coordinación de la instancia rectora de prevención integral de la violencia y el delito pues facilitarán la programación de recursos para implementar proyectos específicos y auxiliarán en la implementación de los mismos.

## 1.2. Plan de trabajo

1. La instancia rectora de prevención identificará si el sistema de justicia penal para adolescentes contempla mecanismos de justicia restaurativa, tratamiento en libertad, tratamiento en semilibertad o trabajo comunitario que favorezcan la reinserción social efectiva de los jóvenes. De igual manera, si contempla acciones para prevenir la comisión de conductas tipificadas y evitar el ingreso de los jóvenes al sistema de justicia formal. En caso de no contar con estos mecanismos, la instancia rectora de prevención, en coordinación con la dependencia encargada de la administración de los centros de internamiento para adolescentes en conflicto con la ley, promoverá la modificación a la normatividad y verificará el cumplimiento de estándares y normas internacionales.

**Marco de referencia:** La Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció una serie de criterios y principios para el tratamiento de menores en conflicto con la ley que fueron definidos en la resolución 40/33 y denominadas “Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores”, conocidas como “Reglas Mínimas de Beijing”. Pueden consultarse en <http://www.unicef.org/panama/spanish/7972.htm>.

2. Una vez que se hayan incluido los mecanismos señalados —y otros alternativos al internamiento que los países consideren convenientes—, la dependencia encargada de la administración de los centros de internamiento para adolescentes en conflicto con la ley establecerá los lineamientos aplicables a cada mecanismo señalando características, condiciones que debe cumplir el individuo para acceder a ellos, mecanismos de seguimiento e indicadores para medir la eficacia en la aplicación de estas medidas con relación a los procesos de reinserción social.

**Marco de referencia:**

1. Los tratamientos en libertad consisten en la aplicación de medidas laborales, educativas o de rehabilitación que el adolescente pueda realizar sin estar en un centro de internamiento. Un ejemplo de este tratamiento son los Tribunales de Drogas (ver línea de acción FO-25).
2. La semilibertad implica alternación de periodos de privación de la libertad y de tratamiento en libertad.
3. El trabajo en favor de la comunidad consiste en prestar servicios o laborar sin remuneración en instituciones, dependencias gubernamentales y organizaciones sociales siempre y cuando sean asistenciales, educativas o no lucrativas. En ninguno de los casos anteriores la duración de las actividades puede exceder el tiempo correspondiente a la pena de prisión sustituida.

3. Con el propósito de impulsar medidas específicas que favorezcan la reintegración familiar y la reconstitución de la cohesión social de los adolescentes en conflicto con la ley es necesario conocer su perfil y características (rasgos socio económicos,

antecedentes familiares, escolaridad, motivo de la detención, entre otros). En caso de no disponer de una radiografía detallada, a partir de los registros administrativos, sería necesario realizar un diagnóstico pormenorizado de los adolescentes en conflicto con la ley penal para determinar quiénes pueden acceder a mecanismos de justicia restaurativa tratamiento en libertad, tratamiento en semilibertad o trabajo comunitario.

**Clave de éxito:** información detallada del perfil de los adolescentes en conflicto con ley permite determinar si pueden ser beneficiarios por mecanismos de justicia restaurativa. La justicia restaurativa busca lograr una reconciliación entre víctima, imputado y comunidad, para reducir las consecuencias generadas por el hecho delictivo, impulsar la reflexión del infractor sobre su culpabilidad y disuadirlo de no repetir el hecho.

Mediante la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa es factible reducir la sobrepoblación, en tanto factor determinante para la realización de intervenciones de reinserción social en los centros de internamiento, al tiempo que reduciría los costos fiscales derivados de la aplicación de medidas de justicia penal tradicional.

4. La instancia rectora de prevención realizará un inventario de programas o proyectos sobre justicia restaurativa, reinserción social y tratamiento en libertad para adolescentes en conflicto con la ley que se estén aplicando en los órdenes nacional, subnacional y local a fin de mapear las acciones emprendidas en la materia y analizar las características con las que están operando. La instancia rectora, en coordinación con la encargada de la administración de los centros de internamiento para adolescentes en conflicto con la ley, determinará qué tipo de programas son aplicables para cada caso y buscará vincularse con otras instancias que tengan programas de reinserción social, por ejemplo, las del sector educativo, empresarial, sociedad civil y otros.

Una acción pertinente es que la instancia responsable, en coordinación con la instancia encargada del fomento al empleo y el área respectiva del órgano rector de prevención integral de la violencia y el delito (Planeación presupuestaria), impulse la instauración de incubadoras de negocios o proyectos productivos en los que se haga participar a los adolescentes para desarrollar habilidades laborales, administrativas y emprendedoras a fin de que, una vez liberados, puedan calificar para recibir apoyos complementarios y echar a andar sus iniciativas o se promueva su contratación en empresas formales.

Por lo que toca a los programas educativos, en coordinación con los ministerios de educación de los niveles nacional, subnacionales y locales, también se pueden establecer programas formales o en línea para que los adolescentes concluyan sus estudios durante el periodo de internamiento o bien medidas de fomento, como el otorgamiento de becas, para que, una vez liberados, puedan continuar sus estudios.

5. Finalmente se debe impulsar un sistema de seguimiento de adolescentes liberados con el propósito de mantener contacto regular con los adolescentes y canalizarlos a una red de apoyo que debe coordinar esta instancia donde concurren los ministerios de Salud, Trabajo, Educación y otras dependencias que contribuirían a dar atención integral y prioritaria a estos grupos en situación de vulnerabilidad y reducir las probabilidades de reincidencia. Esta área de seguimiento deberá coordinarse y apoyarse en un consejo técnico multidisciplinario, instancia encargada de realizar el seguimiento de los adolescentes así como de los procesos de reinserción social. Por lo anterior, se debe crear o fortalecer esta figura teniendo presente que debe tener un carácter multidisciplinario, integrando especialistas de las ramas del derecho, la medicina, la psicología, el trabajo social, la criminología y otras, así como cierta autonomía para realmente tener capacidad que le permita dar seguimiento personalizado a los jóvenes.

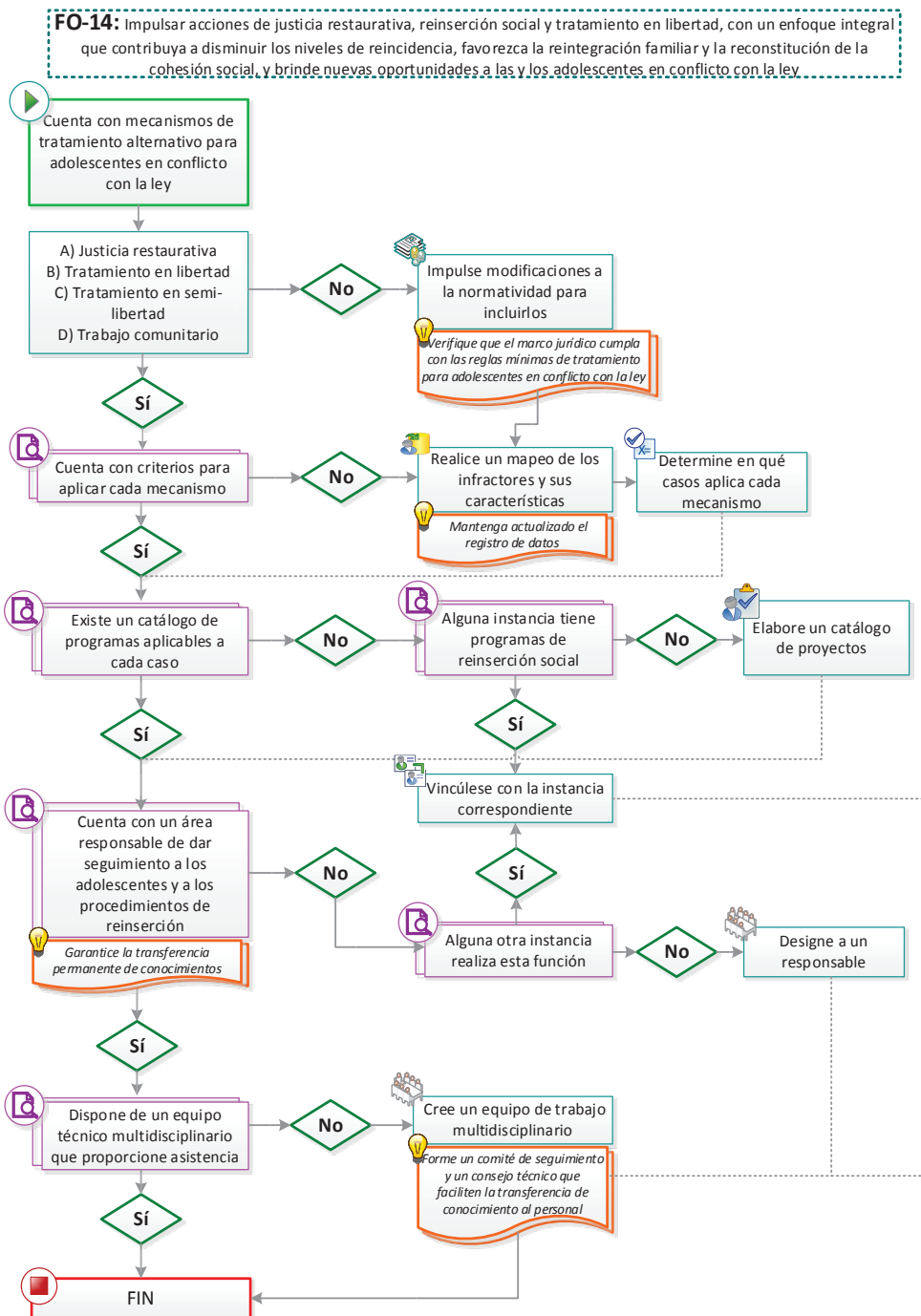
**Reto:** lograr que la instancia encargada de los centros de reclusión para adolescentes y el sector empresarial se coordinen para trabajar conjuntamente y contribuyan a la reinserción social del adolescente infractor.

**Clave de éxito:** las acciones de justicia restaurativa y los mecanismos de tratamiento en libertad permitirán la reducción en el ingreso de adolescentes en conflicto con la ley a los centros de internamiento, mejorando las condiciones para impulsar actividades eficaces de capacitación laboral y formación educativa al interior de los centros de reclusión para que los adolescentes obtengan habilidades para el empleo y continúen con sus estudios.

Una estrategia para que estas medidas incrementen sus oportunidades de éxito consiste en incentivar al sector empresarial, mediante subsidios o programas de apoyo fiscal, para que se vinculen con el sistema educativo nacional y con el sistema de justicia para adolescentes a fin de establecer acciones de capacitación laboral y la suscripción de acuerdos para reclutar a los adolescentes que cumplan con la formación y los requisitos establecidos para aspirar a un empleo en el sector luego de haber cumplido la sanción impuesta.

**Clave de éxito:** lograr una efectiva transferencia de conocimientos al personal del comité de seguimiento y al del consejo técnico multidisciplinario, figura que deberá integrarse con especialistas de las ramas del derecho, la medicina, la psicología, el trabajo social, la criminología con el propósito de que proporcionen asistencia técnica.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Determinar si los marcos normativos para la atención de menores en conflicto con la ley se encuentran armonizados con los convenios internacionales y contemplan mecanismos de justicia restaurativa y tratamientos en libertad, semilibertad y trabajo comunitario.

Identificar si existen proyectos o programas encaminados a la reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley en los centros internamiento.

Tener información detallada del perfil y características de los adolescentes en conflicto con la ley penal, que permita el diseño y ejecución de medidas específicas que favorezcan la reintegración familiar y la reconstitución de la cohesión social.

Contar con un equipo de seguimiento que se apoye y coordine con un consejo técnico multidisciplinario, el cual tendrá la responsabilidad de otorgar apoyo técnico y canalizar a la red de apoyo donde concurran los ministerios de Salud, Trabajo, Educación y otras dependencias para dar atención integral y prioritaria a estos grupos en situación de vulnerabilidad.

### Preguntas guía

- ¿Cuenta con un registro de proyectos o programas para la reinserción social de adolescentes en conflicto con la ley?
- ¿Ha realizado diagnósticos de la población de adolescentes en conflicto con la ley recluidos en centros de internamiento?
- ¿El marco jurídico de su país contempla opciones de justicia restaurativa y tratamientos en libertad para adolescentes en conflicto con la ley?
- ¿Mantiene colaboración con los ministerios de educación y fomento al empleo para la realización de programas educativos y capacitación laboral para los adolescentes en los centros de internamiento?
- ¿Ha establecido acuerdos con otras dependencias para la conformación de una red de apoyo para los adolescentes en conflicto con la ley, que integre servicios de salud, vivienda y trabajo?
- ¿Hay ventajas fiscales para empresas que contraten adolescentes en conflicto con la ley?

## 3. Identificación de actores

Autoridades de los centros de internamiento: tendrán la responsabilidad de garantizar las condiciones seguridad durante la realización de las actividades. Promoverán acuerdos con dependencias del gobierno y otros sectores sociales que puedan colaborar en la implementación de la línea de acción.



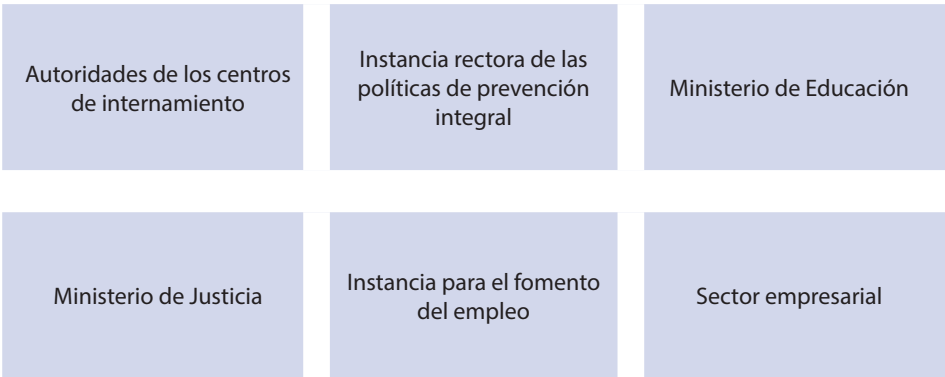
Instancia rectora de prevención integral de la violencia y el delito: colaborará con las autoridades de los centros de internamiento en el diseño, implementación y evaluación de proyectos específicos de reinserción social. También tendrá la responsabilidad de coordinar a los diferentes actores que participarán en la implementación de la línea de acción.

Ministerio de Justicia: estará a cargo de la aplicación de las sentencias favoreciendo las opciones de justicia restaurativa y tratamientos en libertad.

Ministerio de Educación: tendrá a su cargo la ejecución de programas educativos dirigidos a los adolescentes en conflicto con la ley que les permita continuar o concluir sus estudios durante el periodo de internamiento; así como el otorgamiento de becas para que los adolescentes liberados puedan seguir estudiando.

Instancia para el fomento del empleo: en colaboración con el órgano rector de prevención integral de la violencia y el delito y el sector empresarial, impulsará la capacitación laboral y actividades productivas para que los adolescentes desarrollen habilidades laborales, administrativas y emprendedoras en los centros de internamiento. Posteriormente brindará apoyo y asesoría para que los adolescentes liberados consigan un empleo o puedan calificar para recibir apoyos complementarios y echar a andar sus iniciativas productivas.

Sector empresarial: en coordinación con las dependencias encargadas de la implementación de la línea de acción podrán participar en los proyectos y programas de reinserción laboral para adolescentes liberados.



#### 4. Previsión de recursos

La operación de los mecanismos de justicia restaurativos y tratamiento en libertad estarán a cargo del Ministerio de Justicia/Interior/Seguridad por lo que se tendrá que asignar el presupuesto suficiente para su correcto funcionamiento.

Asignar un presupuesto especial a los centros de internamiento para la realización de los programas y proyectos de la línea de acción, favoreciendo la coordinación presupuestal con cada una de las dependencias que participen en la ejecución de las intervenciones (educación y fomento del empleo).

Para la instalación de las incubadoras de negocios o proyectos productivos en los centros de internamiento se podrán establecer convenios de colaboración con el sector empresarial, lo que podría reducir el costo de la implementación a cambio de subsidios y beneficios fiscales.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La reinserción social es un eslabón fundamental en el proceso para consolidación de una estrategia de seguridad ciudadana. Con acciones de fomento educativo y capacitación e inserción laboral se busca que los adolescentes en conflicto con la ley generen cambios positivos que reduzcan las posibilidades de reincidencia delictiva.

La inversión en programas y proyectos de reinserción social representan una relación costo beneficio positiva, toda vez que el costo que significa un adolescente detenido en los centros de internamiento es considerablemente superior al de una intervención de prevención terciaria.

### Ejemplos

EUROsociAL y el Programa para la Cohesión Social en América Latina desarrollaron las “Reglas regionales para la inserción sociolaboral de las personas privadas de la libertad y liberadas”.

Para consultar el documento completo:

[http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1441027161-DP-24\\_Reglasregionales\(web\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1441027161-DP-24_Reglasregionales(web).pdf)

En Chile se ha desarrollado un programa denominado Trabajando por la Reinserción Social que es un programa que surge en 2011 a partir de la coordinación entre dependencias de gobierno, sociedad civil y academia para implementar acciones encaminadas a la reincorporación a la vida social de quienes infringen la ley.

En el programa participan los ministerios de Justicia y Trabajo así como la Gendarmería, empresas privadas y una organización de la sociedad civil.

Su objetivo principal es reducir la reincidencia de los egresados del sistema cerrado, contribuyendo a la seguridad del país y al mejoramiento de las oportunidades de integración social de las personas que han cumplido condena, fomentando conductas, habilidades, competencias que incrementen las probabilidades de reinserción social.

Para mayor información consultar: <http://www.reinsercionsocial.cl>

El Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ) publicó el documento *Buenas prácticas de Justicia Juvenil Restaurativa* que contiene algunas experiencias de programas de relacionados a esta temática en regiones autonómicas de España, además muestra los resultados obtenidos con la aplicación de medidas alternativas de solución de conflictos.

El texto puede consultarse en línea en la siguiente dirección:

[http://issuu.com/proyectoconsensus/docs/publicaci\\_n\\_espa\\_ol/9?e=0](http://issuu.com/proyectoconsensus/docs/publicaci_n_espa_ol/9?e=0)

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile publicó en 2010 el libro *Volver a confiar caminos para la integración post carcelaria*. En el documento se presenta la investigación académica sobre proyecto de intervención en el terreno de la reinserción intra y post carcelaria. También incluye algunos de los resultados obtenidos en las intervenciones con el propósito de expandir los programas de reinserción que contribuyan a la reducción de la población carcelaria y el incremento de la seguridad ciudadana.

El documento completo puede consultarse en:

[http://www.cesc.uchile.cl/docs/VAC\\_publicacion\\_libro.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/docs/VAC_publicacion_libro.pdf)

En Costa Rica se identifican alternativas al juicio previstas en la Ley de Justicia Penal Juvenil. Las medidas con carácter restaurativo son la conciliación, la suspensión del proceso a prueba y la reparación integral del daño. Se cuenta además con las alternativas de desjudicialización tales como criterios de remisión, la mediación, el criterio de oportunidad reglado entre otros.

La Ley de Justicia Penal Juvenil No. 7576 puede ser consultada en:

<http://www.poder-judicial.go.cr/penaljuvenil/index.php/legislacion/file/4-ley-7576>

**Para consultar más ejemplos, ver el apartado “ANEXOS”.**



# FO-15

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-15	Fomentar actividades culturales, deportivas y de educación sexual y reproductiva, así como de habilidades para la vida, que generen modelos de vida saludable y libre de violencia en la infancia, adolescencia y juventud.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Instancia rectora de las políticas de prevención (Investigación y Desarrollo; y Coordinación) / Instancias encargadas de la Cultura y el Deporte: las áreas de Investigación y desarrollo y de Coordinación de la instancia de prevención integral de la violencia y el delito y la instancia encargada de la cultura y deporte en el orden nacional deberán coordinarse para impulsar el desarrollo de programas y proyectos relativos a la presente línea de acción. De igual forma serán responsables de coordinarse con las instancias, gubernamentales y no gubernamentales, que coadyuvan a la realización de las actividades, principalmente con las relacionadas a la educación, la salud, el desarrollo social y la gestión de espacios públicos.

Los funcionarios públicos responsables de esta línea de acción deberán, preferentemente, tener capacidad para integrar y coordinar equipos multidisciplinarios e interinstitucionales, generar mecanismos de vinculación con organizaciones de la sociedad civil que trabajen con niñas, niños, adolescentes y jóvenes, y/o que desarrollen actividades deportivas, artísticas o culturales, así como profesionales con experiencia en el enfoque de habilidades para la vida. De igual manera, se deberá contar con el apoyo de personas que tengan conocimientos en ciencias de la salud y pedagogía.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Conformar un equipo técnico en el que se incluyan funcionarios públicos de los ministerios o instancias encargadas de la prevención integral, la cultura y el deporte, además de incluir a personas que cumplan con los perfiles profesionales requeridos para el desarrollo de las actividades.
2. Realizar un diagnóstico o recuperar investigaciones con información que permita identificar las necesidades, los intereses y expectativas de los miembros de la comunidad, en particular de los niños, adolescentes y jóvenes, en relación a la cultura, arte y deporte.
3. Mapear a los actores públicos, privados o de la sociedad civil que pudieran llevar a cabo este tipo de actividades, así como la infraestructura existente para el desarrollo de las mismas.

**Clave de éxito:** los aspectos que se requiere identificar para la presente línea de acción pueden ser contemplados en la realización de un diagnóstico completo, como paso inicial para la integración de un plan, programa o estrategia —nacional o local— de prevención integral. Para mayor referencia, remítase a la línea de acción FO-2.

4. Identificar si existen programas o proyectos de arte, cultura o deporte dirigidos a los niños, adolescentes y jóvenes que pudieran ser adaptados para los fines de la prevención integral, incorporándoles el enfoque de habilidades para la vida y/o contenidos específicos encaminados a la reducción de factores de riesgo a través de la promoción de modelos de vida saludable y libre de violencia. O bien, identificar si existen programas o proyectos de prevención de la violencia y el delito dirigidos a niños, adolescentes y jóvenes que pudieran fortalecerse a través de la incorporación de componentes culturales, artísticos y/o deportivos.

**Retos:** es posible que se identifique la existencia de programas o proyectos relacionados con el desarrollo de actividades artísticas, culturales y deportivas, que NO se desarrollen desde la perspectiva de prevención integral de la violencia y el delito, o viceversa. Sin embargo, el equipo técnico habrá de valorar la pertinencia de adaptarlos y fortalecerlos para aprovechar las experiencias ya consolidadas y darles continuidad.

**Clave de éxito:** en lo que respecta a contenidos específicos encaminados a la reducción de factores de riesgo, estos deberán atender a los hallazgos obtenidos a partir de un diagnóstico integral. Por ejemplo, si se ha detectado que el embarazo temprano es un problema significativo en la comunidad, se deberán considerar contenidos de educación sexual y reproductiva, para lo cual se podrá auxiliar de la línea de acción FO-17.

5. De no existir programas o proyectos que pudieran retomarse, se deberán diseñar procurando atender los siguientes criterios básicos:
  - Promover la participación estructurada de niños, adolescentes y jóvenes en actividades artísticas, culturales o deportivas, como alternativas saludables para la ocupación saludable de su tiempo libre (después de la escuela, fines de semana, vacaciones escolares, etc.), e incluso como un estilo de vida.
  - Contribuir al desarrollo de capacidades, valores, habilidades y aptitudes que generen los niños, adolescentes y jóvenes un comportamiento positivo y adaptativo, y que les posibilite afrontar las exigencias y dificultades de la vida de una manera asertiva.
  - Incentivar la confianza, la convivencia y la cohesión comunitaria en comunidades altamente conflictivas.
  - Los programas o proyectos pueden tener un enfoque de prevención primaria, secundaria o terciaria, y pueden ser combinados con otro tipo de estrategias preventivas.
6. Generar mecanismos de coordinación con autoridades escolares para privilegiar que la escuela se convierta en un espacio de implementación de este tipo de programas y proyectos y promover su institucionalización.

**Clave de éxito:** las escuelas de tiempo completo u horario extendido pueden ser una buena opción para implementar este tipo de programas y proyectos.

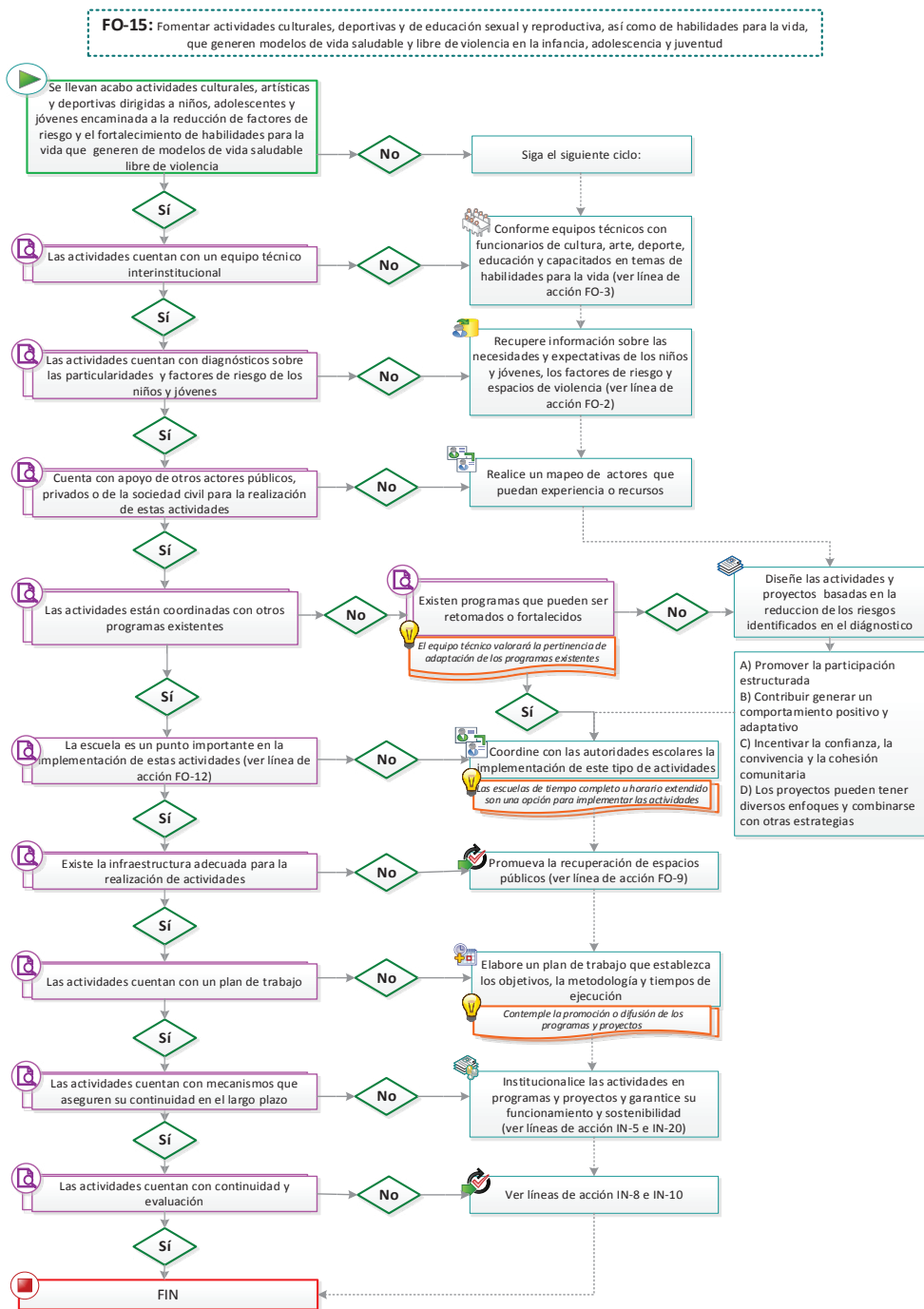
7. Con base en el diagnóstico, identificar espacios en la comunidad (distintos al entorno escolar) en los que se puedan llevar a cabo los programas o proyectos respectivos. De no contar con los espacios adecuados, se deberá promover la recuperación o creación de los mismos en coordinación con la instancia encargada de la gestión de espacios públicos (para la recuperación de espacios, consultar la línea de acción FO-9).
8. Una vez que se han identificado las actividades que se van a realizar, la población objetivo y los espacios, se deberá elaborar un plan de trabajo en el que se describan los objetivos de los programas y proyectos, la metodología, los recursos requeridos y los tiempos establecidos.

9. Se deberá contemplar el desarrollo de estrategias de promoción o difusión de los programas y proyectos para asegurar la participación de los niños, adolescentes y jóvenes.
10. Desarrollar mecanismos para garantizar la continuidad de estas actividades a largo plazo tales como: institucionalizar los programas y proyectos garantizando su financiamiento en el presupuesto público, desarrollar estrategias de procuración o recaudación de fondos con varios actores que puedan ser financiadores o donantes (empresas, organismos internacionales, asociaciones civiles, personalidades deportivas o artísticas, etc.), establecer un sistema de cuotas de recuperación, promover la ocupación de jóvenes en este tipo de programas o proyectos brindándoles paralelamente oportunidades de empleo, establecer un esquema de voluntariado, entre otras.
11. Prever mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto de los programas y proyectos que se plantean.

**Reto:** desde el diseño de los programas y proyectos se debe contemplar un sistema de monitoreo y evaluación de los mismos para determinar su pertinencia e impacto. Para mayor referencia, diríjase a las líneas de acción IN-8 e IN-10.



### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Los funcionarios públicos responsables deberán identificar si existen programas o proyectos que se puedan aprovechar para fortalecerlos o darles continuidad, o bien, diseñarlos a partir de un diagnóstico específico, deben identificar si la infraestructura es la adecuada, de lo contrario se debe promover la recuperación o creación de espacios, deben asegurarse de contar con mecanismos suficientes para dar continuidad a los programas o proyectos y no perder de vista la importancia de contar con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto para determinar el éxito o el fracaso de los mismos.

### Preguntas guía

- ¿Existen programas o proyectos de arte, cultura o deporte dirigidos a los niños, adolescentes y jóvenes que pudieran ser adaptados para los fines de la prevención integral?
- ¿Existen programas o proyectos de prevención de la violencia y el delito dirigidos a niños, adolescentes y jóvenes que pudieran fortalecerse a través de la incorporación de componentes culturales, artísticos y/o deportivos?
- ¿Existe la infraestructura necesaria para la implementación de este tipo de programas o proyectos?
- ¿Cuentan con mecanismos para garantizar la continuidad de estas actividades a largo plazo?
- En caso de desarrollarse alguno de los programas y proyectos antes mencionados, ¿éstos cuentan con mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto?

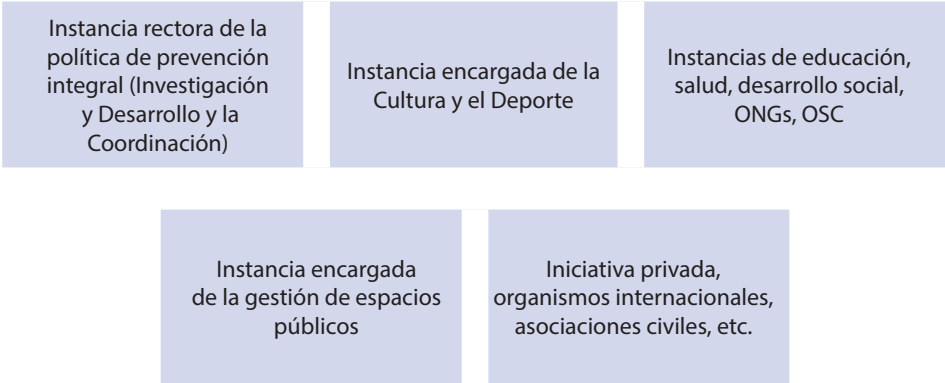
## 3. Identificación de actores

La instancia rectora de la prevención deberá impulsar las actividades planteadas en coordinación con la instancia encargada de la cultura y el deporte, así como fungir como interlocutora con el resto de actores.

Por lo que toca a su área de Investigación y desarrollo deberá acercar información sobre intervenciones y prácticas en la materia que hayan probado su pertinencia, así como la vinculación con los actores que las hayan animado para conocer de cerca las lecciones aprendidas, mientras que en el caso del área de Coordinación deberá suscitar el apoyo de estas iniciativas en los diferentes espacios de decisión políticos y administrativos de todas las áreas involucradas.

Las instancias encargadas de la educación, salud y desarrollo social serán coadyuvantes para el desarrollo de los programas o proyectos y colaborarán conforme al ámbito de sus competencias, incluso, puede darse el caso de que estas instancias gubernamentales u otras de la sociedad civil se encuentren desarrollando actividades que pudieran llegar a ser replicadas o fortalecidas. La instancia encargada de la gestión de

espacios públicos coadyuvará en lo tocante a los requerimientos de infraestructura para implementar los programas y proyectos, mientras que la iniciativa privada, organismos internacionales, asociaciones civiles, habrán de contribuir como financiadores y/o donantes.



#### 4. Previsión de recursos

Lo ideal será que los programas o proyectos se encuentren institucionalizados para asegurar que su financiamiento se lleve a cabo con recursos públicos. Sin embargo, este tipo de actividades frecuentemente se desarrollan solo de forma eventual, por lo que será importante desarrollar estrategias para la procuración de fondos con actores de la iniciativa privada, organizaciones de la sociedad civil, filantrópicas, organismos internacionales, etc. que garanticen la continuidad de los programas o proyectos, o bien, sistemas de autogestión como el establecimiento de cuotas de recuperación.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La práctica de deportes y la realización de actividades recreativas en los jóvenes con la finalidad de prevenir la delincuencia tiene una larga historia, pero es criticada o rechazada en ocasiones por tener un valor limitado o ser ineficaz cuando en realidad ocurre que esas críticas obedecen a la falta de evaluación de los programas. A pesar de ello, además de las actividades deportivas, las culturales, artísticas y de aprendizaje han sido integradas desde hace tiempo en las estrategias de prevención de la delincuencia de organizaciones internacionales como la UNESCO, la ONUDD y ONU-Hábitat.

Más allá del objetivo únicamente “ocupacional” que distrae a los jóvenes de la tentación de cometer actos reprobables, se considera que las actividades deportivas artísticas y

culturales deben incorporar principios y premisas de prevención integral para fomentar la libre expresión y la autoestima, las habilidades para la vida y la educación<sup>6</sup>.

## Ejemplos

### Brasil:

Luta Pela Paz, de Viva Río, es un centro deportivo y educacional donde un promedio de 150 niños, adolescentes y jóvenes de ambos sexos, que residen en la favela Complexo da Maré (Río de Janeiro), encuentran alternativas al crimen y al subempleo, entrenándose en boxeo, la danza de capoeira y la lucha libre. La actividad deportiva como estilo de vida, les facilita canalizar la agresividad hacia la capacitación física, generando habilidades para el trabajo en equipo, respeto a las reglas del juego y auto-disciplina.

Fuente: Abad M. Documento de evidencias sobre el estado del arte de la prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes, usando la estrategia de trabajo con la comunidad y la familia, con enfoque de género. Lima: GTZ-OPS, 2006. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/comunidad-violencia.pdf>

### México:

- “El teatro como herramienta para la convivencia comunitaria”, desarrollado por Telón de Arena, A.C. en Ciudad Juárez, Chihuahua, es un modelo de prevención psicosocial y comunitario que busca incidir, a través de las artes, en los factores de riesgo que favorecen la violencia en los ámbitos individual, familiar y comunitario.

Disponible en: [www.pcc.org.mx](http://www.pcc.org.mx)

- “Educación musical para integración humana y comunitaria”, desarrollado por el Patronato de Amigos de la Orquesta de Baja California (PAO), en la ciudad de Tijuana, es un programa diseñado para trabajar en torno al concepto de la música como un agente de cambio. La metodología consiste en desarrollar y fortalecer habilidades para la vida a través de las clases musicales con el objetivo de reconstruir el tejido social comunitario.

Disponible en: [www.pcc.org.mx](http://www.pcc.org.mx)

### Guatemala:

Programa Escuelas Abiertas, creado con el objetivo de aportar herramientas de desarrollo a los niños y jóvenes guatemaltecos que viven en sectores con altos niveles de violencia.

Fuente: Centro internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC) (2010), “Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas”, Canadá.

Disponible en: <http://www.crime-prevention-intl.org/>

6. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2010), *Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas*, Canadá.

### **Colombia:**

Proyecto YIP Colombianos renaciendo en el Hip hop, implementado en Bogotá por la Fundación Artística y Social La familia Ayara, cuyo objetivo es aportar a la reintegración social de jóvenes internos en instituciones de reeducación por infracción de la ley a través de capacitación artística basada en las expresiones de la subcultura juvenil del Hip hop con un fuerte componente de acompañamiento psicosocial.

### **Nicaragua:**

Iniciativa Reinserción Social de Adolescentes y Jóvenes en Alto Riesgo del Municipio de Mateare, Departamento de Managua, implementada por el organismo no gubernamental Fundación Nicaragua Nuestra, se centra en el trabajo con adolescentes y jóvenes que ejercen violencia en el marco de su pertenencia a pandilla. Un elemento innovador es el componente Mediación Intergrupal, concebido como una herramienta de pacificación y convivencia, generando instancias de intercambio de experiencias, reflexión, la práctica del deporte, cultura y recreación. El desarrollo de actividades comunitarias, deportivas, culturales y recreativas permitieron abrir espacios para la expresión juvenil, aportando a los procesos de desestigmatización.

Fuente: Tocornal, et al. (2011), *Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe*, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. Disponible en: [http://www.cesc.uchile.cl/serie\\_documentos\\_09.htm](http://www.cesc.uchile.cl/serie_documentos_09.htm)

### **El Salvador:**

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del Programa Hacia la Construcción de una Sociedad sin Violencia, desarrollaron una guía para la “Creación y Organización de Talleres de Arte”, como una estrategia de prevención de la violencia juvenil a través de las artes en el ámbito municipal, con el propósito de dar apoyo técnico y conceptual a instructores, instructoras, multiplicadores y multiplicadoras de talleres artísticos desarrollando las artes como prevención en el marco de las casas de la juventud.

Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd53/talleres.pdf>

### **Para consultar más ejemplos, ver el apartado “ANEXOS”**

### **Otras referencias:**

- Arbex, Sánchez, *Buenas prácticas y retos de los programas de ocio saludable*, Asociación de Técnicos para el Desarrollo de Programas Sociales (ADES), Madrid. Disponible en: [http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/catalogo\\_ociosaludable.pdf](http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/publica/pdf/catalogo_ociosaludable.pdf)
- GOAL: *Prevenir la violencia en el deporte. Una guía para las ciudades*, es un documento del European Forum for Urban Security que suministra información, recomendaciones y ejemplos de buenas prácticas para ayudar a las ciudades y a las autoridades locales, de tal suerte que los eventos deportivos resulten seguros, agradables, incluyentes y festivos.

Disponible en: <http://efus.eu/files/2012/09/Resum%C3%A9-GOAL-VEs.pdf>



# FO-16

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo
d) Línea de acción	
FO-16	Trabajar con pandillas para desarrollar modelos de convivencia inclusivos, de identidad juvenil, de transformación de liderazgos, así como de convivencia comunitaria y proyectos productivos, en coordinación con los sectores social y empresarial, a efecto de ofrecer a sus integrantes oportunidades de emprender nuevos estilos de vida.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El órgano rector de las políticas de prevención integral de la violencia y el delito, por conducto de las áreas de Coordinación, Operación territorial e información, y de Planeación, será el responsable de la implementación de la línea de acción en coordinación con el ministerio, secretaría o instancia encargada de las políticas públicas que atienden la agenda de la juventud.

El funcionario o los funcionarios designados deberán integrar en su equipo a profesionales con experiencia en las temáticas de juventud, desarrollo humano, trabajo social, mediadores, resolución de conflictos, y deberá contar con liderazgo para impulsar

acciones de colaboración con otras instancias de gobierno y los sectores social y empresarial.

De igual forma, el o los responsables deben tener conocimientos de administración, experiencia en la coordinación de grupos de trabajo numerosos fomentando la comunicación organizacional, así como experiencia en temas de seguridad ciudadana y prevención integral de la violencia y el delito.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Conformar un equipo interdisciplinario e interinstitucional que contemple no solo la integración de personal técnico y especializado, sino también de jóvenes de diversas comunidades. Dicho equipo deberá contar con personas pertenecientes a las instancias públicas encargadas de la juventud, la cultura, el deporte, el desarrollo social, la educación, la salud, el empleo, la seguridad pública, la prevención integral, y otras que se consideren pertinentes, así como actores u organizaciones de la sociedad civil que puedan facilitar el acercamiento y diálogo con las pandillas.

**Clave de éxito:** de acuerdo con Irvin Waller en su libro *Control inteligente del delito*, las estrategias para la reducción de la violencia perpetrada por pandillas y armas de fuego, deben contemplar tres factores para obtener buenos resultados: 1) la creación de un plan de acción con base en el diagnóstico de una ciudad específica; 2) una inversión a largo plazo destinada a la prevención social; y 3) una oficina permanente e independiente que coordine los esfuerzos de colaboración entre las agencias comunitarias y la policía.

2. Compilar estudios y registros de actuaciones de los actores sociales y de seguridad o realizar un diagnóstico que brinde información precisa sobre las pandillas, bandas o maras existentes en el territorio y permita contextualizar la problemática, considerando los siguientes aspectos:
  - a. Número de pandillas activas y su ubicación.
  - b. Origen, desarrollo y evolución de las mismas.
  - c. Tipo de pandillas, su organización, ámbito de influencia y nivel de violencia.
  - d. Número de integrantes y caracterización de los mismos (sexo, edad promedio, nivel de estudios, esbozo familiar, lugar de origen, ocupación, situación económica, etc.).
  - e. Identificación de factores de riesgo asociados al ingreso de los jóvenes a estos grupos y problemáticas asociadas a la existencia de las pandillas (exclusión social, violencia familiar, deserción escolar, violencia armada, delincuencia común, delincuencia organizada, trata, prostitución, adicciones, pérdida de control o deterioro del espacio público, etc.).



**Clave de éxito:** mantener actualizada la base de conocimiento sobre las pandillas y su evolución (mapa social de las pandillas).

3. De acuerdo a los hallazgos del diagnóstico, se definirá una ruta de acción para abordar la problemática y desarrollar una estrategia integral encaminada a prevenir su proliferación, atender sus raíces y consecuencias, así como transformar a las pandillas en grupos prosociales. Es decir, se tendrán que contemplar acciones preventivas de nivel primario, secundario y terciario.

**Clave de éxito:** antes de desarrollar estrategias nuevas, resulta prudente identificar si existen programas o iniciativas orientadas a esta problemática que hayan demostrado obtener resultados exitosos y que puedan ser adaptadas a las condiciones locales.

**Clave de éxito:** es importante que la comunidad esté involucrada en el desarrollo de las estrategias, pues gran parte del trabajo dirigido hacia las pandillas depende de la perspectiva que la propia comunidad tenga sobre ellas.

4. Identificar a las instituciones, mediadores, policías o actores sociales (OSC, iglesias, iniciativa privada, entre otros) que pueden coadyuvar en el logro de los objetivos de la estrategia integral, las cuales preferentemente deberán ser reconocidas por la comunidad.
5. Las acciones de prevención primaria deberán encaminarse a que los niños, adolescentes y jóvenes no se vean involucrados en grupos pandilleros a través de la reducción de factores de riesgo y el fortalecimiento de factores de protección. Por ejemplo:
  - a. Trabajar con el sistema escolar y en coordinación con otros actores (familia, organizaciones sociales, comunitarias) para mantener a los niños, adolescentes y jóvenes en las escuelas y desarrollar programas para la reducción de factores de riesgo y fortalecimiento de factores de protección desde las aulas (para mayor referencia, ver línea de acción FO-11).
  - b. Crear espacios de encuentro para los niños, adolescentes y jóvenes en su barrio, encaminados al uso saludable del tiempo libre y por medio de los cuales se puedan generar procesos de participación y de formación de identidades a través del deporte, el arte y la cultura (para mayor referencia ver línea de acción FO-15).  
Impulsar programas de capacitación para el trabajo y generación de empleos con el sector privado para que los jóvenes tengan oportunidades de desarrollo profesional alternativas al pandillerismo.

6. Las acciones de prevención secundaria deberán enfocarse en aquellos niños, adolescentes y jóvenes que se encuentran en mayor riesgo de unirse a pandillas debido a que se ubican en un contexto de mayor vulnerabilidad. Por ejemplo:
  - a. Identificar a aquellos niños, adolescentes y jóvenes que dejaron la escuela o se encuentran en riesgo de dejarla y promover programas de reincorporación, de prevención de la deserción escolar, o de refuerzo académico o tutorías.
  - b. Identificar aquellos niños, adolescentes y jóvenes con problemas de violencia familiar, maltrato infantil o de paternidad inconsistente e indiferente, y promover programas de terapia familiar, programas en los que se proporcione un ambiente familiar estable y afectuoso, programas de paternidad positiva o programas en los que se dé seguimiento a los casos identificados.
  - c. Identificar aquellos niños, adolescentes y jóvenes con problemas de comportamiento e incluirlos en programas para reducir comportamientos agresivos y antisociales a través del desarrollo de habilidades para el manejo de las emociones y capacidades de resolución de conflictos.
7. Las acciones de prevención terciaria o de rehabilitación y reinserción serán dirigidas a aquellos jóvenes que ya se encuentran involucrados en grupos pandilleros. Se enfocarán a reducir la violencia de estos y a crear condiciones para que los jóvenes abandonen las pandillas.
  - a. Promover estrategias dirigidas a pandilleros, en lo individual, diferenciadas según las características y necesidades de cada joven, para alejarlos progresivamente del grupo, por ejemplo:
    - i. Trabajo conjunto con las familias y, en su caso, con las escuelas a las cuales pertenecen.
    - ii. Programas de asesoramiento y apoyo, y a veces también de simplificación de acceso a servicios sociales, programas educativos y capacitación laboral.
    - iii. Acciones que coadyuven a su inserción escolar o laboral.
    - iv. Tratamiento para consumidores de drogas.
    - v. Estrategias dirigidas a mujeres pandilleras encaminadas a prevenir embarazo adolescente y ETS (apóyese en la línea de acción FO-17).

**Clave de éxito:** se debe poner especial atención en los líderes de las pandillas, ya que estos son determinantes en el comportamiento del resto de los miembros y pueden influir, positiva o negativamente, en la aceptación de las estrategias.

- b. Promover estrategias de desarme, pacificación, mediación de conflictos entre pandillas.

**Clave de éxito:** es necesaria la intervención de mediadores que pueden ser agentes locales, dirigentes, policías, jóvenes o los pandilleros mismos.

**Retos:** en caso de que las pandillas identificadas se encuentren relacionadas con el crimen organizado y sean altamente violentas y peligrosas, se deberán tomar en cuenta los riesgos asociados para poder intervenir. En todo caso, será necesario lograr el acercamiento de algunos y obtener la confianza de otros pandilleros.

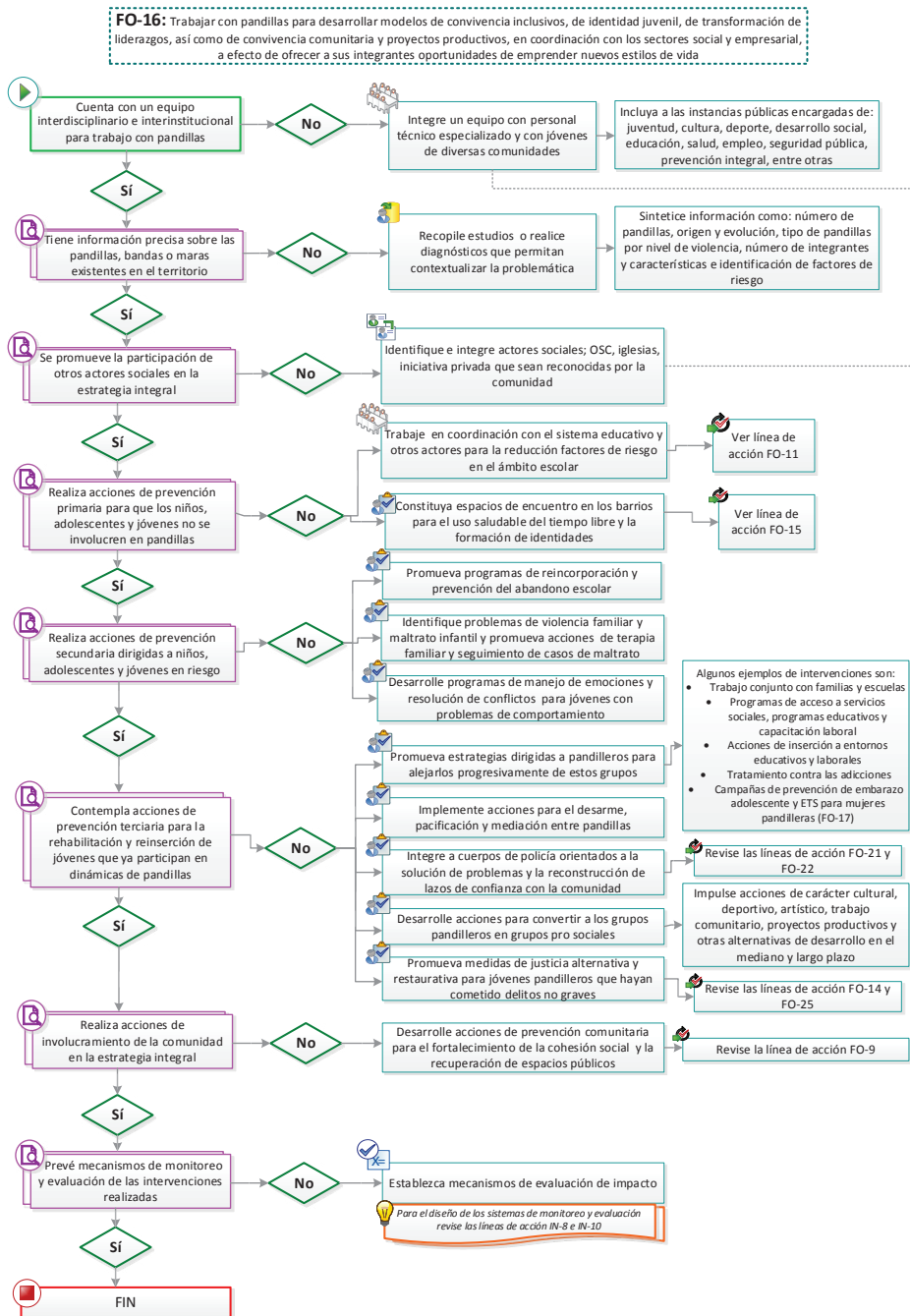
- c. Desarrollar estrategias de actuación policial que hayan mostrado buenos resultados para la atención de este tipo de problemáticas y, que al mismo tiempo, fortalezcan la confianza de la comunidad en la institución, con un enfoque de derechos humanos. Por ejemplo, medidas dirigidas a personas y lugares problema, actuación policial orientada a la solución de problemas, disuasión focalizada, etc. (apóyese en las líneas de acción FO-21 y FO-22).

**Retos:** la acción policial con las pandillas por sí misma no es efectiva, al contrario, puede provocar la agudización de la violencia, por lo que es necesario desarrollar estrategias de carácter integral.

- d. Desarrollar estrategias para tratar de convertir a toda la pandilla en una organización o grupo prosocial a través de actividades de carácter cultural, deportivo, artístico, trabajo comunitario o proyectos productivos que representen una alternativa de desarrollo de mediano y largo plazo.
  - e. Promover medidas de justicia alternativa y restaurativa para aquellos jóvenes pandilleros que hayan cometido algún delito no grave (apóyese en las líneas de acción FO-14 y FO-25).
- 8. Contemplar acciones de prevención comunitaria encaminadas al fortalecimiento de la cohesión social y la recuperación y apropiación de espacios públicos (ver línea de acción FO-9).
  - 9. Prever mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto de la estrategia.

**Retos:** desde el diseño de las intervenciones se debe contemplar un sistema de monitoreo y evaluación de las mismas para determinar su pertinencia e impacto (para mayor referencia, diríjase a la líneas de acción IN-8 e IN-10).

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Los funcionarios públicos responsables deberán evaluar si su equipo de trabajo cuenta con las capacidades técnicas y los recursos necesarios para atender una problemática compleja como son las pandillas; se deberá contar con un diagnóstico sólido que sustente la estrategia de atención, la cual deberá desarrollarse con una perspectiva integral en la que se contemplen acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria, en las que deberán participar actores sociales relevantes que coadyuven a cumplir los objetivos de la estrategia, así como la comunidad en general, finalmente no se debe perder de vista la importancia de contar con un sistema de monitoreo y evaluación de impacto para determinar el éxito o el fracaso de las intervenciones.

### Preguntas guía

- ¿Cuenta con un equipo interdisciplinario u oficina permanente que tenga la capacidad de llevar a cabo intervenciones con pandillas?
- ¿Cuenta con un diagnóstico que ofrezca información sobre las pandillas y los factores de riesgo asociados a ellas?
- ¿Existe una estrategia integral que contemple acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria dirigidas a atender la problemática de pandillas en la comunidad?
- ¿La estrategia contempla la participación activa de la comunidad, así como de actores sociales relevantes (iglesias, ONG's, iniciativa privada)?
- ¿La estrategia cuenta con mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto?

## 3. Identificación de actores

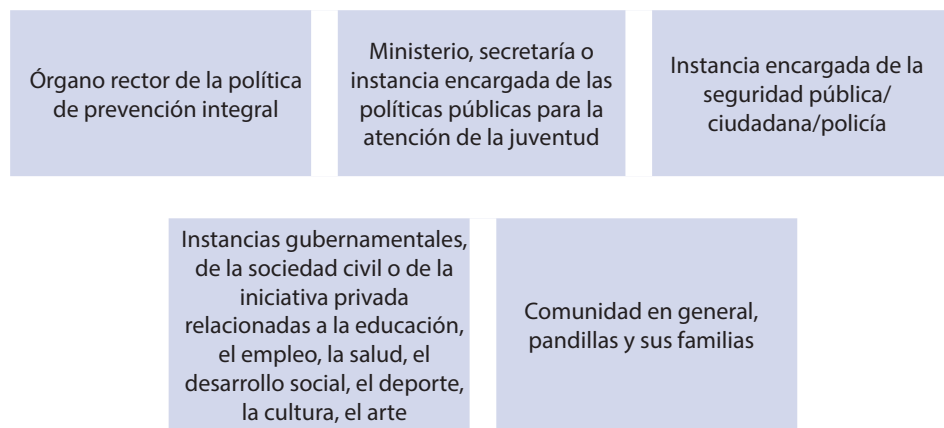
El órgano rector de las políticas de prevención integral de la violencia y el delito, por conducto de las áreas de Coordinación, Operación territorial e información, y de Planeación, será el responsable de la implementación de la línea de acción en coordinación con el ministerio, secretaría o instancia encargada de las políticas públicas que atienden la agenda de la juventud. Asimismo, deberá impulsar la interlocución con el resto de los actores mencionados.

La instancia encargada de la seguridad pública/ciudadana o la policía habrán de integrarse en la estrategia con acciones específicas de disuasión, y en menor medida, de reacción, bajo un enfoque de derechos humanos.

Las instancias gubernamentales, de la sociedad civil o de la iniciativa privada relacionadas a la educación, el empleo, la salud, el desarrollo social, el deporte, la cultura, el arte, habrán de colaborar en la generación de mejores condiciones para el desarrollo

de los niños, adolescentes y jóvenes, y de esa manera prevenir su incorporación en pandillas o conseguir que salgan de ellas.

Finalmente se considera que las pandillas en sí serán actores estratégicos en la implementación de las estrategias, ya que además de ser la población objetivo, serán una fuente de información primaria y eventualmente podrían formar parte del equipo de trabajo. Sus familias y la comunidad en general fungirán como aliados estratégicos para el cumplimiento de los fines de las intervenciones.



#### 4. Previsión de recursos

Las dos instancias con mayor responsabilidad en la línea de acción deberán considerar asignaciones presupuestales para el desarrollo de la estrategia integral, teniendo en cuenta que esta será una inversión a largo plazo, por lo que se debe garantizar su continuidad y sostenibilidad.

Es importante que se aprovechen en la medida de lo posible todos los recursos locales existentes, tanto de las instancias gubernamentales, como de la sociedad civil o de la iniciativa privada que vayan a formar parte de la estrategia. De igual manera, se podría buscar financiamiento de organismos internacionales interesados en invertir en la atención a las juventudes.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La investigación y generación de conocimiento sobre las condiciones en las que emergen las pandillas y los factores de riesgo que inciden en el ingreso de niñas, niños y jóvenes a esos grupos, ha permitido concluir que algunas de ellas se han transformado

de agrupaciones de jóvenes en búsqueda de identidad a organizaciones con jerarquías complejas que han logrado trastocar las condiciones de seguridad ciudadana en países de la región por lo que se requiere impulsar intervenciones amplias y efectivas para mitigar la problemática.

Principalmente en Estados Unidos y algunos países de América Latina se han desarrollado distintos enfoques para prevenir la violencia de las pandillas juveniles y se han implementado numerosos programas de prevención. Entre ellos figuran programas que atienden algunas de las cuestiones subyacentes que empujan a los jóvenes a unirse a las pandillas y a participar en la violencia; programas enfocados en mantener a los jóvenes alejados de las pandillas y ofrecerles alternativas para su desarrollo; programas que apoyan a los jóvenes para abandonar las pandillas y otros que intentan disminuir o acabar con el comportamiento violento de los pandilleros. Muchos de ellos han demostrado su eficacia al reducir el comportamiento violento o criminal, y también pueden resultar inversiones rentables al considerar los costes de la labor policial y de encarcelamiento.

### Ejemplos

- **Proyecto “Cure Violence”:** desarrollado en algunos barrios de Chicago debido a elevados índices de balaceras y muertes por armas de fuego. Esta estrategia de salud pública estuvo enfocada a mediar disputas entre pandillas y a atacar las causas sociales de la violencia. Se fundamentó en un análisis geográfico epidemiológico que mostraba que las balaceras se concentraban en lugares problema y parecían extenderse de un lugar conflictivo a otro. Su éxito se debió a que se dirigió a un grupo determinado de personas con gran probabilidad de ser baleadas o de volverse gatilleros. Reclutó a trabajadores a nivel de calle —conocidos como “interruptores”— que se extendieron al grupo objetivo para ofrecerles tutoría y ayudarlos a tener acceso a educación y empleos; se ocuparon de tranquilizar a las víctimas de violencia para que estas no tomaran represalias; intervinieron en disputas que podrían haberse tornado violentas y mediaron para resolver los conflictos de manera pacífica. La estrategia fue evaluada y se encontró que las balaceras disminuyeron entre un 17% y 34% en los barrios objetivo e igualmente existió una reducción general de victimizaciones. De los individuos de alto riesgo contemplados en el programa, el 76% estaban desempleados antes del programa y el 87% obtuvo ayuda de su asistente social para encontrar trabajo. El 37% mostró deseos de continuar su educación y 85% consiguió la ayuda necesaria para hacerlo. Las oportunidades de educación y empleo seguramente tuvieron un papel fundamental en la reducción de la violencia por armas de fuego en estos barrios, al ofrecer a los miembros de las pandillas la oportunidad de seguir un nuevo estilo de vida.

Fuente: Waller, Irvin (2014). “Control inteligente del delito”, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México.

- **Proyecto “Barrio de Paz”:** desarrollado en Guayaquil, Ecuador, se inició con un acuerdo entre cinco pandillas en un pacto de convivencia y trabajo conjunto. El primer paso fue la entrega de armas de fuego, lo que fue bien recibido por los medios de comunicación y la opinión pública. En contraparte el municipio aportó recursos para la conformación de una primera microempresa que se llamó Gráficas Paz Urbana. El capital político del nuevo liderazgo más conciliador y el atractivo de una actividad productiva para los jóvenes condujo a que en poco tiempo aparecieran dos nuevas microempresas a cargo de los ahora considerados “ex pandilleros”. A estos proyectos les siguió la implementación de otras microempresas. La expectativa del crecimiento de estos negocios apunta a que el Barrio de Paz llegue a convertirse según los gestores en el “mall pandillero” y que alcance proyección en toda la ciudad. Otro pilar ha sido la formación y capacitación. Para esto se implementa la creación de un colegio virtual que a través de una alianza intenta que treinta pandilleros culminen la educación media o bachillerato. Además, se desarrolla otro proyecto para crear capacidades técnicas en más de 4.000 jóvenes a través de becas del gobierno. Estos esfuerzos apuntan a crear no solamente las capacidades técnicas sino también la iniciativa de los jóvenes “reinsertados” para crear sus propios negocios. El proyecto habría generado hasta ahora una gran cantidad de resultados positivos, entre los cuales se pueden destacar:

- Disminución en más del 60% del índice de delitos en el Barrio de Paz.
- Disminución de ajusticiamientos entre miembros de diferentes grupos rivales.
- Desestigmatización de los y las jóvenes en la percepción ciudadana y los medios de comunicación.
- Nuevas fuentes de trabajo a través de la creación de microempresas.
- Involucramiento del municipio y otros actores (públicos y privados) en la discusión e implementación.
- Incorporación de empresarios en el auspicio de algunas microempresas.

Fuente: Vanderschueren, Franz, et al. (2010), “Guía para la prevención con jóvenes. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana”, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), Universidad Alberto Hurtado, Chile.

- **Asociación Civil “Jóvenes Hondureños Adelante, Juntos Avancemos (JHA-JA)”:** promueve, potencia y genera alternativas y oportunidades en general para la niñez y juventud y, particularmente en el ámbito de grupos pandilleros, tendentes a la disminución de los niveles de violencia, adicción y prevención de los factores de riesgo a nivel nacional. Disponible en: <http://www.oijj.org/es/organizations/general/jovenes-hondurenos-adelante-juntos-avancemos>
- **La Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional de Nicaragua** ha desarrollado programas con acciones de prevención de la violencia juvenil donde se integran procesos de capacitación dirigidos a adolescentes y jóvenes en situación de riesgo social. Entre los



temas que se abordan están: resolución pacífica de conflictos, consejerías familiares y manuales de prevención de la violencia juvenil con la finalidad de alejar a niños y jóvenes de situaciones de violencia en el hogar, en la familia y en sus relaciones con la comunidad.

Más información: <http://asuntosjuveniles.com/?p=617>

### **Para consultar más ejemplos, ver el apartado “ANEXOS”.**

#### **Otras fuentes:**

- Cruz, José (ed.), (2006) *Maras y pandillas en Centroamérica: las respuestas de la sociedad civil organizada*, Volumen IV, 1a. ed. -San Salvador, El Salv. UCA Editores. Disponible en: [www.uca.edu.sv/publica/iudop/libros/VollV.pdf](http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/libros/VollV.pdf)
- Balcázar (coord.), (2012) *Pandillas en el Siglo XXI: El reto de su inclusión en el desarrollo nacional*, Secretaría de Seguridad Pública, México. Disponible en: [www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina36446.pdf](http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina36446.pdf)
- Guerra, Nancy (2005), *Youth crime prevention*, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D.C. Disponible en: [https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion\\_especial/BANCO%20MUNDIAL/Final\\_Youth\\_%20Violence\\_%20Prev\\_%20ENG.pdf](https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/BANCO%20MUNDIAL/Final_Youth_%20Violence_%20Prev_%20ENG.pdf)
- Foro Europeo para la Seguridad Urbana (2013), *EU Street Violence. Grupos de jóvenes y violencia en el espacio público*, Programa Daphne III de la Comisión Europea, Francia. Disponible en: <http://streetviolence.eu/files/2013/06/Street-Violence-ES.pdf>



## FO-17

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-17	Impulsar programas y proyectos de prevención y atención para la maternidad adolescente que contemplen cuidados prenatales, en primera infancia y habilidades parentales, eviten la deserción escolar y faciliten el desarrollo de actividades productivas.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Ministerio de Salud/ Ministerio de Educación/ Instancia rectora de las políticas de prevención (Investigación y desarrollo y Coordinación). Se deberá desarrollar un trabajo coordinado entre las instancias de salud, educación y prevención integral de la violencia y el delito para impulsar los programas y proyectos relativos a la presente línea de acción.

Los funcionarios públicos responsables deberán, preferentemente, tener capacidad para integrar y coordinar equipos multidisciplinarios e interinstitucionales, generar mecanismos de vinculación con organizaciones de la sociedad civil que trabajen con infantes y adolescentes y/o que estén relacionadas a servicios de salud, educación, trabajo, entre otros servicios dirigidos a la población objetivo. De igual manera, deberán

contar, preferentemente, con conocimientos en política demográfica, trabajo social o ciencias de la salud, así como experiencia en programas dirigidos a población adolescente, de crianza o habilidades parentales, de educación sexual y reproductiva, o bien incluir en su equipo de trabajo a personas que cumplan tales requisitos.

Por lo que toca al área de Investigación y desarrollo de la instancia rectora de las políticas de prevención, deberá impulsar el acercamiento a las intervenciones y prácticas en la materia que hayan probado su pertinencia, así como la vinculación con los operadores que las hayan animado para conocer de cerca las lecciones aprendidas, mientras que en el caso del área de Coordinación deberá suscitar el apoyo de estas iniciativas en los diferentes espacios de decisión políticos y administrativos de todas las áreas involucradas.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Identificar si en los planes, programas o estrategias nacionales, subnacionales o locales de prevención integral se considera a la población de adolescentes embarazadas, madres y padres adolescentes como grupos vulnerables a atender.
2. Identificar los factores (individuales, interpersonales, comunitarios y sociales) que influyen en el embarazo adolescente, con el propósito de focalizar las acciones preventivas.

**Clave de éxito:** una forma de obtener más información sobre el embarazo adolescente y los factores de riesgo es incorporar en las encuestas de demografía y salud preguntas sobre paternidad adolescente, así como datos de menores de 15 años embarazadas y madres. Algunos factores de riesgo identificados en la literatura especializada son: edad de inicio de relaciones sexuales, escolaridad, conocimientos sobre salud sexual y reproductiva, métodos de planificación familiar y métodos de control natal, normas y expectativas de género, matrimonio infantil, nivel socioeconómico del hogar, estructura familiar y violencia intrafamiliar, comunicación con figuras parentales, supervisión parental, actitudes de los pares hacia las relaciones sexuales, violencia de género, nivel de urbanización, oferta de servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, política social en educación para la sexualidad, normas sociales sobre la maternidad, entre otros.

3. Identificar en los espacios territoriales que se decida intervenir a las instituciones públicas, privadas, religiosas, organizaciones de la sociedad civil que lleven a cabo acciones relacionadas a la prevención y atención de la maternidad adolescente, o bien, que presten servicios de salud, educativos, de capacitación para el trabajo, entre otros, que puedan ser integrados a una red de referencia especializada para madres y padres adolescentes.
4. Promover la aplicación de programas integrales de educación sexual y reproductiva en las escuelas y otros espacios de socialización de los jóvenes, principalmente

dirigidos a adolescentes (de 10 a 14 años), a través de los cuales se proporcione, de manera estructurada y reiterada, información objetiva, neutral y oportuna sobre los riesgos y las formas de evitar embarazos adolescentes, y que a su vez les permita adquirir actitudes, valores y aptitudes necesarias para la toma de decisiones informadas acerca de su vida sexual.

**Clave de éxito:** la participación metódica y bien orientada de las y los adolescentes en el diseño de los programas puede contribuir a la obtención de mejores resultados.

5. Impulsar que los programas, proyectos o mecanismos de prevención y atención del embarazo adolescente se desarrollen bajo el reconocimiento de las y los adolescentes como sujetos de derechos y con un enfoque de equidad de género, que favorezcan un posiciones más abiertas sobre la sexualidad, no estigmaticen o discriminen a las adolescentes embarazadas o que ya son madres, y fortalezcan su autoestima y empoderamiento para la toma de decisiones.
6. Promover la institucionalización de programas y mecanismos de apoyo y no discriminación que permitan que las embarazadas, madres y padres adolescentes puedan continuar sus estudios y se evite la deserción escolar, tales como: apoyo financiero o becas, propiciar ambientes de respeto en las escuelas por parte de alumnos y docentes hacia aquellos adolescentes que se encuentren en esta condición, sensibilizar a las familias sobre los beneficios a largo plazo de que los adolescentes permanezcan en la escuela, programas de educación alternativa, guarderías, etc.
7. Promover programas de educación con adolescentes varones y campañas comunitarias sobre el uso de métodos anticonceptivos, prevención de la violencia contra las mujeres, paternidad responsable, entre otros temas que contribuyan al cambio de actitudes respecto a la masculinidad.
8. Promover programas de prevención de la violencia en el noviazgo, que les proporcionen a las y los adolescentes las herramientas y los conocimientos necesarios para desarrollar relaciones de pareja sanas y de respeto mutuo.
9. Desarrollar programas de desarrollo de habilidades parentales o crianza positiva que mejoren la comunicación entre padres e hijos sobre el comportamiento sexual y las relaciones de noviazgo, o bien dirigirlos a padres y madres adolescentes para que estos sean capaces de desarrollar relaciones sanas, estables y estimulantes con sus hijos y se prevenga el desarrollo de conductas violentas.
10. Impulsar medidas que promuevan y garanticen el acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva para todos los adolescentes, aseguren su acceso a todos los tipos de anticoncepción segura y a métodos de planificación familiar, a servicios de maternidad segura y atención prenatal, para el parto y posnatal, así como promover, en marco de la legislación aplicable, el acceso a servicios seguros para la interrupción del embarazo, así como a servicios de orientación y apoyo psicológico.

**Clave de éxito:** UNICEF advierte que es necesario adecuar las respuestas de los servicios de salud a las necesidades de las/los adolescentes, reduciendo las barreras de acceso a los servicios integrales de salud sexual y reproductiva mediante la introducción de un conjunto de mecanismos que pueden sintetizarse en dos principales:

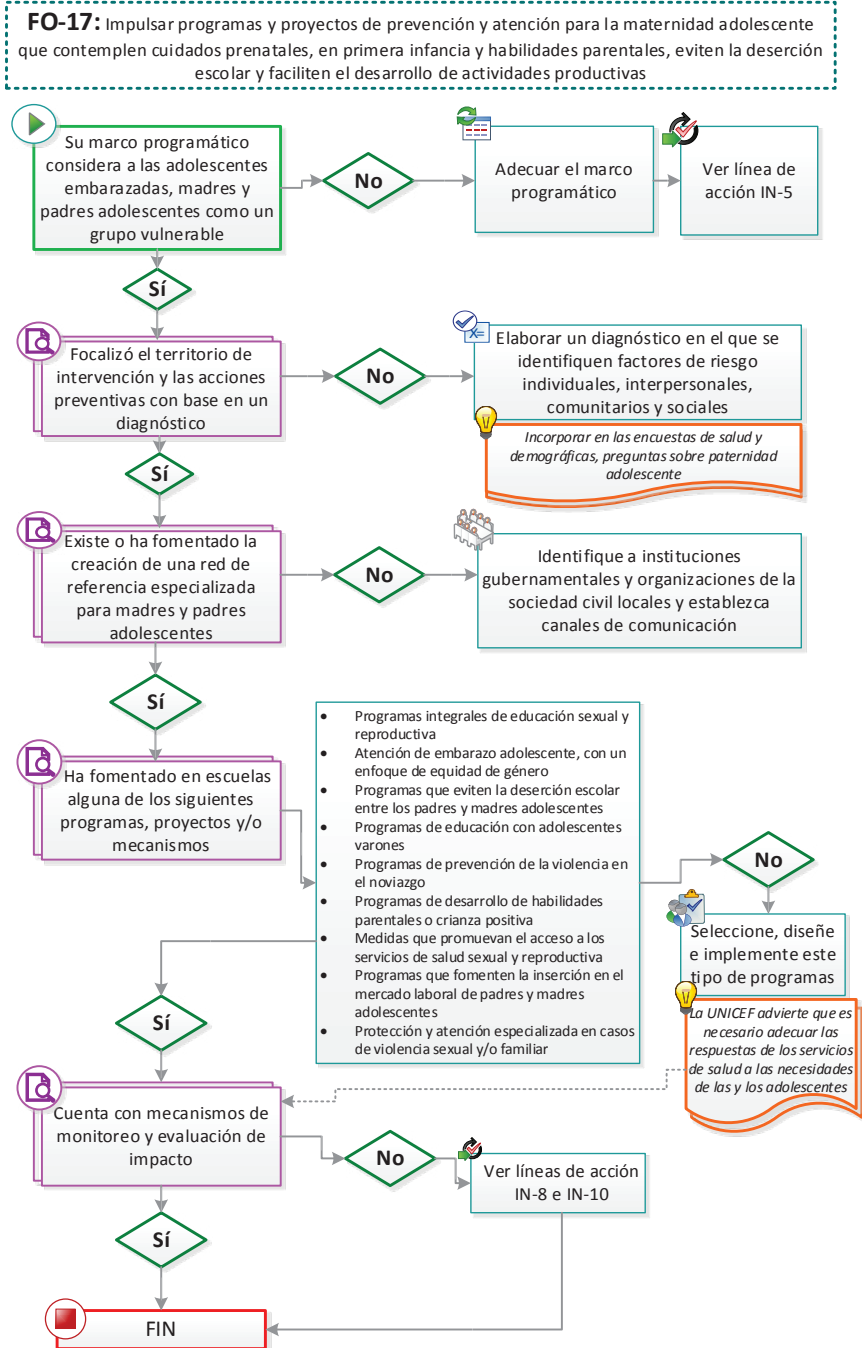
- a) horarios diferenciados de atención para adolescentes (horarios permanentes o intermitentes, de acuerdo a las condiciones que existan en el centro) y ambientes exclusivos de atención (dentro de la infraestructura de un centro de salud o en un espacio físico independiente); y
- b) asistencia de profesionales capacitados especialmente en el tratamiento de adolescentes (aunque simultáneamente puedan ser especialistas de otras áreas).

Fuente: *Vivencias y relatos sobre el embarazo en adolescentes. Una aproximación a los factores culturales, sociales y emocionales a partir de un estudio en seis países de la región. Informe Final*, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2014. Disponible en: [www.unicef.org/lac/UNICEF\\_PLAN\\_embarazo\\_adolescente\\_2015.pdf](http://www.unicef.org/lac/UNICEF_PLAN_embarazo_adolescente_2015.pdf)

- 11. Incentivar programas para que las madres y padres adolescentes puedan insertarse al mercado laboral mediante de la articulación de escuela y el trabajo, la orientación vocacional y la capacitación técnica, creación de políticas de empleo juvenil, etc.
- 12. Desarrollar programas de protección y atención especializada para aquellas madres adolescentes, y sus hijos, que han sido rechazadas por sus familias o que su embarazo fue consecuencia de violencia sexual.
- 13. Prever mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto de los programas y proyectos que se plantean.

**Reto:** desde el diseño de los programas y proyectos se debe contemplar un sistema de monitoreo y evaluación para determinar su pertinencia e impacto. Para mayor referencia, ver líneas de acción IN-8 e IN-10.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Los funcionarios públicos responsables deberán realizar diagnósticos o impulsar su realización a fin de identificar la presencia de planes, programas, o estrategias de prevención integral y si contemplan a la población de madres adolescentes o embarazadas como un grupo vulnerable, así como los factores que influyen en el embarazo adolescente.

De igual forma, identificar a las instituciones u organizaciones que lleven a cabo acciones de prevención y atención a la maternidad adolescente para la conformación de una red de referencia, si se desarrollan programas o proyectos integrales de prevención y atención a la maternidad adolescente que garanticen y protejan sus derechos, sobre todo los relacionados con la educación, la salud y el empleo, si existen programas de prevención de la violencia en el noviazgo y de género que contemplen el componente de prevención del embarazo adolescente, si existen programas o proyectos de desarrollo de habilidades parentales o crianza positiva dirigidos a padres y madres adolescentes, y finalmente si las intervenciones que se llevan a cabo cuentan con mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto.

### Preguntas guía

- ¿En los planes, programas o estrategias de prevención integral se considera a la población de adolescentes embarazadas o padres y madres adolescentes como grupos vulnerables que deben ser atendidos?
- ¿Se cuenta con algún estudio o investigación en el que se identifiquen los factores que influyen en el embarazo adolescente?
- ¿Existe alguna red, padrón o directorio de instituciones u organizaciones que lleven a cabo acciones de prevención o atención a la maternidad adolescente?
- ¿Se llevan a cabo programas o proyectos integrales de prevención y atención a la maternidad adolescente que garanticen y protejan sus derechos, sobre todo los relacionados a la educación, la salud y el empleo?
- ¿Existen programas de educación que contribuyan al cambio de actitudes respecto a la masculinidad?
- ¿Se llevan a cabo programas o proyectos de prevención de la violencia en el noviazgo y de género que contemplen el componente de prevención de la maternidad adolescente?
- ¿Existen programas o proyectos de desarrollo de habilidades parentales o crianza positiva en el que se fomente la comunicación entre padres e hijos sobre el comportamiento sexual y las relaciones de noviazgo, o bien, estén dirigidos a padres y madres adolescentes?
- En caso de desarrollarse alguno de los programas y proyectos antes mencionados, ¿estos cuentan con mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto?



### 3. Identificación de actores

Los principales intervinientes en la implementación de la línea de acción son la instancia rectora de la prevención integral, en particular las áreas de Investigación y Desarrollo y la de Coordinación, así como los ministerios de salud y educación. Estas instituciones serán las principales encargadas de impulsar el desarrollo de los programas y proyectos en coordinación con el resto de los actores.

Las instancias encargadas del desarrollo social, del trabajo, de la política demográfica, de la juventud, de la familia, de la mujer, entre otras, habrán de contribuir al desarrollo de los programas y proyectos de acuerdo al ámbito de sus competencias.

Las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas, iniciativa privada y organismos internacionales podrán aportar conocimientos y experiencia en el diseño y ejecución, e incluso podrían ser parte de la implementación de los programas o proyectos, en caso que llevaran a cabo alguna de las actividades del plan de trabajo.

Instancia rectora de la política de prevención integral / Ministerio de Salud/ Ministerio de Educación	Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio del Trabajo, ... otras instancias públicas relacionadas a política demográfica, fortalecimiento de la familia, desarrollo de la juventud, derechos de la mujer y las que sean pertinentes	Organizaciones de la sociedad civil, organizaciones religiosas, iniciativa privada, organismos internacionales
--	---	--

### 4. Previsión de recursos

Es posible ejecutar las acciones de la presente línea de acción a través de los recursos disponibles en cada una de las instituciones públicas que se han identificado mediante esquemas de cofinanciamiento y convenios de coordinación. No obstante, de no contar con partidas específicas para la realización de las actividades, se deberán gestionar los recursos necesarios ante las instancias respectivas, o bien, se podrían buscar fuentes de financiamiento externas y apoyo en las OSC, la iniciativa privada u organismos internacionales.

### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Toda vez que la adolescencia es un periodo durante el cual el individuo experimenta importantes y profundos cambios físicos, psicológicos y sociales que determinarán en

gran medida su futuro, es importante que se promuevan iniciativas para que los procesos de maduración en los adolescentes fortalezcan sus capacidades para tomar decisiones asertivas y eviten conductas de riesgo que puedan afectar su proyecto de vida.

El inicio de la vida sexual y el embarazo adolescente representan un riesgo para su pleno desarrollo, no solo por los riesgos de salud que conlleva un embarazo a temprana edad y por el contagio de enfermedades de transmisión sexual, sino también por las consecuencias de carácter económico, psicológico y social que esta situación puede acarrear, como el desencadenamiento de violencia familiar o maltrato infantil, reproducción de la pobreza, etc.

En diversos estudios especializados y reportes de organismos internacionales relacionados a la problemática del embarazo adolescente son frecuentes las lecciones aprendidas y recomendaciones en torno al desarrollo de políticas, programas e intervenciones de múltiples niveles dirigidas a los siguientes temas:

- Permanencia en la escuela y continuación de los estudios.
- Educación sexual y reproductiva integral.
- Servicios de salud sexual y reproductiva especializados para adolescentes.
- Capacitación e inserción laboral para las y los adolescentes.
- Influir sobre las normas culturales sobre la sexualidad y la equidad de género.
- Fortalecimiento de habilidades parentales y de crianza positiva.

## Ejemplos

### **Programas para prevenir el embarazo y la maternidad adolescente:**

En Colombia el Programa de Atención a Padres y Madres Adolescentes (PAMA) impulsado por la Asociación Pro-Bienestar de la Familia Colombiana (PROFAMILIA) ofrece atención integral a adolescentes embarazadas o lactantes, sus parejas y familias ante una gestación prematura y, en muchos casos, no planeada. Facilita el proceso de adaptación de la adolescente y de las personas que la rodean y, por medio de sus componentes médico, psicológico, socio-familiar y educativo, ayuda a prevenir un segundo embarazo.

Fuente: "Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, Problemas y desafíos", Desafíos No. 4, CEPAL, 2007. Disponible en: [www.unicef.org/lac/desafios\\_\\_n4\\_esp\\_Final\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/desafios__n4_esp_Final(1).pdf)

### **Salud:**

En 43 municipios de Nicaragua se han conformado las llamadas Casas Municipales de la Adolescencia y Juventud (CAMAJ) con el objetivo de atender, desde los gobiernos locales, temas de salud sexual y reproductiva mediante el protagonismo de los propios adolescentes y jóvenes y

la estrategia de pares, apoyados por equipos de capacitación local y metodologías vivenciales (lúdica y biodanza). Se selecciona y capacita a adolescentes y jóvenes para que se conviertan en facilitadores/as de un proceso de reflexión con sus pares, bajo la premisa que existe una mayor identificación y credibilidad entre los adolescentes.

### **Educación:**

En Chile la Ley Núm. 19.688 de 2000 promueve el derecho de las estudiantes que se encuentren embarazadas o que sean madres lactantes para acceder a los establecimientos educacionales y plantea que el embarazo y la maternidad no pueden constituir una barrera para el ingreso y la permanencia en los establecimientos de educación. En la reglamentación se establece que es deber del Estado resguardar el ingreso y la permanencia escolar de las alumnas que se encuentren en situación de embarazo o maternidad, así como otorgar las facilidades académicas necesarias. En segundo lugar, es deber del Estado vigilar que los establecimientos de educación no cometan discriminaciones o actos arbitrarios en contra de las madres o embarazadas adolescentes, de manera que estas se vean forzadas a cambiar de establecimiento educativo o de jornada de clases, sean recolocadas en un curso paralelo, sufran expulsión, se les cancele o niegue la matrícula, sean suspendidas en razón del embarazo y la maternidad, entre otras.

### **Trabajo:**

En Honduras, la norma de Acceso Universal a Derechos Económicos de las/los Jóvenes a través del Trabajo Digno y el Desarrollo Rural (2007-2011) prevé la creación de espacios de cuidado infantil gratuito para el acceso al empleo de padres y madres jóvenes con igualdad de oportunidades, la contratación de jóvenes para integrarlos en las Unidades Técnicas Municipales y la facilitación de oportunidades de empleo para los jóvenes recién graduados con poca experiencia previa.

Fuente: *Vivencias y relatos sobre el embarazo en adolescentes. Una aproximación a los factores culturales, sociales y emocionales a partir de un estudio en seis países de la región. Informe Final*, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2014. Disponible en: [www.unicef.org/lac/UNICEF\\_PLAN\\_embarazo\\_adolescente\\_2015.pdf](http://www.unicef.org/lac/UNICEF_PLAN_embarazo_adolescente_2015.pdf)

**Para consultar más ejemplos, ver el apartado “ANEXOS”.**

### **Otras fuentes:**

- Banco de Buenas Prácticas en el marco del Plan Andino para la Prevención del Embarazo en Adolescentes. Disponible en: <http://experiencias.planandinopea.org/>
- Family Care International (2008) *Buenas prácticas en materia de prevención del embarazo adolescente: Marco conceptual*. Documento de trabajo. Formato digital. Octubre, 27. Disponible en: <http://www.orasconhu.org/sites/default/files/Oct%2008%20Concepto%20BP%20en%20PEA%20-4.pdf>
- Child Trends (2014) *What Works for adolescent sexual and reproductive health: Lessons from experimental evaluations of programs and interventions*. Disponible en: <http://www.childtrends.org/wp-content/uploads/2014/12/2014-64WhatWorksTeenSexualReproHealth.pdf>



# FO-18

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-18	Establecer programas de trabajo con mujeres, madres o parejas de adolescentes y adultos privados de su libertad, enfocados en desarrollar habilidades de convivencia y cadenas productivas.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El ministerio, dependencia, dirección o instancia encargada del sistema penitenciario o de la reinserción social, tanto para adolescentes como para adultos, junto con la instancia rectora de las políticas de prevención integral, en particular las áreas de Planeación y administración y Coordinación, serán las responsables de impulsar los programas a los que se refiere la presente línea de acción.

Los funcionarios públicos responsables de esta línea de acción deberán, preferentemente, tener capacidad para integrar y coordinar equipos multidisciplinarios e interinstitucionales, generar mecanismos de vinculación con organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial. De igual manera, deberán ejercer liderazgo para

establecer acuerdos con otras dependencias del gobierno que puedan colaborar en la implementación de la línea de acción.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Recuperar o generar la información necesaria con el propósito de contar con un diagnóstico integral del sistema penitenciario que permita conocer los siguientes aspectos:
  - a. Las características de la población penitenciaria.
  - b. Las condiciones en las que cumplen sus penas dentro de los centros de reclusión.
  - c. Los factores de riesgo que se asocian a su conducta.
  - d. Los programas, estrategias y acciones que se llevan a cabo para procurar la reinserción social de la población en reclusión.
  - e. Las capacidades técnicas y recursos con los que se cuenta para ello.
  - f. Las afectaciones que el internamiento provoca a las familias de la población penitenciaria.
  - g. Las dificultades a las que se enfrentan los internos al momento de su egreso.
  - h. Relaciones con las familias y población de fuera.
2. Identificar si existen informes, estudios, evaluaciones o investigaciones que indiquen si dichos programas, estrategias y acciones son implementados en función de los estándares internacionales para el tratamiento de personas privadas de su libertad y en apego a los derechos humanos, y cuál ha sido su impacto en la reincidencia y efectiva reinserción social.
3. Mapear los programas que han mostrado evidencia de éxito en la materia.
4. Determinar la pertinencia de diseñar o adecuar los programas, estrategias y acciones para lograr la efectiva reinserción social de la población en reclusión, a partir de un enfoque holístico que tome en cuenta las necesidades individuales de los internos. Se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:
  - a. Garantizar que los programas, estrategias y acciones se desarrollen tomando en cuenta las dimensiones críticas para la reinserción, a saber, empleo, educación, vivienda, salud, familia, derechos e integración comunitaria.
  - b. Promover la implementación de programas cognitivo-conductuales a fin de cambiar las actitudes y comportamientos de los internos:
    - i. Programas que se centran en valores que implican sobre todo el desarrollo de habilidades de convivencia y del sentido moral.
    - ii. Programas para el control de la ira, enfocados en aprender a reconocer los síntomas, comprender lo que la desencadena, saber cómo regularla, controlar mejor la impulsividad y expresar las emociones asertivamente.

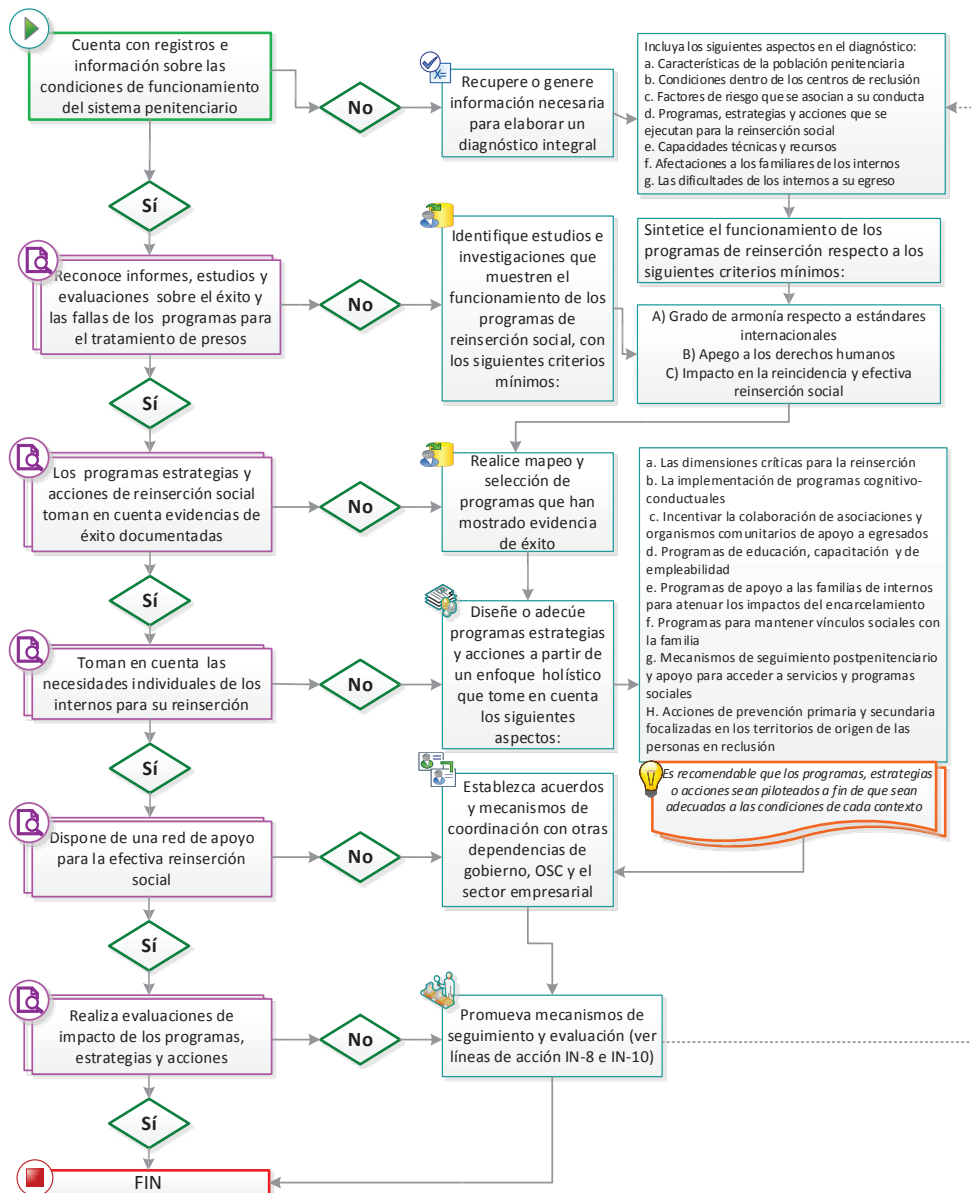
- iii. Programas de tratamiento de las toxicomanías.
  - iv. Programas para la prevención de las recaídas o de la reincidencia, dirigidos a internos con problemas de toxicomanías y a aquellos internos por violencia doméstica o agresores sexuales.
- 
- c. Incentivar la colaboración de asociaciones y organismos comunitarios que puedan ofrecer a los reclusos puestos en libertad los siguientes soportes: alojamiento, apoyo económico, educación profesional, apoyo para alimentación, tratamiento para las adicciones, apoyo psicológico, etc.
  - d. Impulsar la implementación de programas o proyectos de educación, capacitación para el trabajo y de empleabilidad, estableciendo convenios y posibles ayudas fiscales, con organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada o sector empresarial.
  - e. Promover programas de apoyo a las familias de personas privadas de la libertad, encaminadas a atenuar el impacto económico, emocional y social que el encarcelamiento de un familiar conlleva.
  - f. Incentivar programas que permitan a los reclusos mantener vínculos sociales con el exterior, en particular, favoreciendo los contactos con la familia, y evitando los contactos con grupos delictivos.
  - g. Institucionalizar mecanismos de seguimiento postpenitenciario a través de los cuales se ofrezca un acompañamiento individualizado y apoyo para acceder a los servicios y programas sociales y educativos existentes en su comunidad.
  - h. Promover acciones de prevención primaria y secundaria focalizadas en los territorios de origen de las personas en reclusión, identificando los factores de riesgo de carácter comunitario y social más comunes.

**Clave de éxito:** es recomendable que los programas, estrategias o acciones sean “piloteados”, pues si no se tiene experiencia realizando acciones de este tipo se podría incurrir en el despilfarro de los recursos públicos. En cambio, si se inicia de manera paulatina se pueden identificar las áreas de oportunidad, mejorar los procesos y condiciones en las que se desarrollan, fomentando el uso eficaz de los recursos públicos.

- 5. Establecer acuerdos, mecanismos de coordinación, convenios de colaboración, con otras dependencias del gobierno, con organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial con el propósito de constituir una red de apoyo para la efectiva reinserción social.
- 6. Prever mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto de los programas, estrategias y acciones que se plantean (para mayor referencia ver líneas de acción IN-8 e IN-10).

### 1.3. Flujograma

**FO-18:** Establecer programas de trabajo con mujeres, madres o parejas de adolescentes y adultos privados de su libertad, enfocados en desarrollar habilidades de convivencia y cadenas productivas





## 2. Autodiagnóstico institucional

Los funcionarios públicos responsables deberán asegurarse de contar con la información necesaria para orientar los programas, estrategias y acciones de reinserción social, para lo cual habrán de tomar en cuenta los informes, estudios, evaluaciones o investigaciones que existan sobre el sistema penitenciario y su impacto en la reincidencia, así como aquellos programas que hayan mostrado evidencia de éxito en otros territorios.

A partir de la información recabada, se deberá valorar la pertinencia de diseñar o adecuar las estrategias de reinserción, garantizando que estas tomen en cuenta las dimensiones críticas para la reinserción, a saber, empleo, educación, vivienda, salud, familia, derechos e integración comunitaria. Especial énfasis se debe hacer en la implementación de programas que contemplen a las familias de los reclusos, encaminados a atenuar el impacto económico, emocional y social que el encarcelamiento les ha causado, así como al establecimiento de mecanismos de seguimiento postpenitenciario a través de los cuales se ofrezca un acompañamiento individualizado y apoyo para acceder a los servicios y programas sociales existentes en su comunidad.

Finalmente, es necesario incentivar la colaboración de otras instancias gubernamentales, OSC y el sector empresarial para constituir una red de apoyo para la efectiva reinserción social.

### Preguntas guía

- ¿Cuenta con información que permita tener un diagnóstico integral del sistema penitenciario que sirva de base para orientar los programas, estrategias y acciones de reinserción social?
- ¿Existen informes, estudios, evaluaciones o investigaciones que indiquen si los programas, estrategias y acciones de reinserción social cumplen con los estándares internacionales para tales efectos y respetan los derechos humanos?
- ¿Existen informes, estudios, evaluaciones o investigaciones que indiquen cuál ha sido el impacto de los programas, estrategias y acciones en términos de reincidencia y efectiva reinserción social?
- ¿Los programas, estrategias y acciones se desarrollan tomando en cuenta las dimensiones críticas para la reinserción como el empleo, educación, vivienda, salud, familia, derechos e integración comunitaria?
- ¿Se llevan a cabo programas de apoyo a las familias de personas privadas de la libertad, encaminadas a atenuar el impacto económico, emocional y social?
- ¿Existen mecanismos de seguimiento postpenitenciario a través de los cuales se ofrezca un acompañamiento individualizado y apoyo para acceder a los servicios y programas sociales existentes en su comunidad?
- ¿Se han establecido mecanismos de colaboración y posibles ayudas fiscales con otras instancias gubernamentales, OSC y el sector empresarial para constituir una red de apoyo para la efectiva reinserción social?

### 3. Identificación de actores

La instancia encargada del sistema penitenciario será la principal responsable de implementar las acciones planteadas, mientras que la instancia rectora de la prevención será responsable de dar el apoyo técnico y de generar mecanismos de vinculación con otros actores estratégicos.

En lo que respecta a otras instancias gubernamentales, éstas coadyuvarán en lo que dentro de su ámbito de competencia tenga lugar para el desarrollo de programas, estrategias y acciones integrales de reinserción social.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil, la iniciativa privada y el sector empresarial podrán colaborar en la efectiva reinserción social a través de apoyos de diversa naturaleza, aunque principalmente a través de la oferta de educación, capacitación y empleo.



### 4. Previsión de recursos

Se deberán gestionar los recursos necesarios ante las instancias respectivas que permitan la continuidad y la sostenibilidad de los programas, estrategias y acciones planteadas. No obstante, la colaboración de otras instancias gubernamentales, de OSC y el sector empresarial será fundamental para economizar costos de implementación.

### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Uno de los principales objetivos de los programas de prevención terciaria es inhibir la reincidencia de las personas que son liberadas, por lo que es prioritario desarrollar intervenciones focalizadas en los internos para dotarlos de herramientas para reinsertarse exitosamente en la sociedad.

Por otra parte, la privación de libertad conlleva consecuencias económicas, emocionales y sociales de enorme impacto no solo para la persona en reclusión, sino también para sus familias. La evidencia especializada es categórica en constatar este impacto, así como también en destacar el rol positivo que una familia y personas significativas pueden tener en la vida de la persona encarcelada, tanto mientras cumple su condena como en el proceso de reincorporación a la comunidad.

En este sentido, las políticas públicas deben integrar a las familias de los reclusos como un eje central en la efectiva reinserción social, así considerarlas como un grupo prioritario para la atención debido a que sus condiciones de vulnerabilidad se ven acentuadas.

### Ejemplos

**Programa Family Man**, Reino Unido. Basado en la actuación grupal, la cual se facilita durante el periodo de encarcelamiento y está destinada a hombres de 18 años o más. Se extiende a lo largo de un periodo que va de 7 semanas (a tiempo completo) a 13 semanas (a tiempo parcial). Se trata de grupos de 14 a 20 personas a las que se invita a participar en talleres de trabajo, juegos de rol y debates en grupo. Se presta una atención especial al fomento de relaciones familiares positivas. El programa supone que un miembro del entorno o un voluntario acuda a apoyar al participante en los pasos que va dando, manteniendo con él intercambios escritos y de palabra centrados en la concienciación alcanzada y en los progresos logrados. El acompañante participa también en algunas sesiones del grupo. El objetivo general es ofrecer al participante la posibilidad de comprometerse en una relación con el acompañante, con la esperanza de que continuará una vez terminado el periodo de cárcel. Este programa se evaluó por medio de cuestionarios y de conversaciones telefónicas durante y después del periodo de encarcelamiento dirigidos a los participantes y acompañantes. Los resultados muestran que las actividades del programa abrieron una vía por la que se adentraron varios reclusos que en muchas ocasiones no estaban integrados en la sociedad (p. ej., mantenimiento de vínculos familiares en la cárcel y después). Además varios indicios prueban que el programa contribuye a acrecentar las capacidades para trabajar en equipo, la empleabilidad y el interés por la formación, a la vez que favorece un cambio positivo de actitud con respecto a la cárcel y al futuro.

**Programa Nacional de Tratamiento de la Toxicomanía (PNTT)**, del Servicio Correccional de Canadá. Se trata de un programa que se realiza en grupos reducidos, de una docena de participantes, y que se escalona en sesiones que van de 26 (intensidad moderada) a 89 sesiones (intensidad alta) de dos horas cada una. Todas las variantes del programa PNTT se basan en el modelo transteórico de cambio. A lo largo de la etapa I se invita a los participantes a reflexionar sobre los elementos que están dispuestos a cambiar (estados de precontemplación y de contemplación). Durante la etapa II, definen sus factores de riesgo personales y aprenden a gestionarlos de otra manera (estados de contemplación y de preparación). En la etapa III adquieren las estrategias cognitivas y comportamentales necesarias para gestionar el riesgo (estado de

acción). En la etapa IV, reciben orientación en el uso de las competencias para prevenir las recaídas y planificar los diversos aspectos de la vida (estados de acción y de mantenimiento). Se ha constatado entre los reclusos que han terminado estos programas una tasa de reincidencia hasta 50 % más baja que entre los demás reclusos.

**Programas cognitivo-conductuales.** Un metaanálisis llevado a cabo en 2007 por Lipsey, Landenberger y Wilson que recogió 58 evaluaciones del efecto de los programas y actuaciones cognitivo-comportamentales en las tasas de reincidencia un año después de haber terminado el tratamiento, corrobora el hecho de que tales actuaciones resultan eficaces. Tales estudios se realizaron principalmente en Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Nueva Zelanda. Poco más o menos la mitad de los programas se realizaron en los centros donde los reclusos purgaron sus penas; la otra mitad, fuera de la prisión (es decir, en periodo de libertad condicional o bajo palabra, en periodo transitorio). La tasa media de reincidencia se sitúa alrededor del 40% entre los delincuentes que no participan en ninguna actuación. Mientras que en aquellas personas que reciben el tratamiento la reincidencia baja a 30%, incluso a 20% en los casos más positivos. Según los autores del estudio, el elemento más determinante es la calidad de la implantación del programa y de la formación de los profesionales.

**Programa EMPLOY, Estados Unidos.** El objetivo principal que pretende alcanzar es ayudar a los participantes a conseguir y a conservar un trabajo cuando sean puestos en libertad. La actuación está destinada a los hombres y a las mujeres que se encuentran purgando los cinco últimos años de su condena y que han adquirido al menos 6 meses de experiencia laboral en el marco de algún otro programa de acceso al empleo. La peculiaridad del programa es que garantiza un acompañamiento prolongado (desde los últimos meses de prisión hasta un año después de la puesta en libertad). Los reclusos participan en primer lugar en la actuación grupal (16 horas a lo largo de dos días), cuyo objetivo es adquirir capacidades que faciliten la búsqueda de un empleo. Una semana antes de ser puestos en libertad, los participantes se reúnen con un primer consejero que los ayuda a buscar un empleo y que puede incluso establecer el primer contacto con posibles empleadores. Una vez en libertad, se da un seguimiento individual por parte de un segundo consejero, cuyo papel es apoyar al participante en función de las necesidades que expresa. Debe haber una reunión al cabo de un mes, a los tres meses, a los seis meses y a los doce meses de la puesta en libertad. El programa ha sido evaluado por medio de una metodología prácticamente experimental (constitución de un grupo testigo con emparejamiento de participantes en función de determinadas variables importantes, tales como la edad y el número de antecedentes delictivos). Análisis de regresión logística y regresiones de Cox permitieron medir el impacto del programa en la contratación y la reincidencia. Los resultados muestran que la participación en el programa aumenta hasta el 72% la tasa de obtención de un empleo después de la excarcelación, y reduce la tasa de reincidencia entre el 32 % y el 63 %.

Fuente: Lafortune, Denis et. al., (2014). *Prácticas eficaces en materia de reducción de la reincidencia y de la reinserción social de los reclusos, en particular desde la perspectiva del trabajo remunerado*, Estudio nº 11, Serie: Estados de la Cuestión, Área: Justicia, Programa EUROsocial, Madrid. Disponible en: <http://sia.eurosociasocial-ii.eu/files/docs/1418122458-ESTUDIO%2011-montado.pdf>

**Para consultar más ejemplos, ver el apartado “ANEXOS”**

**Otras fuentes:**

- Piedra, M. et. al., (2014), *Modelo para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad*, Colección Documentos de Política n° 14, Área: Justicia, Programa EUROsociAL, Costa Rica. Disponible en: [http://sia.eurosocii.eu/files/docs/1422442750-PROTOCOLO%20COSTA%20RICA\\_completo.pdf](http://sia.eurosocii.eu/files/docs/1422442750-PROTOCOLO%20COSTA%20RICA_completo.pdf)
- Rangel, H. (2015), *Protocolo de coordinación interinstitucional en materia de inserción sociolaboral*, Documento de Política n° 25, Área: Justicia, Programa EUROsociAL, Madrid. Disponible en: [http://sia.eurosocii.eu/files/docs/1441029732-PROTOCOLO\\_25\(montado\).pdf](http://sia.eurosocii.eu/files/docs/1441029732-PROTOCOLO_25(montado).pdf)
- Fuentes, M. (2015), *Protocolos de cooperación entre administraciones penitenciarias y empresas*, Documento de Política n° 26, Área: Justicia, Programa EUROsociAL, Madrid. Disponible en: [http://sia.eurosocii.eu/files/docs/1441030289-PROTOCOLO\\_26%20\(montado\).pdf](http://sia.eurosocii.eu/files/docs/1441030289-PROTOCOLO_26%20(montado).pdf)



## FO-19

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Impulsar acciones de apoyo a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres en condiciones de riesgo para fortalecer los factores de protección y mitigar aquellos de riesgo.
d) Línea de acción	
FO-19	Promover proyectos y programas que fomenten la conciencia colectiva tolerante para mitigar la discriminación y el odio racial.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

En el Ministerio del Interior deberá designar a un funcionario responsable para impulsar, en coordinación con la instancia rectora de las políticas de prevención, la implementación de programas y proyectos para prevenir conductas discriminatorias y de odio racial.

La persona encargada de la coordinación de la estrategia debe de tener liderazgo y sensibilidad para la atención de grupos minoritarios. Es deseable que tenga experiencia en temas relacionados con equidad de género, derechos a la diversidad, derechos humanos, participación, mediación y atención de pueblos originarios.

## 1.2. Plan de trabajo

1. La instancia responsable de operacionalizar esta línea de acción realizará un diagnóstico para identificar grupos vulnerables ante conductas y hechos de odio y discriminatorias, por ejemplo: mujeres, personas con discapacidad, comunidad LGBTTTI, indígenas, migrantes, adultos mayores y otros grupos minoritarios. Asimismo la instancia documentará las principales manifestaciones y prácticas discriminatorias tales como agresiones verbales, exclusión, agresiones físicas o crímenes de odio.

La presente guía sugiere realizar encuestas a nivel nacional que permitan recopilar información sobre estas conductas, víctimas y perpetradores.

**Marco de referencia:** la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce los principios de igualdad y no discriminación y alienta el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas, o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

**Clave de éxito:** como un instrumento eficaz para prevenir conductas discriminatorias y racistas, la guía sugiere incorporar intervenciones educativas desde la primera infancia mediante la introducción de contenidos en la matrícula escolar.

Para asegurar desde la infancia la formación de valores fundamentales como la igualdad y no discriminación, se debe motivar la coordinación con el Ministerio o Secretaría de Educación a fin de desarrollar y difundir contenidos pertinentes en los programas educativos oficiales para que se fomente la tolerancia y el respeto por la diversidad.

Un estudio de la UNESCO sistematiza dos experiencias prácticas sobre la incorporación de contenidos sobre diversidad cultural dentro de la currícula escolar. El documento puede ser consultado en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001626/162699s.pdf>

2. Una vez identificados los grupos vulnerables y las prácticas discriminatorias, la instancia responsable deberá ubicar si alguna estructura de la administración pública u organización realizan programas o proyectos encaminados a fortalecer la conciencia colectiva. En caso de que las instancias señaladas existan, entonces deberá buscarse una vinculación efectiva para desarrollar proyectos conjuntos. Si la instancia responsable no identifica proyectos desarrollados por otras organizaciones, entonces deberá diseñar y ejecutar cursos de acción propios encaminados a reducir prácticas discriminatorias, haciendo énfasis en las escuelas, oficinas de gobierno y medios de comunicación.
3. De forma paralela, y como condición necesaria de éxito, la presente guía considera que deberá impulsarse la promulgación o perfeccionamiento de una ley para



prevenir, erradicar y sancionar la discriminación así como manifestaciones de odio racial. El instrumento deberá integrar como mínimo los principios de Naciones Unidas contra la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia establecidas en la Declaración y Programa de Acción de Durban en 2001, la cual puede ser consultada en la siguiente liga: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/afrodescendientes\\_instrumentos\\_internacionales\\_Declaracion\\_Programa\\_Accion\\_Durban.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/afrodescendientes_instrumentos_internacionales_Declaracion_Programa_Accion_Durban.pdf)

**Clave de éxito:** impulsar leyes para reducir hechos discriminatorios o racistas que incluya mecanismos para hacer efectivo el principio de resarcimiento del daño.

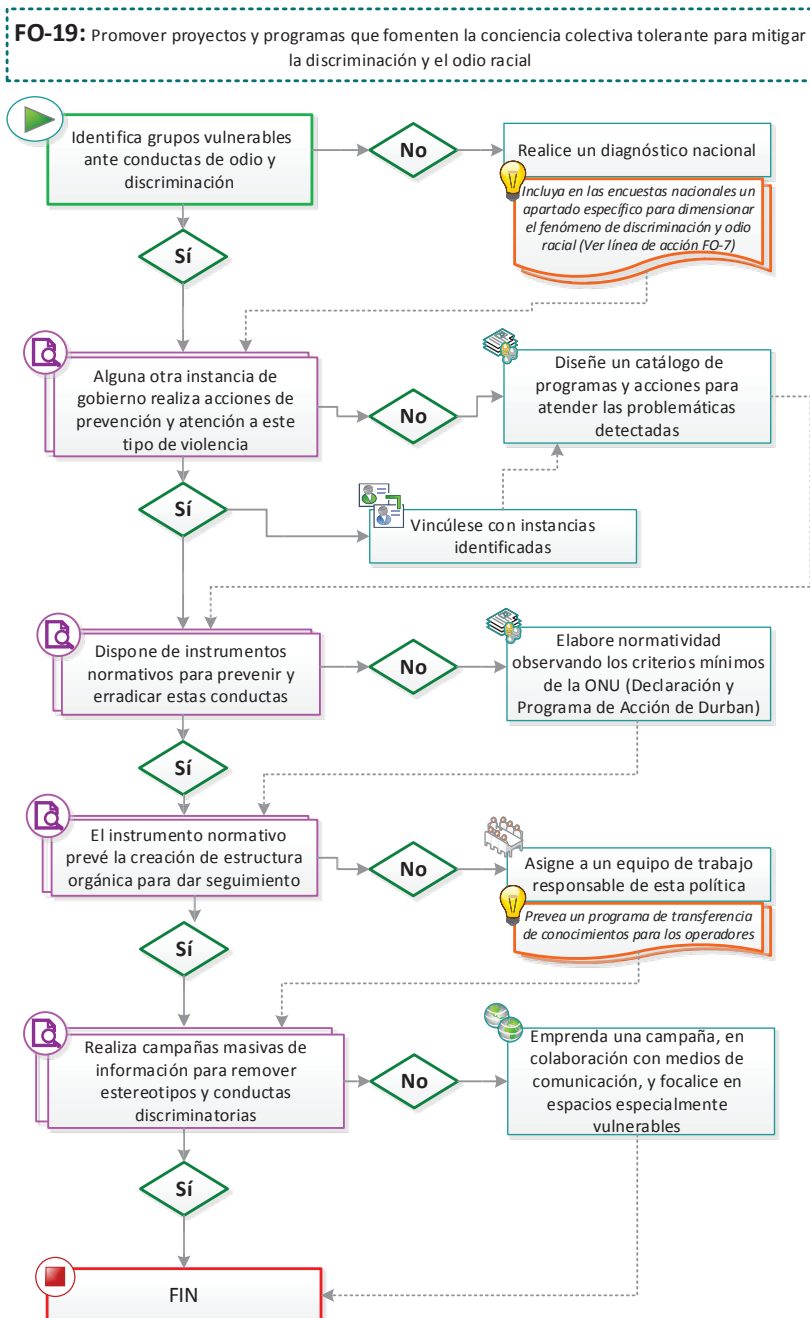
4. El instrumento normativo deberá prever el establecimiento o fortalecimiento de un órgano de gobierno que diseñe y ejecute acciones para prevenir y erradicar prácticas discriminatorias en el país; preferentemente deberá contar con un consejo directivo o consultivo integrado por especialistas en la materia que tendría la responsabilidad de emitir recomendaciones para hacer más eficaz la gestión de dicha instancia.

**Marco de referencia:** de acuerdo con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo de Argentina, los actos discriminatorios se pueden manifestar de diferentes formas: La reproducción de estereotipos despectivos que se vinculen a características innatas o adquiridas; el hostigamiento o agresión a cualquier miembro de un grupo humano del tipo que fuere por su carácter de miembro de dicho grupo; y cualquier distinción legal, económica, laboral, de libertad, de movimiento o acceso a determinados ámbitos o en la prestación de servicios sanitarios y/o educativos a un miembro de un grupo humano del tipo que fuere, con el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y o libertades fundamentales.

<http://inadi.gob.ar/promocion-y-desarrollo/publicaciones/documentos-tematicos/racismo-hacia-una-argentina-intercultural/que-es-la-discriminacion/#n1>

5. Finalmente, se deberá convocar a los medios de comunicación para la difusión de campañas que rompan con inercias y comportamientos discriminatorios o prejuiciosos en contra de grupos vulnerables, minoritarios o marginados. A los medios de comunicación correspondería evitar la reproducción de estereotipos que dañan la integridad y dignidad de grupos étnicos o sociales.  
En el ámbito local se deberán impulsar acciones y campañas de información en los lugares identificados como especialmente vulnerables ante conductas discriminatorias y de odio racial, comenzando por establecer programas generales, de sensibilización, eliminación de estereotipos y buen trato en todas las oficinas de gobierno de los niveles nacional, subnacional o local, en donde se tengan contacto directo con la ciudadanía.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Los encargados de impulsar la línea de acción tendrán que identificar si se cuenta con información sobre actos discriminatorios y de odio racial en el país, sus características, principales lugares de ocurrencia y grupos vulnerables, así como si se han realizado programas y proyectos de prevención, atención o rechazo a la discriminación.

De igual forma, si existe un marco normativo aplicable contra actos discriminatorios, así como la existencia de un organismo especializado para la prevención, erradicación y atención de casos de discriminación y odio.

### Preguntas guía

- ¿Ha realizado encuestas nacionales para conocer el comportamiento discriminatorio de la población y los grupos sociales más discriminados?
- ¿El marco normativo de su país contempla sanciones específicas contra actos de discriminación y odio racial?
- ¿Realiza programas y proyectos para la prevención y erradicación de la discriminación y el odio racial?

## 3. Identificación de actores

Ministerio del Interior: designará a un responsable de impulsar la línea de acción quien realizará el diagnóstico para identificar prácticas discriminatorias en el país, promoverá la creación o perfeccionamiento de un marco normativo especializado para prevenir y sancionar hechos discriminatorios y de odio racial y conformará o fortalecerá el órgano de gobierno encargado de la prevención y atención de hechos discriminatorios.

Medios de comunicación: se encargarán de transmitir campañas para la erradicación de conductas discriminatorias en los espacios con mayor audiencia y de no reproducir contenidos que favorezcan la exclusión y discriminación de grupos particulares.

Ministerio de Educación: tendrá la función de incorporar a los programas educativos contenidos para fortalecer valores y formar conciencia respecto al rechazo de conductas y actos discriminatorios en todos los niveles educativos.

Ministerio del Interior e  
instancia rectora de la  
política de prevención  
integral

Medios de comunicación

Ministerio de Educación

## 4. Previsión de recursos

El presupuesto de la estrategia deberá incluir recursos para el diseño y elaboración de un diagnóstico sobre prácticas de discriminación en el país. También deberá considerar presupuesto para el fortalecimiento o conformación del órgano de gobierno encargado de la prevención y atención de actos discriminatorios.

Finalmente se deberá contemplar presupuesto para el diseño e implementación de programas y proyectos locales para la formación de valores que rechacen la discriminación y otras manifestaciones de odio racial.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La implementación de iniciativas para prevenir y sancionar conductas discriminatorias y de odio racial aumenta los umbrales de tolerancia en la convivencia y reducen los factores de riesgo de aparición de conductas violentas y delictivas. Algunas de las acciones que se han llevado a cabo en los países de la región han comenzado con la promoción de iniciativas legislativas para prevenir y sancionar la discriminación como en Argentina y Chile, luego con la constitución de órganos de gobierno que supervisan el cumplimiento de la legislación y promueven medidas para prevenir este tipo de conductas como en México, o mediante la organización de estrategias y campañas de sensibilización para eliminar prejuicios y actitudes intolerantes como las impulsadas en España y en el marco del Sistema de Naciones Unidas.

### Ejemplos

En **Argentina** la Ley N° 24.515, vigente desde 1995, instruyó la creación del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) que comenzó a funcionar en 1997 con el propósito de impulsar acciones dirigidas a todas aquellas personas cuyos derechos se ven afectados al ser discriminadas por su origen étnico, nacionalidad, opiniones políticas o creencias religiosas, por su género o identidad sexual, por tener alguna discapacidad o enfermedad, por su edad o por su aspecto físico.

El INADI cuenta con un Mapa Nacional de la Discriminación, así como con un diagnóstico con indicadores sobre discriminación, xenofobia y racismo que facilitan la implementación de proyectos para mitigar la problemática.

<http://inadi.gob.ar/institucional/>

<http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2012/10/mapa-de-la-discriminacion-segunda-edicion.pdf>

En **México** se constituyó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como institución rectora y responsable de la promoción de políticas y medidas tendientes a contribuir

al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad.

[http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id\\_opcion=15&op=15](http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15)

En **Chile** la sociedad civil ha pugnado por la institucionalización de la “Ley Zamudio” se impulsa un amplio programa denominado “Por un Chile Diverso - Propuestas contra la discriminación” donde se detallan diversas iniciativas contra la discriminación, que incluye acciones de política pública y acciones para los entes privados, además de modificaciones legislativas.

[http://www.movilh.cl/chilediverso/Por\\_un\\_Chile\\_Diverso-Propuestas\\_contra\\_la\\_discriminacion.pdf](http://www.movilh.cl/chilediverso/Por_un_Chile_Diverso-Propuestas_contra_la_discriminacion.pdf)

La **Organización de las Naciones Unidas** impulsa la campaña global “¡Luchemos contra el racismo!” que busca romper prejuicios raciales y actitudes intolerantes. En ella se ofrecen testimonios de víctimas de discriminación, las poblaciones que suelen ser más vulnerables al racismo, consejos para campañas antirracismo en el ámbito escolar y enlaces externos con instrumentos internacionales contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.

<http://www.un.org/es/letsfightracism/>

En **España** se aplica la “Estrategia integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia”, que se origina al reconocer que las actitudes, manifestaciones discriminatorias y hechos de violencia y odio motivados por origen racial o étnico continúan estando presentes en la sociedad española y que la persistencia de estas actitudes constituye una amenaza a la convivencia, la cohesión y la paz social.

<http://www.unionromani.org/downloads/noti2011-11-08e.pdf>

Asimismo en **Costa Rica** se implementa —desde el año 2014— la Política nacional para una sociedad libre de racismo, discriminación racial y xenofobia (2014-2025). Las acciones priorizan a los afrodescendientes, a los pueblos indígenas u originarios y a los migrantes y refugiados en tanto grupos en situación de riesgo y vulnerabilidad.



# FO-20

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer los gobiernos subnacionales y municipales como actores esenciales para el desarrollo de programas y proyectos específicos de prevención, sociales, comunitarios y situacionales, así como para la prestación de servicios públicos y territoriales más próximos a la población con impacto en la seguridad ciudadana.
d) Línea de acción	
FO-20	Definir acciones de prevención integral diferenciadas tanto para el ámbito urbano como para el ámbito rural, en función de los propios contextos de inseguridad y violencia.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

La institución rectora de la política de prevención de la violencia y el delito será la responsable de la ejecución de la presente línea de acción, siendo las áreas de Operación territorial e información y de Investigación y desarrollo las facultadas para la ejecución de esta actividad.

La persona encargada de la Operación territorial e información debe conocer y utilizar metodologías y procesos para la organización de información, contar con habilidades analíticas y criterio lógico para manejar instrumentos técnicos de planificación, conocer sobre estructura organizacional y proyectos en ejecución, capacidad de colaboración y coordinación multidisciplinaria, así como técnicas de

programación y formulación de proyectos para la prevención integral de la violencia y el delito.

En tanto el encargado de Investigación y desarrollo deberá tener conocimiento y experiencia en el manejo de información, en la realización de estudios e identificación de buenas prácticas utilizando el método científico y evidencias empíricas, en la elaboración de mapas de riesgo sobre violencia y delincuencia, y en la vinculación con instituciones académicas nacionales e internacionales. Deberá tener competencias y habilidades para la solución de problemas, negociación, comunicación efectiva, enfoque en resultados, pensamiento racional y estratégico.

En conjunto deberán tener o desarrollar habilidades de análisis territorial, de análisis lógico sobre relaciones espaciales y sociales y poseer conocimiento sobre los distintos tipos de acciones de prevención integral así como contar con las atribuciones para coordinar sus resultados con el quehacer del resto de las áreas.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Reconocer la estructura o características del territorio (rural o urbano). Con el objetivo de delimitar si los tipos y características del territorio corresponden a dimensiones y contextos rurales o urbanos, sin importar el nivel administrativo, es necesario atender a las clasificaciones y sistemas de jerarquización formales para estandarizar la nomenclatura en todo el territorio nacional, para luego segmentar las problemáticas e intervenciones locales.
2. Caracterizar factores de riesgo y tipos de violencia según asentamiento. Una vez identificados los espacios de urbanización y ruralización, deben diagnosticarse las realidades sociales de cada territorio para encontrar factores de riesgo y tipos comunes de violencia y delitos, según asentamiento.

**Clave de éxito:** el diseño del diagnóstico debe obedecer a cada territorio —urbano o rural— contemplando aspectos culturales y características específicas de violencia, consecuencia de circunstancias históricas, geográficas, económicas, sociales y políticas de cada espacio territorial.

3. Proponer o seleccionar acciones *ad-hoc*. A partir de los resultados del diagnóstico, se podrán definir prioridades a acometer en cada territorio, diferenciado, con base en la segmentación de urbanización y ruralización, cuáles se deberán enfocar en el ámbito rural y cuáles en el urbano. En caso de que ya existan estrategias y acciones establecidas al respecto en los planes o programas de prevención integral, se pueden incorporar aquellas que atiendan las problemáticas específicas en grupos poblaciones en situación de vulnerabilidad y que, preferentemente, hayan demostrado tener éxito en contextos similares.



**Reto:** superar la utilización de estrategias y acciones para solucionar problemáticas generales que han tenido su origen en el paradigma de inseguridad urbano.

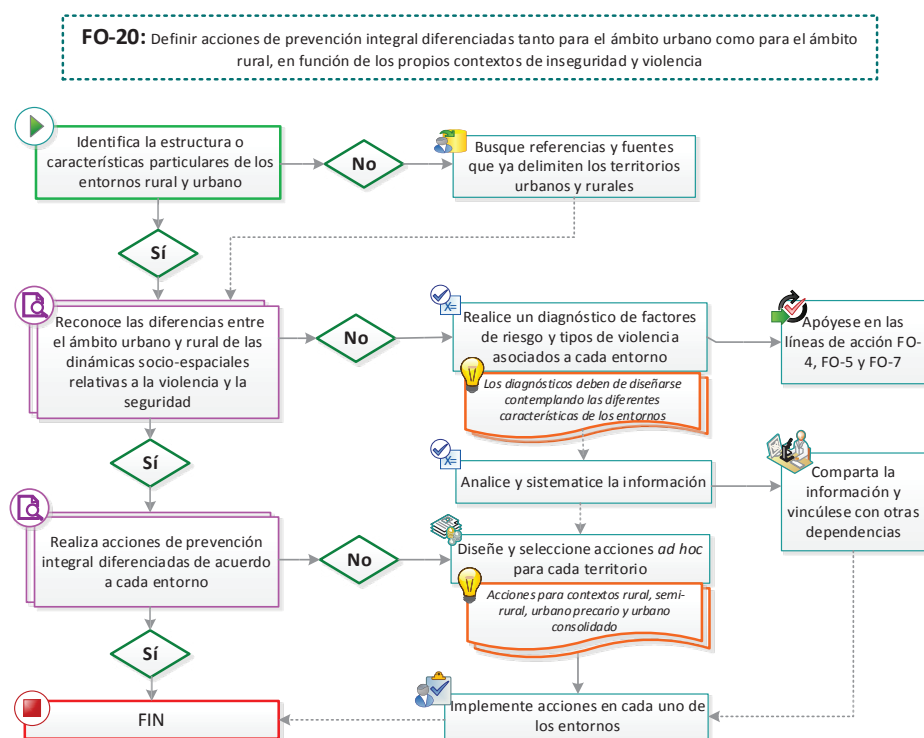
Existen múltiples estudios e intervenciones que han demostrado empíricamente cómo, dependiendo de la naturaleza de los entornos urbanos y rurales, se presenta una correlación con ciertas problemáticas y tipos de violencia, así como la efectividad de algunas intervenciones para controlar o prevenir cada problemática.

Contexto	Problemáticas de seguridad	Estrategias	Acciones implementadas
<b>Rural</b> Violencia contra las personas y la familia. Gran influencia de las relaciones de rol de género y tradiciones. Escasa gobernabilidad en territorios poco accesibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abigeato.</li> <li>• Violencia intrafamiliar.</li> <li>• Violaciones.</li> <li>• Tráfico y posesión de armas.</li> <li>• Agresiones y lesiones físicas.</li> <li>• Delitos ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación en temas de equidad de género y violencia familiar.</li> <li>• Disminución de la pobreza.</li> <li>• Coproducción de la seguridad entre autoridades y sociedad civil.</li> <li>• Mas planes de seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía rural.</li> <li>• Comités y frentes comunitarios.</li> <li>• Centros de mediación comunitaria.</li> <li>• Incorporación de las mujeres en cargos comunitarios</li> <li>• Campañas de empoderamiento de la mujer rural</li> </ul>
<b>Semi rural</b> Confrontación de formas de vida tradicionales y modernas, crecimiento demográfico veloz, escasas oportunidades de recreación y empleo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Robos ocasionales.</li> <li>• Violencia intrafamiliar.</li> <li>• Pandillerismo.</li> <li>• Tráfico y consumo de drogas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación en temas de prevención victimal, sobre adicciones, sexualidad y género.</li> <li>• Desarrollo social.</li> <li>• Educación drogas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos productivos focalizados en jóvenes y mujeres.</li> <li>• Campañas de prevención y educación vial y ciudadana.</li> </ul>
<b>Urbano precario</b> Altos grados de segregación residencial y marginación, escasas oportunidades de desarrollo social y ausencia de equipamiento y servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delitos contra la propiedad.</li> <li>• Robos con violencia en las calles y transporte.</li> <li>• Pandillerismo.</li> <li>• Consumo y venta de drogas.</li> <li>• Alta percepción de inseguridad y temor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de la segregación y marginación urbana, creación de oportunidades de educación y trabajo.</li> <li>• Promoción de mayor presencia y confianza en las autoridades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción. creación o recuperación de espacios públicos, gestión de servicios e infraestructura urbana.</li> <li>• Fortalecimiento de actividades económicas.</li> <li>• Policía comunitaria.</li> <li>• Comuna o barrio seguro.</li> <li>• Mediación comunitaria</li> </ul>
<b>Urbano consolidado</b> Segregación residencial, alta concentración de actividades y tránsito, y escasa cohesión social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delitos contra la propiedad.</li> <li>• Robo residencial, de negocios y a transeúnte.</li> <li>• Muestras de incivildad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de espacios públicos y coordinación entre actores públicos y sociales.</li> <li>• Pacto cívico</li> <li>• Integración social.</li> <li>• Trabajo en la solución de problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía orientada a la solución de problemas.</li> <li>• Rescate de espacios públicos.</li> <li>• Comités de vigilancia vecinal.</li> <li>• Plan cuadrante.</li> <li>• Plan cívico y de convivencia</li> </ul>

Referencia: Nichos Etiológicos y Características de la Delincuencia Urbana y Rural Mapuche y no-Mapuche en Chile, Doris Cooper, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales.

Una constante se encuentra en que una vez seleccionada la intervención, se contemple la vinculación con instancias de otros sectores que se caractericen por tener presencia preponderante en cada territorio, como pueden los encargados del medio ambiente, del campo, de la industria, del desarrollo urbano, de los servicios y obra pública, entre otros.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

La implementación de esta línea de acción implica un enfoque asociado a la operación territorial, muy vinculada a las actuaciones de recuperación del espacio, a la investigación y al desarrollo que está basado en la realización de diagnósticos especializados que requieren contar con información de fácil acceso, clara y de cobertura general por lo que es necesario conocer el marco general para la clasificación del territorio, las problemáticas asociadas y las eventuales soluciones.

### Preguntas guía

- ¿Existe una categorización oficial del territorio en función de su grado de urbanización y ruralización?
- ¿Se dispone de diagnósticos o información fuente que permita caracterizar los tipos de violencia según la naturaleza urbana o rural del territorio?
- ¿Se han llevado a la práctica intervenciones específicas considerando la tipología del territorio (urbano y rural)?

## 3. Identificación de actores

La ejecución de esta línea de acción corresponde a las áreas de Operación territorial e información y de Investigación y desarrollo de cada una de las instancias rectoras de la política de prevención en los niveles nacional, subnacional y municipal, así como a otras instancias encargadas de la operación local como las relacionadas con medio ambiente, el campo, la industria, el desarrollo urbano, seguridad ciudadana, servicios y obra pública, entre otros.

Instancia rectora de la política de prevención integral (nacional, subnacional y municipal)

Instancias encargadas del medio ambiente, el campo, la industria, el desarrollo urbano, los servicios y obra pública, etc.

## 4. Previsión de recursos

Para la implementación de esta línea de acción no es necesario programar más recursos a los presupuestados para el funcionamiento de las instancias rectoras de las políticas de prevención y sus áreas internas de organización.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La generación y aplicación de estrategias diferenciadas a partir diagnósticos que consideren a la población y territorio objeto de la intervención, permite obtener resultados mejores, en menor tiempo y con menor inversión fiscal toda vez que se desarrollan soluciones a la medida dependiendo de los tipos de violencia y delitos que con más frecuencia se cometen, y considerando las características de la población beneficiaria.

Cabe señalar que esta diferenciación no debe entenderse como una posición antagónica entre las intervenciones en los ámbitos rural y urbano y que sus posibles soluciones encuentran justificación en ámbitos territoriales cuyas fronteras que pueden ser sutiles y progresivas o categóricas por lo que ante todo debe privilegiarse la realización de proyectos a la medida.

### Ejemplos

La problemática de la violencia y la inseguridad ha sido vista en los últimos años como una característica asociada a los procesos de acelerada urbanización pues más del 80% de la población de Latinoamérica vive en zonas urbanas cuando hace 30 años esta apenas representaba el 35%. Por esta razón se han descuidado problemáticas rurales que tienen un efecto importante en la reproducción de la violencia como los fenómenos de migración conurbada o de intercambio económico.

Si bien las medidas de prevención para el ámbito rural se refieren fundamentalmente al control de las vías de comunicación, a parques y zonas protegidas, actualmente se comienzan a desarrollar otras intervenciones eficaces en materia de prevención de la violencia de género y familiar como la que se lleva a cabo en Perú que cuenta con un programa de prevención de la violencia en zonas rurales promovido por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

<http://www.giz.de/en/downloads/giz-es-buenas-practicas-peru-libro.pdf>.

Otra experiencia se encuentra en el Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de Chile que fija la atención en los espacios semirurales en la publicación *Diagnósticos y Planes de Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos a Nivel Local, Provincias y Comunas Semirurales de la Región Metropolitana*.

[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/se\\_12\\_diagnosticos.pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/se_12_diagnosticos.pdf)

# FO-21

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer las intervenciones con enfoque de solución de problemas donde se articulen servicios de seguridad pública y justicia penal con programas de desarrollo social, tanto en territorios en situación de violencia como tratándose de delitos específicos.
d) Línea de acción	
FO-21	Impulsar el modelo de policía orientada a la solución de problemas (POP por sus siglas en inglés), en especial atendiendo los factores de riesgo en aquellas regiones y comunidades con conflictos de violencia y delito.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.2. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El modelo de policía orientada a la solución de problemas tendrá dos actores básicos. El primero de ellos será el actor responsable en el ámbito operativo a cargo del cuerpo de policía cuya función primordial sea la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana, así como la prevención de los delitos y el mantenimiento del orden público. La policía POP —bajo el modelo que opere: comunitaria, de proximidad, de distritalización, de capilaridad, plan cuadrante u otros— fungirá como responsable de implementar el modelo mediante la identificación de problemas en territorios y sobre delitos o conductas violentas específicas y tendrá capacidad de interlocución para funcionar como un puente de comunicación y cooperación con la sociedad civil.

El segundo actor de carácter estratégico será el titular de la instancia rectora de la política de prevención integral TIRPPI quien trabajará de manera coordinada con el cuerpo de policía. La instancia rectora ejercerá su rol estratégico mediante el liderazgo técnico, en particular a través del área de capacitación y asistencia técnica. La instancia rectora generará un impulso para transitar, de un paradigma punitivo y reactivo de los modelos tradicionales de control policial, a uno preventivo y de solución de problemas. El factor de éxito que sugiere la presente guía para lograr este propósito es la capacitación continua del personal y la transferencia efectiva de conocimientos. La instancia rectora de prevención promoverá la vinculación con otros actores estratégicos como la sociedad civil, la academia y otras instancias similares en los órdenes subnacional y local mediante el área de coordinación.

En la demarcación que corresponda (nacional, subnacional o local), la policía POP nombrará a un funcionario público responsable y con autoridad reconocida quien deberá tener capacidad de interlocución con otras instancias de gobierno para atender de manera integral las causas que generan el problema. Así, el responsable tendrá facultades para investigar las causas de la violencia y el delito con el propósito de diseñar rutinas y planes de acción para enfrentar los problemas. Asimismo el funcionario deberá evaluar los resultados de cada una de las acciones (por delito y territorios específicos). El área de seguimiento y evaluación de la instancia rectora de prevención dará especial acompañamiento para realizar esta tarea.

El funcionario también deberá estrechar lazos con la sociedad civil, organizada y no organizada y con las instituciones académicas y centros de investigación durante todas las etapas de la política orientada a la solución de problemas para recoger sus peticiones y propuestas. El responsable de la policía POP tendrá la capacidad para distinguir entre aquellas demandas que ameriten una respuesta de tipo policial y las que requieran canalización y trabajo conjunto con otras instancias gubernamentales de orden civil cuya intervención mitigue factores de riesgo y prevenga conductas delincuenciales y violentas, por ejemplo, servicios locales, unidades de atención a víctimas y personas vulnerables, alumbrado público, atención a población escolar, bacheo, recuperación de espacios públicos, entre otros.

Finalmente, el funcionario público responsable tendrá capacidad de liderazgo para dirigir a un equipo mixto de analistas expertos en distintas áreas —como el derecho, urbanismo, trabajo social, mediación, psicología, criminalística, entre otras—, quienes trabajarán estrechamente con policías con amplia experiencia en el campo operativo. Para ello, el funcionario responsable tendrá conocimientos sobre seguridad pública y amplia experiencia operativa.

## 1.2. Plan de trabajo

Si el cuerpo de policía no cuenta con un área de policía orientada a la solución de problemas entonces deberá seguir los pasos mostrados en la siguiente lista o bien, si existe un área entonces deberá fortalecer aquellos aspectos que considere pertinentes.

1. Creación de una unidad orientada a la solución de problemas. La unidad orientada a la solución de problemas formará parte del cuerpo de policía encargada de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana, del mantenimiento del orden público y de la prevención de delitos. La unidad, tendrá un lugar en la estructura orgánica y preferentemente contará con recursos propios para el ejercicio de sus funciones.
2. Reclutamiento o traspaso de personal que conformará esta nueva área. Se establecerán perfiles del personal que conformará la nueva área, priorizando para la integración, a aquellos policías con amplia experiencia en el territorio. La instancia responsable evaluará la posibilidad de integrar esta nueva área a partir del personal que compone el cuerpo de policía, poniendo especial atención en no dejar otras áreas desatendidas.
3. Capacitación continua del personal, principalmente de quienes conformarán las unidades. Una clave de éxito para el funcionamiento de este modelo es la transferencia efectiva de conocimiento hacia el personal que operará las unidades. La instancia responsable y la rectora de prevención, a través del área de capacitación y asistencia técnica, deberán prever mecanismos para capacitar a los policías bajo este nuevo paradigma orientado a la solución de problemas, considerando que uno de los retos a los que se enfrentará es a la resistencia al cambio de un paradigma policial tradicional hacia uno orientado a la solución de problemas.

**Clave de éxito:** capacite continuamente al personal que conformará la unidad de policía orientada a la solución de problemas.

4. Elaboración de manuales y protocolos de actuación, los cuales serán actualizados con base en la evaluación de los planes de acción que se vayan implementando. Una vez creada la unidad orientada a la solución de problemas, la instancia responsable elaborará en coordinación con la instancia rectora de prevención, manuales y protocolos de actuación los cuales se irán actualizando con base en las evaluaciones de los planes de acción que se vayan implementado en las comunidades.
5. Luego de institucionalizada el área de policía orientada a la solución de problemas, la instancia responsable deberá diseñar una política pública bajo el siguiente ciclo:
  - a. Identificación de las causas que generan la violencia y delincuencia. La instancia responsable establecerá un mecanismo para identificar y registrar problemas de violencia y delincuencia específicos, así como los territorios en que estas conductas ocurren con mayor frecuencia. El instrumento deberá facilitar la comprensión y difusión de los registros entre las autoridades interesadas y la sociedad civil. La presente guía sugiere realizar mapas delictivos a través de los cuales la ciudadanía pueda identificar los focos rojos de la violencia y delincuencia en su comunidad.

El responsable de la POP trabajará de manera coordinada con la instancia rectora de prevención bajo un esquema de cooperación e interdisciplinariedad orientado a identificar las causas que generan la violencia y delincuencia. Los hallazgos de las investigaciones serán documentados en estudios que enuncien los principales factores de riesgo y protección para luego emitir recomendaciones sustentadas en evidencia (vea la sección Ejemplos) con rutas de acción generales para resolver problemas. El responsable identificará otras instancias gubernamentales relacionadas con la prevención de la violencia y delincuencia poniendo especial énfasis en la participación de instancias de desarrollo social y del sistema de justicia penal con el propósito de articular acciones con estas instituciones.

**Reto:** diseñar un mecanismo para sistematizar información que pueda ser compartida en tiempo real entre autoridades y con la ciudadanía.

**Clave de éxito:** compile los estudios que expliquen las causas y factores que generan la violencia y la delincuencia, así como los planes de acción que se han implementado para enfrentarlos. Sistematice los resultados para que disponga de manera oportuna de las estrategias funcionales.

- b. Plan de acción. A partir de los hallazgos se elaborará un plan de acción o bien, un plan de seguridad local con objetivos y actuaciones coordinadas por parte de las instancias involucradas. Para poner en marcha un plan de acción que responda de mejor manera a los contextos particulares, se integrará un equipo de trabajo multidisciplinario (psicólogos, criminalistas, urbanistas, abogados, trabajadores sociales, áreas de la administración, entre otros) conformado por analistas y por expertos en el ámbito operativo. En el plan de acción, tendrá que especificarse con claridad de qué manera estarán vinculadas las acciones con la sociedad civil organizada y no organizada, se señalarán las instituciones de gobierno que participarán y cuál será su rol específico, se incluirá un cronograma de trabajo, los recursos a utilizar y se indicarán metas y objetivos alcanzables y medibles en el corto, mediano y largo plazo.
- c. Evaluación. Con base en las metas y objetivos establecidos, se realizará una evaluación de los cursos de acción que, preferentemente, se consigne en un documento que contenga los siguientes elementos:
  - Diagnóstico inicial del problema el cual deberá recoger a partir de dinámicas participativas (vea la sección ejemplos) las demandas de la sociedad civil y la percepción sobre violencia y delincuencia en la comunidad.
  - Descripción del curso de acción.

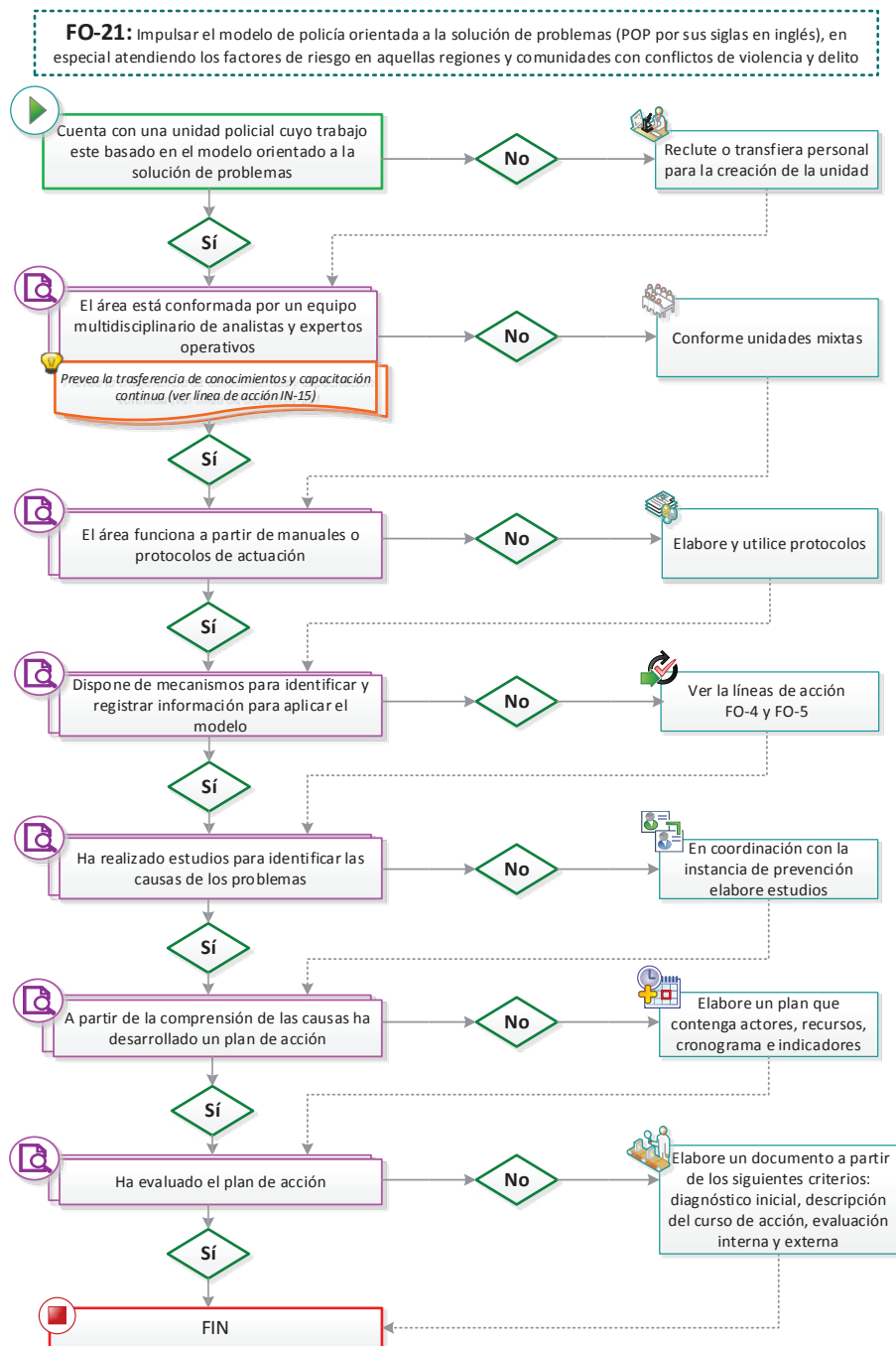


- Evaluación interna. La instancia responsable realizará una valoración objetiva, cuantitativa y cualitativa, sobre cumplimiento de metas y objetivos. También identificará retos y ventanas de oportunidad, así como aspectos a mejorar en la prestación del servicio.
- Evaluación externa. La instancia responsable diseñará instrumentos para recoger la opinión de la sociedad civil sobre el cumplimiento de metas y objetivos.

**Marco de referencia:** el término policía orientada a la solución de problemas POP por sus siglas en inglés (Problem Oriented Policing), fue introducido por Herman Goldstein en 1979. El autor considera que el problema delictivo no solo se resuelve con patrullajes o mediante un sistema reactivo, sino que hay que identificar los problemas, comprender las causas que lo generan e implementar planes de acción para evitar que las conductas vuelvan a repetirse. Como parte fundamental de una POP, es imprescindible evaluar. **El ciclo se compone básicamente de 4 pasos: 1) Identificar los problemas, 2) Investigar las causas de los problemas, 3) Diseñar una rutina o plan de acción y 4) Evaluar el plan de acción.**



### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

El funcionario responsable de esta línea de acción realizará un diagnóstico para conocer si actualmente dispone de un área orientada a la solución de problemas con funcionarios capacitados en ese modelo. El funcionario revisará si existen protocolos y manuales de actuación y si son observados por el equipo de trabajo.

Como parte del diagnóstico el funcionario revisará cada elemento del ciclo de política pública orientada a la solución de problemas para identificar recursos disponibles y aspectos a mejorar.

### Preguntas guía

- Al interior de su corporación, ¿existe un área de policía orientada a la solución de problemas?
- ¿La policía de su país tiene como misión la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana y es próxima a la ciudadanía, o es solamente tradicional y reactiva?
- ¿Qué formación y perfiles tienen las policías que conforman las distintas corporaciones?
- ¿Existen corporaciones de policía en el orden local?
- ¿El equipo que conforma la unidad de policía es mixto? Es decir, ¿está conformado por personal con experiencia en el ámbito operativo y por personal con conocimiento técnico?
- ¿Existen manuales y protocolos de actuación que rijan el modelo de policía orientada a la solución de problemas?
- En su país, ¿cuenta con información sobre políticas de policía orientada a la solución de problemas con evidencia de éxito que le permitan diseñar cursos de acción propios?
- ¿Cuenta con mecanismos participativos para realizar diagnósticos cuyos hallazgos permitan identificar los principales problemas de violencia y delincuencia en la comunidad?
- En su país, ¿cuenta con un sistema eficiente de evaluación tanto interna como externa de acciones policiales orientadas a la solución de problemas?

## 3. Identificación de actores

En función de las instituciones gubernamentales de cada país, se identificarán a las instituciones, instancias y actores clave para promover acciones orientadas a la solución de problemas en coordinación con la sociedad civil organizada y no organizada.

Gobierno: funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno. La policía será el actor principal y se coordinará con la instancia rectora de prevención quien será un actor estratégico. Asimismo la instancia responsable se vinculará con otras instituciones de desarrollo social, justicia penal, educación y otras que considere pertinentes.

El equipo de policía estará conformado por personal con experiencia en el ámbito operativo y por un grupo de analistas con conocimiento técnico en distintas áreas como derecho, urbanismo, trabajo social, mediación, psicología, entre otros.

**Sociedad civil:** Se introducirán mecanismos para lograr la participación activa de la sociedad civil organizada y no organizada. Los vecinos de las comunidades cuyos territorios sean identificados como problemáticos, serán fuente de información primordial para el diseño y evaluación de los cursos de acción y se vincularán con la instancia de prevención mediante la instancia responsable, quien además de funcionar como actor principal, será un puente constante de comunicación entre sociedad y gobierno.

**Academia o instancias de capacitación.** La instancia responsable definirá qué actores capacitarán a los funcionarios bajo el modelo de policía orientado a la solución de problemas. La presente guía sugiere la vinculación con la academia, quien además proveerá de información innovadora sobre cursos de acción con contenidos de deontología policial para atender problemas delictivos y violentos.



## 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción se deberán prever los recursos necesarios para la creación o consolidación de un equipo de analistas y operativos encargados de implementar la política orientada a la solución de problemas en todas sus etapas.

Se deberán prever recursos para desarrollar el mecanismo de registro y sistematización de la información, así como para la elaboración de estudios que identifiquen causas de la violencia y la delincuencia y que propongan líneas de acción, en caso de no contar con ellos.

Finalmente, habrán de destinarse recursos para instrumentar y evaluar los planes de acción. La creación de una unidad orientada a la solución de problemas, no representa

un gasto adicional, pues podrá estructurarse al interior de la policía con base en un plan de servicios y a partir de los recursos disponibles. Esta área funcionará bajo una nueva perspectiva a partir del ciclo de política orientada a la solución de problemas establecida en el plan de acción.

Cabe señalar que esta línea de acción contempla la participación activa de la sociedad civil quien fungirá como fuente de información, por lo que la instancia rectora podrá apoyarse en instrumentos estadísticos que permitan recoger información muestral con representatividad para toda la población y con ello, ahorrar una importante cantidad de recursos.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Focalizar sobre territorios, delitos y poblaciones específicas o problemas particulares puede ahorrar una gran cantidad de recursos y aumentar las probabilidades de que las acciones para enfrentarlos funcionen.

Así, la unidad de policía no realizará patrullajes aleatorios o responderá a llamadas de auxilio como medida reactiva, sino que a partir de información recopilada a través de distintas metodologías —preferentemente participativas— pondrá en marcha un plan de acción para enfrentar los problemas y evaluará continuamente la estrategia a fin de identificar aspectos susceptibles de mejora en la prestación del servicio, todo ello en coordinación con otras corporaciones de policía o cuerpos encargados de velar por la seguridad ciudadana.

### Ejemplos

La Universidad George Mason ha sistematizado en una matriz de análisis un conjunto de prácticas policiales orientadas a la solución de problemas con evidencia de éxito. Pueden consultarse mediante el acceso a la siguiente página:

<http://cebcp.org/evidence-based-policing/the-matrix/micro-places/>

Asimismo la Universidad de Albany impulsa el centro de políticas policiales orientadas a la solución de problemas (POP Center). La página electrónica muestra un catálogo de guías y proyectos que pueden ser consultados en:

<http://www.popcenter.org/>

Una estrategia de policía orientada a la solución de problemas es el Plan de Vigilancia por Cuadrantes que ha sido implementado principalmente en Chile y Colombia. En 2012, la Fundación Ideas para la Paz realizó una evaluación de impacto sobre el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes implementado en algunas localidades de Colombia.

Como un efecto atribuible a la capacitación en el modelo, las unidades de policía que implementaron la estrategia mostraron tasas de homicidio, robo a casa habitación, robo a motocicletas, vehículos y peatones menores que en los territorios donde no se implementó la estrategia (9.7%, 40%, 60%, 50% y 24% respectivamente).

La evaluación puede ser consultada en:

<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20II.%20PNVCC.pdf>

Y el Plan de Vigilancia por Cuadrantes en Colombia:

<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/banco/ANEXO%20I.%20PNVCC.pdf>

En Costa Rica desde la aplicación de la Ley 7410 (Ley General de Policía) hay un esfuerzo de reforma a una policía civilista que articule con los problemas locales y comunitarios. Se han implementado los siguientes modelos tendientes a una POP:

- Policía Comunitaria.
- Policía de Proximidad.
- Modelos de Distritalización.
- Modelos de Capilaridad.
- Plan Cuadrante.

Sobre la policía comunitaria, EUROsocial elaboró una Guía para la mejor implementación del modelo de policía comunitaria, basado en el intercambio de la policía comunitaria de Panamá y los Mosos de Escuadra de Cataluña el cual contiene un marco conceptual y ejemplos de las actuaciones de la policía de proximidad en los siguientes ámbitos:

- Prevención del delito, el desorden social y la inseguridad.
- Establecimiento de vínculos y alianzas con la comunidad.
- Resolución de problemas concretos de seguridad pública.
- Mediación en conflictos privados.
- Coordinación con el resto de departamentos policiales.
- Establecimiento de comunicaciones con la comunidad.
- Información y atención policial a las víctimas de delitos.
- Promoción de la denuncia.
- Promoción de hábitos de autoprotección y seguridad.
- Recopilación de información de interés policial para detectar riesgos.

El documento también describe indicadores para la evaluación de la policía comunitaria tales como la reducción de la criminalidad, el grado de participación e implicación de la comunidad, el tipo de actuaciones preventivas, la creación o recuperación de espacios urbanos seguros entre otros.

# FO-22

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer las intervenciones con enfoque de solución de problemas donde se articulen servicios de seguridad pública y justicia penal con programas de desarrollo social, tanto en territorios en situación de violencia como tratándose de delitos específicos.
d) Línea de acción	
FO-22	Establecer juntas o espacios de trabajo conjunto entre elementos policiales y vecinos de las comunidades a fin de acordar agendas concretas de acciones de prevención y control de delitos específicos e identificar aspectos a mejorar en la prestación de servicios públicos básicos.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Área de participación ciudadana/vinculación social perteneciente al cuerpo de policía encargado de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana así como de prevenir los delitos y mantener el orden público. El actor principal para dar cumplimiento a esta línea de acción será el área o persona del cuerpo de policía nacional, subnacional o municipal designado como responsable del área de participación ciudadana o vinculación social, preferentemente el de la corporación más próxima al ciudadano en el nivel local. Como actores estratégicos se encuentra el responsable de operación territorial e información de la instancia rectora de prevención integral del nivel de gobierno

pertinente, quien fungirá como promotor civil de la agenda coordinada de acciones entre la policía y sociedad civil.

Los responsables tanto de la policía como de la instancia rectora de prevención tendrán capacidad de liderazgo e interlocución, principalmente con la sociedad civil organizada y no organizada perteneciente a su comunidad. En el caso de la policía, se dará preferencia a funcionarios con mayor antigüedad y reconocimiento en la comunidad con el propósito de incentivar un mejor conocimiento del territorio, población y problemas que se presentan con mayor frecuencia. El responsable tendrá facultades para convocar al comité vecinal, consejos comunales, consejos barriales, frentes locales o cualquier figura de organización vecinal y a otros actores que considere pertinentes, por ejemplo miembros de asociaciones religiosas, organizaciones de mujeres, jóvenes, entidades culturales de orígenes diversos, empresarios a efecto de celebrar reuniones para el intercambio de información, difusión de medidas preventivas y toma de acuerdos en materia de prevención social de la violencia.

Los comités por su parte, tendrán posibilidad de participar en la implementación y evaluación de proyectos comunitarios enfocados a la prevención.

## 1.2. Plan de trabajo

El plan de trabajo está constituido a partir de dos componentes. El primero es el establecimiento de juntas o espacios de trabajo conjunto, organizados en consejos de seguridad, comités u otros, y el segundo la generación de una fuente de financiamiento así como instrumentos que regulen el acceso, el ejercicio y la evaluación del uso de los recursos (ver recuadro clave de éxito).

Por lo que toca a las juntas o espacios de trabajo conjunto, los responsables deberán poner en marcha un curso de acción bajo el siguiente ciclo:

1. Elaboración de instrumentos normativos. En esta etapa se publicará un instrumento normativo nacional, subnacional o local según sea el caso, que faculte para la conformación de comités vecinales —o cualquier figura análoga— en el que se especifiquen las características, obligaciones y derechos de los miembros, método de elección, duración en el cargo y funciones principales. El instrumento normativo precisará la convocatoria para la conformación de los comités y facultará a la instancia responsable para coordinar la jornada electiva.

**Clave de éxito:** los comités vecinales —o figura análoga— deberán contemplarse como una estrategia para propiciar y regular la participación social en materia de seguridad ciudadana y prevención integral de la violencia y la delincuencia (ver línea de acción IN-3).



2. Constitución y presentación del comité vecinal. Una vez constituido el comité vecinal o figura análoga, se llevará a cabo un evento donde la instancia responsable presente al resto de la comunidad al comité electo. Preferentemente, en dicho evento debe darse a conocer, de común acuerdo, un calendario con fechas para la realización de juntas o espacios de trabajo conjunto, las cuales serán abiertas a toda la comunidad pero estarán presididas por el comité vecinal electo, quien canalizará las demandas y requerimientos ciudadanos. Las propuestas han de ser escuchadas y valoradas por la administración.

**Marco de referencia:** la participación ciudadana en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia se refiere al conjunto de estrategias mediante las cuales, los integrantes de una comunidad forman parte del ciclo de política pública mediante intervenciones a título individual o comunitario. La participación es imprescindible para sustentar de manera legítima los cursos de acción elegidos, pues las metodologías participativas permiten jerarquizar las necesidades de la población y traducirlos en acciones en las que el individuo es el centro de la política.

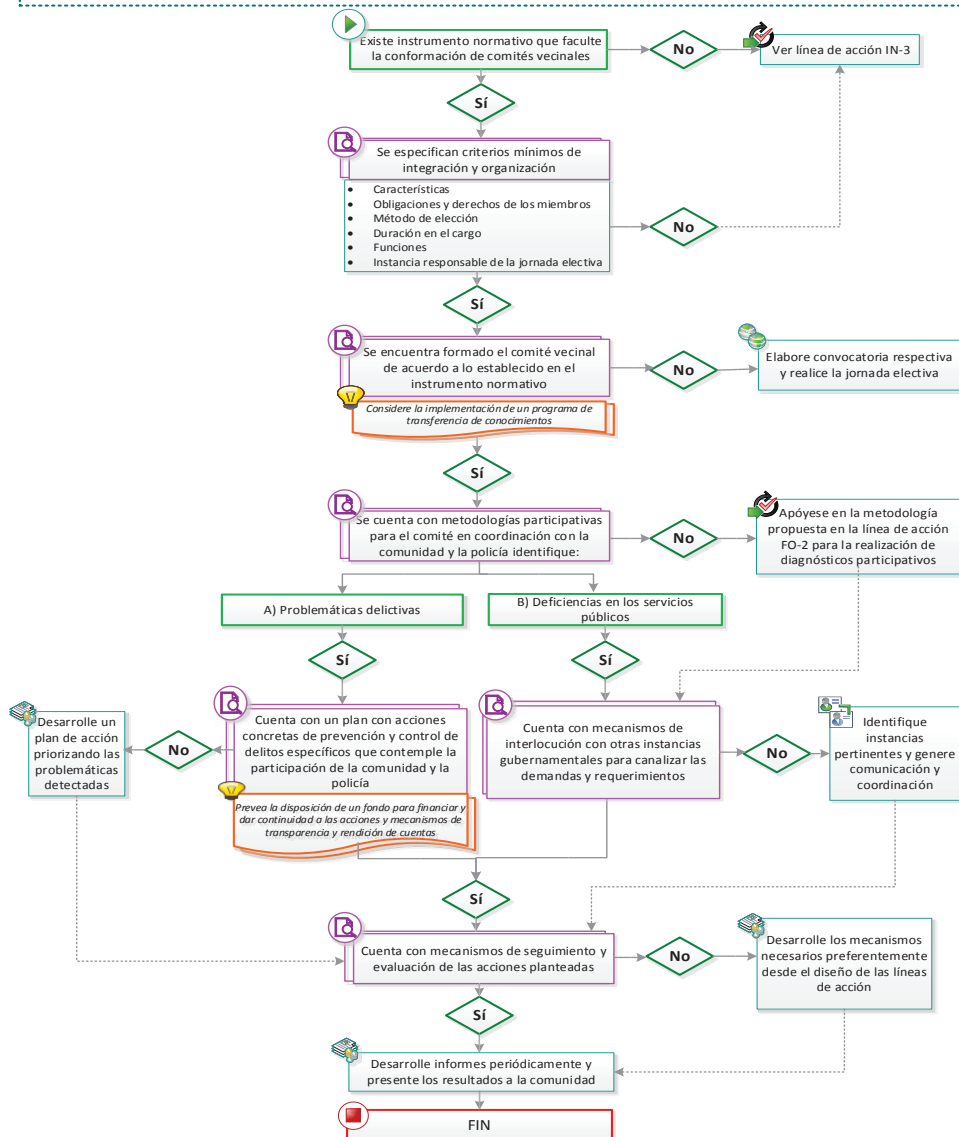
3. Juntas con los comités vecinales. Luego de presentar al comité, la instancia responsable deberá diseñar una metodología participativa para que, en coordinación con la comunidad, se elabore un plan de acción para la prevención y control de delitos específicos acaecidos en el espacio público.  
La instancia responsable tendrá capacidad de interlocución con otras agencias gubernamentales para canalizar demandas ciudadanas relacionadas con la mejora en la prestación de servicios públicos básicos. Es decir, la instancia responsable tendrá la capacidad de vincular —a partir del diagnóstico— las demandas ciudadanas con el resto de las áreas del municipio para que se entreguen o realicen de forma adecuada los servicios públicos locales (alumbrado público, parques y jardines, bacheo, señalización, etc.).  
En esta etapa se establecerán líneas de acción que llevarán a cabo la instancia responsable en coordinación con la instancia rectora de prevención y con las de servicios públicos municipales y la comunidad para resolver los problemas detectados durante los diagnósticos participativos.
4. Monitoreo y evaluación del trabajo de los comités vecinales y la policía. La instancia responsable determinará las fechas en las que convocará al comité vecinal para realizar juntas de trabajo en las que se dé seguimiento a cada una de las acciones previamente acordadas. En cada reunión se realizará un balance o evaluación de proceso con el propósito de detectar aspectos a mejorar en la prestación de servicios públicos. La instancia responsable, en colaboración con los comités vecinales, elaborarán un informe de labores que será presentado a la comunidad. En él identificarán las principales acciones realizadas y sus resultados, así como retos y aspectos susceptibles de mejora para el nuevo ciclo de gestión.

**Reto:** lograr la transferencia efectiva de conocimientos en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.

**Clave de éxito:** con el propósito de incentivar tanto la participación ciudadana como un derecho y la corresponsabilidad como actores estratégicos en la prevención de la violencia y la delincuencia, esta guía considera como condición necesaria de éxito, la creación de un fondo de participación para los comités vecinales. **Para consultar los criterios que habrán de regir al fondo de participación, diríjase al apartado “ANEXOS”.**

### 1.3. Flujograma

**FO-22:** Establecer juntas o espacios de trabajo conjunto entre elementos policiales y vecinos de las comunidades a fin de acordar agendas concretas de acciones de prevención y control de delitos específicos e identificar aspectos a mejorar en la prestación de servicios públicos básicos



## 2. Autodiagnóstico institucional

La instancia responsable deberá realizar un diagnóstico con el propósito de identificar recursos existentes para poner en marcha la presente línea de acción. Entre otros criterios, deberá revisar la normatividad relativa a participación ciudadana en materia de prevención de la violencia y la delincuencia y deberá identificar mecanismos para incentivar de manera efectiva la participación de la comunidad.

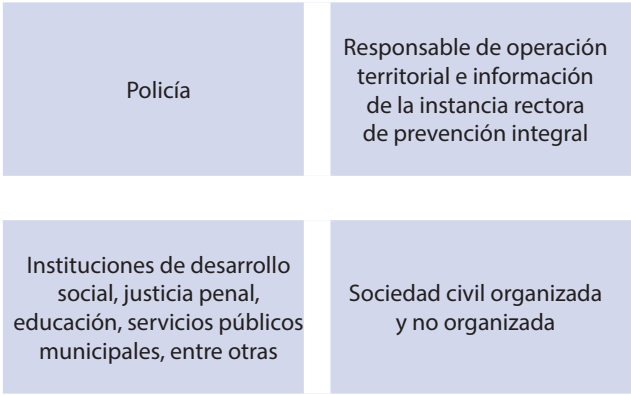
### Preguntas guía

- En su país, ¿existen reglas para constituir comités vecinales de prevención de la violencia y la delincuencia?
- En su país, ¿la policía realiza diagnósticos participativos con los vecinos u organiza sesiones de trabajo para recoger sus principales demandas?
- En su país ¿existe algún sistema de visita, información y resolución de conflictos de comunidades de vecinos?
- ¿Existe algún sistema de participación en la resolución de conflictos en el espacio público?
- En su país, ¿dispone de algún fondo para financiar proyectos de prevención de la violencia y la delincuencia presentados y gestionados por la comunidad?
- En su país, ¿se realizan acciones para transferir conocimientos a la sociedad civil sobre prevención de la violencia y la delincuencia?
- En su país ¿cuenta con mecanismos efectivos para evaluar los proyectos en los que participa la sociedad civil en conjunto con la policía?

## 3. Identificación de actores

Gobierno: funcionarios públicos de los órdenes nacional, subnacional y local. La policía será el actor principal y se coordinará con la instancia rectora de prevención quien será un actor estratégico. Asimismo la instancia responsable se vinculará con otras instituciones de desarrollo social, justicia penal, mediación social, educación, servicios públicos municipales y otras que considere pertinentes para la prestación de servicios públicos básicos y para la asistencia técnica.

Sociedad civil: se introducirán mecanismos para lograr la participación activa de la sociedad civil organizada y no organizada. La sociedad civil organizada estará representada por un comité vecinal, consejos comunales, consejos barriales, frentes locales u otra figura de organización vecinal, y se convocará a participar a otros actores que se considere pertinentes, por ejemplo miembros de asociaciones religiosas, organizaciones de mujeres, jóvenes, empresarios, entre otros. Para el caso de la sociedad civil no organizada, podrá participar en los diagnósticos participativos, en las reuniones de trabajo y, si la suficiencia presupuestal lo permite, en las capacitaciones o sesiones que tengan como propósito la transferencia de conocimientos.



#### 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción se deberán prever los recursos necesarios para financiar proyectos promovidos e instrumentados por la comunidad, para la conformación y presentación del comité vecinal (organización de la jornada electiva, insumos para las sesiones de trabajo y diagnósticos participativos), así como para sufragar los gastos que implique la transferencia de conocimientos (capacitaciones, talleres, seminarios, conferencias, ferias, etcétera). Se potenciarán cursos de formación a la policía de participación comunitaria.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La sociedad civil es un actor estratégico en la coproducción de seguridad. Es por ello que resulta imprescindible generar alianzas con los vecinos para que proporcionen información a las autoridades y para que se involucren activamente en la identificación de factores de riesgo, así como en la gestión de proyectos para prevenir la violencia y delincuencia en beneficio de su comunidad.

Asimismo, recuperar la confianza ciudadana en las autoridades debe constituir una prioridad para los gobiernos, pues en la medida en que los ciudadanos se acerquen a las autoridades a denunciar un problema o a solicitar ayuda, la autoridad tendrá mayores insumos de información que le permitan implementar planes de acción.

## Ejemplos

En el año 2001 fue instrumentada en Chile la estrategia Comuna Segura. Las evaluaciones experimentales hallaron mejores niveles de denuncia en seis delitos en comparación con las comunas en las que no fue implementada la estrategia. Asimismo, menos del 5% de los proyectos gestionados por la comunidad tuvieron problemas graves durante el proceso de rendición de cuentas.

Los documentos de la estrategia pueden ser consultados en:

<http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/b5594637-a913-4377-8a9a-014752b5240e.pdf>

[http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2002-05-16\\_comuna-segura-compromiso-100-documento-descriptivo-fase-1-2001.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2002-05-16_comuna-segura-compromiso-100-documento-descriptivo-fase-1-2001.pdf)

Otros ejemplos de comités ciudadanos se encuentran en los Consejos Barriales de Prevención (Buenos Aires, Argentina), Frentes Locales de Seguridad (Bogotá, Colombia) Comités Ciudadanos (Ciudad de México, México), Consejos Comunitarios de Seguridad (Sao Paulo, Brasil), Comité de Barrios (San José, Costa Rica), Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana (Chile) y Los Comités Vecinales de Seguridad (Venezuela).

Otras estrategias con evidencia de éxito que parten del principio de vecino vigilante y de la cooperación entre la comunidad y la policía son el Proyecto Portland Burglary Prevention que puede ser consultado en

<https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=198>

y el Proyecto Kirkholt Burglary Prevention disponible en:

<https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=71>

En Birmingham, Reino Unido se puso en marcha un programa dirigido a reducir los índices delictivos e involucrar a las comunidades en la producción de seguridad. El programa titulado The Birmingham Safer Neighbourhood Programme. En este programa se realizan auditorías y se identifican los principales problemas de la comunidad, para elaborar un plan detallado de acción para enfrentarlos. Para consultar información más detallada sobre esta intervención visite:

[http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp\\_ecpa\\_2004\\_uk\\_thesaferneighbourhoodprogramme.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp_ecpa_2004_uk_thesaferneighbourhoodprogramme.pdf)

# FO-23

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer las intervenciones con enfoque de solución de problemas donde se articulen servicios de seguridad pública y justicia penal con programas de desarrollo social, tanto en territorios en situación de violencia como tratándose de delitos específicos.
d) Línea de acción	
FO-23	Implementar protocolos y medidas de atención inmediata a las víctimas por parte de la policía o primera autoridad responsable, en especial a las de violencias sexual y familiar, a efecto de evitar re-victimizarlas.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Área de atención a la violencia familiar y sexual del cuerpo de policía y el área de coordinación de la instancia rectora de prevención. Al interior del cuerpo de policía encargado de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana y de prevenir los delitos y mantener el orden público se designará a un responsable del área de atención familiar y sexual quien deberá tener capacidad de interlocución con otras instancias gubernamentales para la adecuada canalización de víctimas, en especial con aquellas instituciones relacionadas con la salud, la educación, centros de atención a las mujeres y las del sistema de justicia penal.

Por su parte, el responsable de coordinación del órgano rector de prevención integral del orden nacional, subnacional o local deberá identificar la existencia de protocolos o medidas de atención inmediata a víctimas que se apliquen efectivamente al interior del cuerpo de policía o en otras instancias relacionadas con la prevención de la violencia y la delincuencia.

En caso de que la instancia rectora no identifique la existencia de protocolos, entonces deberá promover su creación y la capacitación de funcionarios para que actúen en estricto apego a los protocolos en coordinación con las áreas de investigación y desarrollo y la de capacitación y asistencia técnica.

Los responsables tendrán conocimientos jurídicos y experiencia operativa en particular, en atención a víctimas y contarán con perspectiva de género.

## 1.2. Plan de trabajo

La instancia responsable deberá identificar la existencia de una política pública de atención a víctimas, en especial a las de violencias sexual o familiar, o bien diseñar una bajo el siguiente ciclo de actividades:

1. Identificación de estructura orgánica para la atención de la violencia familiar y sexual. La instancia rectora de prevención identificará si dentro del orden nacional, subnacional o local existe estructura encargada de atender la violencia familiar y sexual e indagará si disponen de protocolos aplicables para intervenir en estos casos. Asimismo, la instancia verificará si los funcionarios que operan la instancia de atención de violencia familiar y sexual son capacitados constantemente. Para el diagnóstico, la presente guía sugiere que la instancia rectora de prevención a través del área de coordinación, elabore un directorio de aquellas instituciones gubernamentales que atienden violencia familiar y sexual para, en todo caso canalizar los casos u ofrecer asistencia técnica y operativa para el funcionamiento bajo el modelo propuesto en este documento.

La instancia evaluará aspectos susceptibles de mejora o bien, en caso de no contar con una estructura encargada de atender la violencia familiar o sexual, se deberá diseñar un curso de acción considerando las siguientes etapas:

2. Creación o fortalecimiento de un servicio policial para la atención de la violencia familiar y sexual. En esta etapa habrá de crearse o fortalecerse, al interior del cuerpo de policía encargado de prevenir los delitos y mantener el orden público, un área o unidad para la atención de la violencia familiar y sexual.

La unidad realizaría visitas a todos los domicilios de la comunidad con el objeto de difundir los números telefónicos de emergencia y para distribuir material informativo con medidas de prevención de la violencia familiar y sexual.

El material informativo sería realizado en colaboración con la instancia rectora de prevención (las áreas de Investigación y desarrollo y de Coordinación), así



- como otras instancias de atención a las mujeres o familiares para que, desde una perspectiva de género, incorpore consejos de utilidad para elaborar un plan de seguridad que reduzca las posibilidades de ser víctima de estos tipos de violencia.
3. Establecimiento o mejora de un protocolo policial para la atención de la violencia familiar y sexual. La instancia responsable diseñaría o mejoraría y difundiría entre la unidad un protocolo de atención inmediata para la violencia familiar y sexual. El protocolo en el que los funcionarios deben estar capacitados debe contener como mínimo:
- Estrategias para difundir la existencia de la unidad entre la comunidad. Los policías deben tener conocimiento y capacidad para generar un acercamiento con la comunidad y difundir los números de emergencia del servicio, el cual debe funcionar las 24 horas del día.
  - Técnicas para detectar tempranamente los factores de riesgo. La guía sugiere aplicar un cuestionario a las personas que visiten en los recorridos para presentar la unidad, con el objeto de detectar algunas poblaciones en riesgo. Para ello, los policías deben estar capacitados en técnicas para recoger información significativa mediante una comunicación efectiva en un ambiente de confidencialidad y respeto.
  - Líneas de acción para intervenir ante una emergencia. Los policías deben conocer y estar capacitados en un protocolo que establezca con claridad todas las etapas que deben seguirse ante una situación de emergencia, por ejemplo: inmovilización del agresor, resguardo de armas blancas y de fuego, obtención de testimonios de testigos, valoración de riesgo, recopilación de evidencias, estabilización de la víctima, entre otros.
  - Conocimientos para canalizar oportunamente y acompañar a la víctima. Los policías deben conocer los números de teléfono y direcciones de todas aquellas instituciones que pueden auxiliar a la víctima. Los policías deben tener capacidad para sugerir a qué lugar debe acudir la víctima, quién debe acompañarla y, de ser el caso, brindar acompañamiento hasta la canalización con la instancia correspondiente.
  - Difusión de las características básicas de este protocolo a todo el cuerpo de policía, para que tengan las normas e informaciones básicas a plantear ante una víctima de estas características.

**Reto:** articular con otras instancias un mecanismo para la atención oportuna de las víctimas de violencia familiar y sexual.

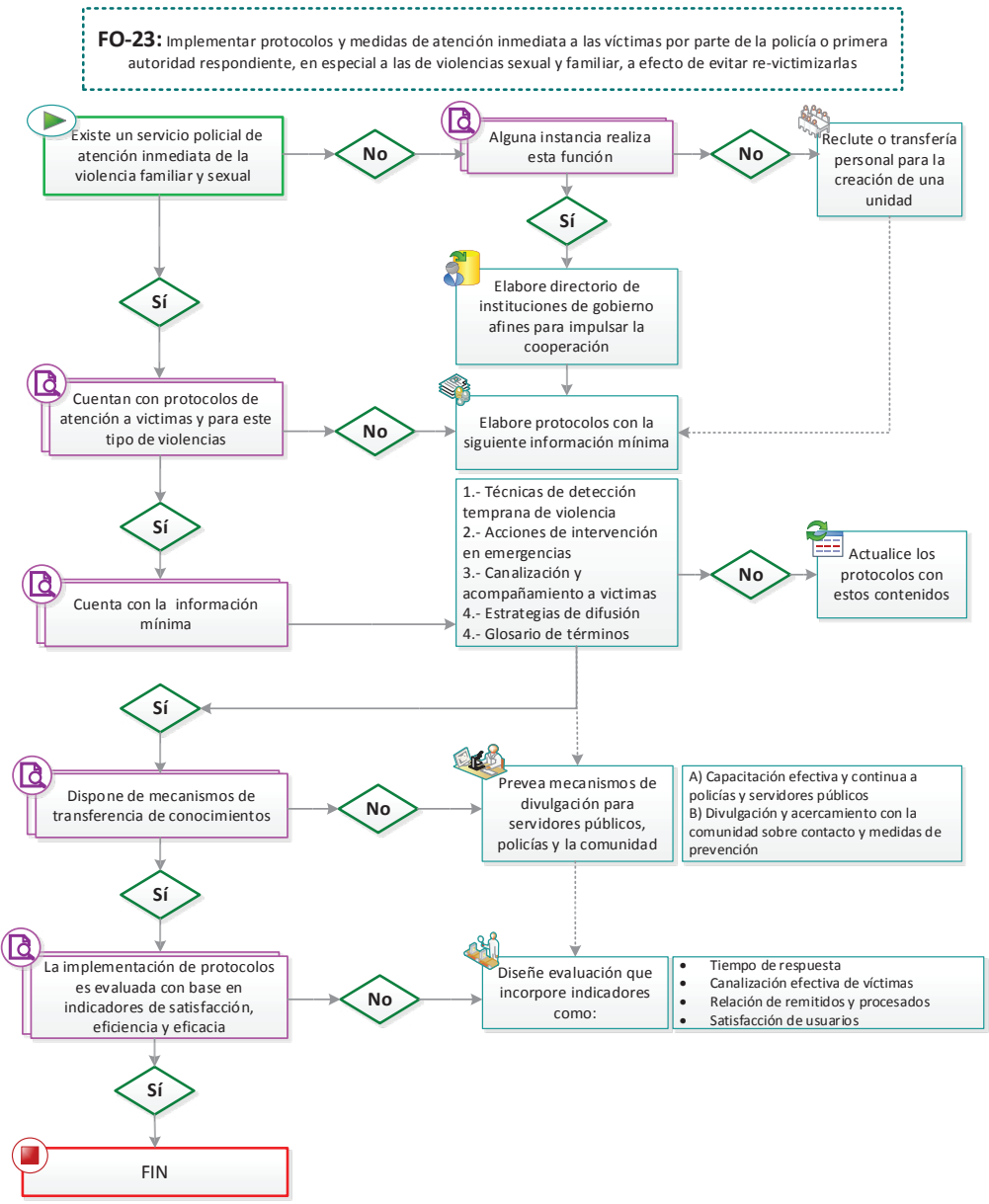
4. Transferencia de conocimientos. La instancia rectora de prevención a través del área de capacitación y asistencia técnica, deberá prever mecanismos de transferencia de conocimientos en dos sentidos: el primero deberá enfocarse a la capacitación efectiva y continua de los funcionarios para dar a conocer el protocolo a todo el cuerpo

de policía y, posteriormente realizar una capacitación más intensa y focalizada a quienes atenderán de manera directa la violencia familiar y sexual. El segundo estará dirigido a la comunidad y podrá instrumentarse a través de talleres, campañas informativas, capacitaciones, trípticos informativos, juntas vecinales u otros, donde la comunidad conozca los factores de riesgo y protección ante la violencia familiar y sexual, así como un procedimiento para dar aviso a la unidad de policía en caso de emergencia propio o de algún miembro de la comunidad.

**Clave de éxito:** transfiera conocimientos tanto a los funcionarios como a la comunidad para prevenir y atender la violencia familiar y sexual. En los funcionarios dé prioridad a la perspectiva de género y en la comunidad diseñe mecanismos para que los vecinos prevengan la violencia y den aviso a la unidad de policía en caso de emergencia.

5. Evaluación. La instancia responsable promoverá la evaluación de la aplicación del protocolo y de la gestión de la unidad en los ámbitos interno y externo. En el ámbito interno contemplará criterios como tiempo de respuesta, número de canalizaciones efectivas, relación entre remitidos a las autoridades y procesados, entre otros criterios que considere de utilidad. En el ámbito externo considerará el nivel de satisfacción de los usuarios con el servicio. La instancia responsable elaborará un informe anual en el que refleje los resultados de la línea de acción y nuevas alternativas para mejorar la prestación del servicio.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

La actuación de la instancia rectora de prevención para la identificación de estructura orgánica para la atención de la violencia familiar y sexual será fundamental para determinar si es necesario crear una unidad nueva al interior de la policía o si habría que fortalecer otras instituciones a partir de los recursos disponibles en otras instancias.

La instancia rectora determinará aquellos casos en los que sea necesario brindar acompañamiento técnico y gestionar instrumentos de coordinación para la elaboración de protocolos, la capacitación de funcionarios y la evaluación de las unidades de atención de la violencia familiar y sexual.

### Preguntas guía

- ¿Existe estructura orgánica para la atención de la violencia familiar y sexual?
- ¿Existe una unidad policial para la atención de la violencia familiar y sexual?
- ¿Existen protocolos de actuación policial para intervenir en emergencias de violencia familiar y sexual?
- ¿Existe formación y capacitación para la policía sobre actuaciones en materia de violencia familiar o sexual?
- ¿Se dispone de mecanismos efectivos de canalización de víctimas de violencia familiar y sexual?
- ¿Cuenta con mecanismos efectivos para evaluar la actuación policial en la atención de la violencia familiar y sexual?

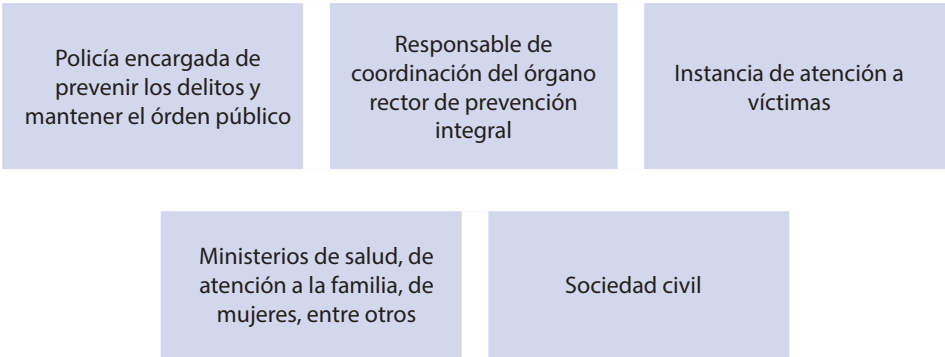
## 3. Identificación de actores

Gobierno: funcionarios públicos de los órdenes nacional, subnacional y local. La policía encargada de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana, así como de prevenir los delitos y mantener el orden público será el actor principal y se coordinará con la instancia rectora de prevención (las áreas de Investigación y desarrollo y de Coordinación) quien será un actor estratégico.

Asimismo la instancia responsable se vinculará con otras instituciones que podrían atender a las víctimas como ministerios de salud, de atención a la familia, de mujeres, y otras que considere pertinentes para canalizar de manera efectiva a las víctimas. La instancia rectora de prevención colaborará con la policía para elaborar los materiales informativos que serán distribuidos entre la comunidad.

Sociedad civil: la sociedad civil será un actor estratégico en esta línea de acción pues deberá colaborar con la policía para denunciar casos de violencia familiar y sexual y

evaluará el desempeño de los funcionarios y la calidad del servicio mediante una encuesta de satisfacción.



#### 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción se deberán prever los recursos necesarios para crear la unidad de atención a la violencia familiar y sexual en la policía en caso de que no existan otras instituciones encargadas de esta acción. La creación de la unidad de policía no necesariamente requiere la erogación de recursos adicionales pues podrá estructurarse una unidad al interior de la policía a partir de los recursos disponibles, por lo cual solamente quedaría como reto replantearse los contenidos de formación y la sensibilización en materia de género y grupos vulnerables que habrá de tener la corporación de la policía.

Es necesario prever recursos para elaborar el protocolo de actuación, difundirlo entre las autoridades y capacitar a todos los policías en su correcta aplicación.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La violencia familiar y sexual es un problema que se presenta en cualquier estrato social, aunque se agudiza en grupos de edad y poblaciones específicas. De manera especial, las mujeres, los niños y los adultos mayores son más vulnerables a padecer este tipo de violencia.

Contar con una unidad de respuesta inmediata que actúe bajo rigurosos protocolos de atención, puede reducir los riesgos de violencia extrema como femicidios, abuso y maltrato infantil y negligencia y abandono que pueden conducir a la muerte de la víctima.

## Ejemplos

Aunque la violencia familiar no tiene como víctimas exclusivas a las mujeres, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) emitió un *Manual de Legislación sobre la Violencia contra la Mujer* en la que sugiere la designación o refuerzo de unidades especializadas de policía y fiscalía y proporcionar financiamiento suficiente para la realización de su trabajo y la formación especializada de todos los funcionarios. El manual puede ser consultado en:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook-for-legislation-on-VAW-%28Spanish%29.pdf>

Asimismo, la Unión Europea en colaboración con el gobierno de España emitió un *Manual de Buenas Prácticas Policiales para Combatir la Violencia Contra las Mujeres*. Disponible en:

<http://www.celem.org/pdf/Documento%20Buenas%20Pr%C3%A1cticas%20Policiales.pdf>

Por su parte, algunos países han establecido protocolos de actuación policial por ejemplo:

- Honduras:

[http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1396265477-Protocolo\\_Honduras\\_Atencion\\_integral\\_violencia\\_mujer.pdf](http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1396265477-Protocolo_Honduras_Atencion_integral_violencia_mujer.pdf)

- Argentina:

<http://www.adasu.org/prod/1/234/Guia.procedimiento.policial...pdf>

- México:

<http://vinculacion.sspsonora.gob.mx/media/31009/38.%20protocolo%20de%20actuaci%C3%B3n.pdf>

En el mismo sentido, ONU mujeres dispone de una plataforma virtual para compartir conocimiento para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas.

(<http://www.endvawnow.org/es/articles/138-unidades-policiales-especiales-y-agentes-designados.html>)

El portal ONU mujeres recupera la experiencia de las comisarías de policía de la mujer en América Latina principalmente en Brasil, Nicaragua y Perú donde las unidades de policía tienen facultades para hacer cumplir las medidas de protección dictadas por los tribunales, así como para investigar la violencia, recibir denuncias y proteger a las mujeres.

Por otra parte, en Zambia se implementó una unidad de apoyo a las víctimas en la que se brinda asistencia médica, psicológica y policial en un solo lugar. En los casos que así se requieran, se proporcionan servicios de anticoncepción de emergencia y ginecológicos.

En Costa Rica desde la Dirección de Programas Preventivos del Ministerio de Seguridad Pública se han implementado intervenciones en prevención de la violencia intrafamiliar: El programa de Violencia Intrafamiliar busca capacitar a los miembros de la Fuerza Pública para que realicen una adecuada intervención en los casos de violencia intrafamiliar y además, sensibilizar a las comunidades para ayudar en la prevención y denunciar estas situaciones. Para mayor referencia consulte:

[http://www.seguridadpublica.go.cr/tramites\\_servicios/programas\\_preventivos.aspx](http://www.seguridadpublica.go.cr/tramites_servicios/programas_preventivos.aspx)

# FO-24

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer las intervenciones con enfoque de solución de problemas donde se articulen servicios de seguridad pública y justicia penal con programas de desarrollo social, tanto en territorios en situación de violencia como tratándose de delitos específicos.
d) Línea de acción	
FO-24	Articular intervenciones conjuntas entre la policía y el sector social y privado para proteger cadenas de producción, transformación, distribución y consumo de bienes y servicios, y evitar desempleo, marginación y la incorporación de la población en actividades ilegales.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Área de participación ciudadana/vinculación social perteneciente al cuerpo de policía encargado de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos y la seguridad ciudadana así como de prevenir los delitos y mantener el orden público y área de Coordinación de la instancia rectora de prevención. Al interior del cuerpo de policía se designará a un responsable del área de vinculación o participación ciudadana y de actividad económica, quien trabajará de manera conjunta con el área de Coordinación del órgano rector de prevención integral del orden nacional, subnacional o local.

La instancia de prevención identificará a los actores de la iniciativa privada y sector social, así como su forma de organización —consejos, comités, cámaras de comercio, asociaciones o colegios de profesionistas, grupos de empresarios, sindicatos, entre otros— a fin de convocarlos para establecer mesas de trabajo donde se exponga cuáles son los espacios, temporadas y actores claves que deben protegerse para garantizar el funcionamiento de los ciclos económicos.

**Marco de referencia:** un ciclo económico comprende todas las actividades que se realizan para producir un bien o servicio, desde el diseño hasta la distribución pasando por la extracción, producción y manufactura. En los distintos ciclos económicos intervienen una gran cantidad de actores y recursos, por lo que una afección en alguna de las etapas generará impactos en el resto de la cadena.

Las instancias responsables deberán prever cursos de acción para proteger las cadenas de producción poniendo especial énfasis en los territorios alejados y tramos carreteros riesgosos donde el acceso a servicios policiales de emergencia es restringido.

El área de Coordinación de la instancia de prevención, en conjunto con el cuerpo de policía, tendrá la responsabilidad de identificar los principales factores de riesgo y rutinas delictivas (horarios, frecuencia, lugares) que podrían afectar el entorno productivo y comercial y diseñará estrategias para que la unidad de policía designada al efecto pueda enfrentarlos.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Crear un área de servicio policial de vinculación con la iniciativa privada. La instancia rectora de prevención verificará la existencia, al interior de la policía, de una unidad encargada de analizar y proteger los ciclos económicos (resguardo y apoyo de las cadenas productivas, de transformación, distribución y consumo de bienes y servicios). En caso de no existir, deberá crearse un área que impulse la vinculación con la iniciativa privada para coordinar esfuerzos, realizar diagnósticos, elaborar mapeos y diseñar acciones preventivas.
2. Identificar y vincular actores del sector privado y social. La instancia rectora de prevención identificará a los principales actores del ámbito nacional, subnacional o local y verificará cuáles son las formas de organización empresarial (cámaras, consejos, comités, asociaciones, colegios u otros) para diseñar mecanismos eficaces de vinculación con este sector.

**Clave de éxito:** diseñe mecanismos para incentivar la organización y participación de microempresarios y pequeños productores.

Entre las estrategias de trabajo conjunto, deben considerarse acciones para la transferencia de conocimientos a fin de sensibilizar a los actores económicos locales sobre la importancia del trabajo conjunto y ordenado, la suma de esfuerzos y



- la coproducción de seguridad. Así, los actores económicos comprenderán que las acciones de prevención de la violencia y el delito que puedan desarrollarse localmente pueden incidir en la reducción de costos producto del flujo ininterrumpido de los ciclos económicos en los que participan. La instancia rectora promoverá, con especial énfasis, la participación de micro empresarios o pequeños productores, pues la protección a las cadenas de producción habrá de realizarse sin particularizar en el tamaño de la actividad económica.
3. Establecer un plan de acción. El plan de acción se compondrá principalmente por dos fases.
- a. La primera es la vinculación entre la iniciativa privada y la instancia responsable. En esta etapa el área de Coordinación de la instancia responsable de prevención identificará si existen mecanismos para vincular a ambos actores o diseñará los relativos en al menos los siguientes ámbitos:
- Producción de información. La instancia rectora recogerá información o diseñará instrumentos para recopilar información objetiva y subjetiva sobre factores, tanto estructurarles como estacionales, que afecten a los empresarios, comercios y sociedad civil que intervienen en los ciclos económicos locales. Asimismo la instancia preverá mecanismos mediante los cuales los empresarios puedan vincularse con autoridades para alinear esfuerzos y sensibilizarlos sobre acciones proactivas que deban emprenderse utilizando canales directos como boletines informativos sobre zonas y actividades de riesgo, recomendaciones de seguridad, entre otros.
  - Servicios de auxilio. Con el propósito de reforzar el vínculo de confianza entre la policía, los actores económicos y la sociedad civil, debe implementarse un mecanismo de auxilio directo e inmediato en el que se pueda solicitar la intervención policial desde el primer momento en que se inicie la línea de acción. Una vez que el plan de acción esté diseñado se pueden perfeccionar o profundizar estas medidas mediante actividades específicas como reforzamiento de la cobertura policial en zonas de conflicto o tramos carreteros, enlaces telefónicos directos, botones de pánico, alarmas, CCTV, aplicaciones para teléfonos inteligentes entre otros, privilegiando a los comercios, empresas y centros turísticos que se considere necesario atender.

**Reto:** diseñar incentivos para involucrar al sector privado en la implementación de planes de acción para prevenir la violencia y la delincuencia tales como entrega de certificaciones —empresas socialmente responsables—, condonaciones fiscales temporales, subsidios para la instalación de equipos de seguridad —código cerrado de televisión (CCTV por sus siglas en inglés) o sistemas de geolocalización conectados a los centros de monitoreo de la policía—, entre otros.

- Diseño y seguimiento de acciones. A partir del diagnóstico que se elabore colegiadamente entre la instancia rectora, la policía, los actores económicos y

la población, se diseñará un plan de acción señalando actividades prioritarias en las zonas más afectadas y en los procesos y fechas más vulnerables (para estrategias orientadas a la solución de problemas consulte línea de acción FO-21). Posteriormente, la instancia rectora del orden local, subnacional o nacional correspondiente será la encargada de dar seguimiento puntual al cumplimiento y evaluación del plan de acción.

**Clave de éxito.** la instancia de prevención deberá contemplar la transferencia de conocimientos tanto a la unidad de policía, para orientar su función a la solución de problemas, como a la iniciativa privada, para establecer planes de seguridad, redes de apoyo y procedimientos para dar aviso oportuno a los servicios de emergencia, así como sensibilizarlos sobre la importancia de su participación en materia de prevención de la violencia y el delito.

- Donaciones para la prevención de la violencia y la delincuencia y condecoraciones al personal policial. Dependiendo de la magnitud económica de los ciclos protegidos, la instancia rectora de prevención fomentará que la iniciativa privada apoye en especie a las tareas de vigilancia, por ejemplo entregando videocámaras, papelería, y otros insumos para la realización del trabajo policial, o bien, a través de donaciones directas, para lo cual deberán establecerse lineamientos y mecanismos de aplicación claros y transparentes, así como otros de supervisión y rendición de cuentas. En la medida de lo posible, la instancia rectora promoverá que la iniciativa privada se involucre, en estricto apego a la ley, en el reconocimiento y condecoración de los elementos policiales con mejor desempeño.

**Marco de referencia:** una tendencia significativa en el mundo es el involucramiento del sector empresarial para la mejora en la gestión y provisión de servicios. El Banco Mundial identifica dos movimientos crecientes en las últimas décadas. El primero de ellos es la conformación de **Alianzas Público Privadas (APPs)** que “designan un enfoque de cofinanciación (...) para el desarrollo, la construcción y el mantenimiento de las inversiones públicas a gran escala, por ejemplo, proyectos de infraestructura tales como hospitales, puentes y desarrollos comerciales o de vivienda, así como la participación del sector privado con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en menor escala, [por ejemplo] en proyectos comunitarios” (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2011: 24).

Por otro lado, se encuentra el enfoque de **responsabilidad social corporativa**, el cual reconoce la responsabilidad que tienen las empresas para hacer aportes positivos a la comunidad o reducir los impactos de sus operaciones en los territorios donde se encuentran establecidas sus empresas. Algunos ejemplos están relacionados con donaciones a organizaciones benéficas o actividades de apoyo a las iniciativas sociales nacionales o locales (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, 2011: 25).

**Fuente:** Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, et. al. (2011) *Alianzas público-privadas y seguridad ciudadana. Guía para la acción*, Montreal: CIPC.

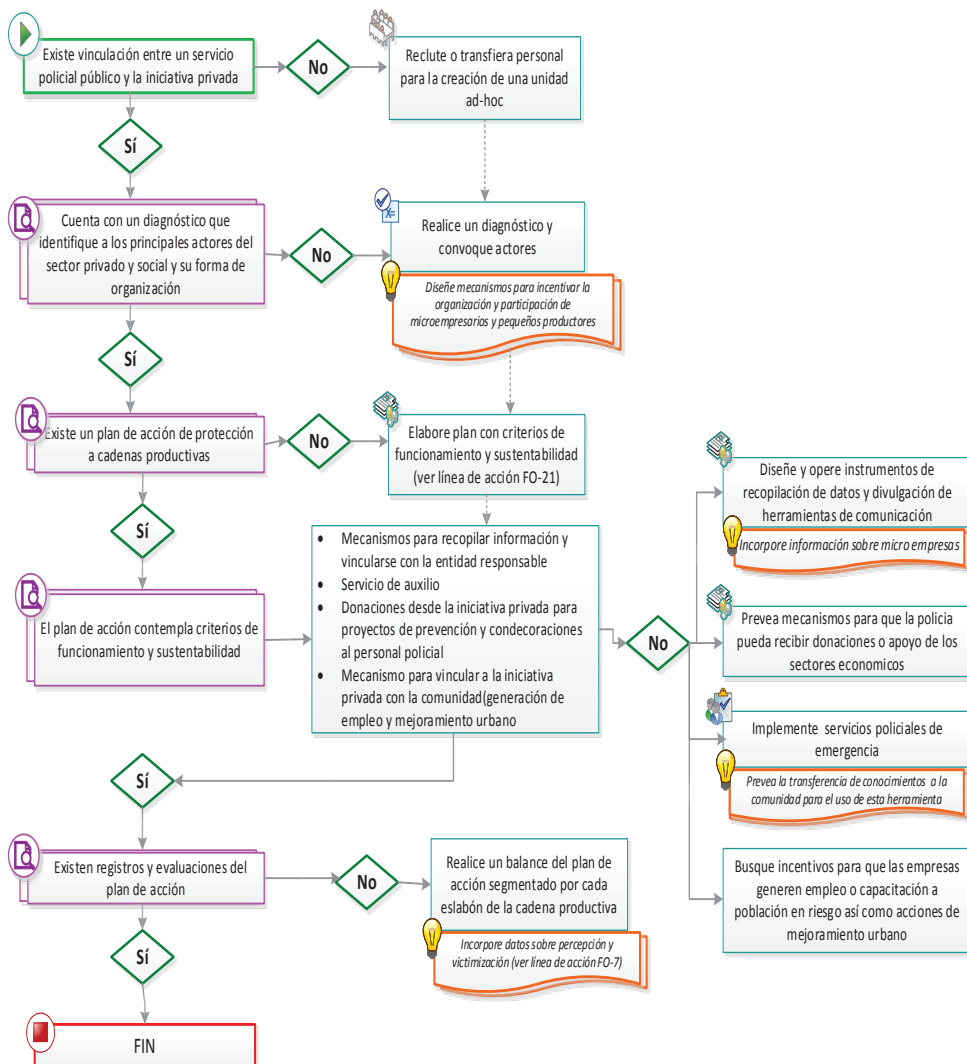
- b. La segunda fase del plan de acción corresponde a la vinculación entre la comunidad y las empresas con influencia territorial a partir de la actividad económica que desempeñan.
  - Generación de empleo para poblaciones en riesgo que habitan en la comunidad donde la empresa está establecida, con apoyo fiscal si es necesario. Toda vez que la vulnerabilidad de los ciclos productivos está asociada a un entorno comunitario frágil y afectado por comportamientos violentos y delictivos, una estrategia eficaz para disminuir los factores de riesgo consiste en que los actores económicos diseñen, en conjunto con la instancia rectora de prevención, algún programa de empleo o capacitación para el trabajo dirigido a grupos vulnerables que habiten en la comunidad con el propósito de enfrentar problemas estructurales como el desempleo, la marginación y la eventual incorporación de la población en actividades ilegales.

**Clave de éxito:** prevea beneficios para las empresas que emplean o capacitan a poblaciones en riesgo. Un ejemplo de ello podrían ser exenciones de tipo fiscal.

- Destinar recursos para el mejoramiento del entorno urbano y oferta de servicios públicos locales que reduzcan comportamientos violentos y delictivos. Los actores económicos, en coordinación con las autoridades de servicios públicos locales, pueden promover mejoras al entorno urbano para fomentar la apropiación de espacios públicos clave mediante la adopción de senderos y rutas seguros, colocación de luminarias, organización de brigadas para el rescate de espacios abandonados, limpieza y pintura de espacios deteriorados, entre otras.
4. Evaluar. La instancia rectora de prevención fomentará la evaluación del plan de acción y elaborará informes, segmentados por cadena de producción, transformación, distribución y consumo, en los que se incluya la incidencia de conductas y delitos que atentan contra los ciclos económicos. La evaluación deberá comprender también la percepción de todos los actores económicos, así como con el aumento o reducción de la participación del sector privado en esta materia. De igual forma, se deberá poner especial énfasis en considerar el balance de los proyectos en beneficio de los habitantes de las zonas en las que se encuentran las empresas, por ejemplo, considerando el número de beneficiarios con programas de empleo y capacitación o el número de espacios mejorados con recursos o apoyo en la gestión promovidos desde la iniciativa privada.

### 1.3. Flujograma

**FO-24:** Articular intervenciones conjuntas entre la policía y el sector social y privado para proteger cadenas de producción, transformación, distribución y consumo de bienes y servicios, y evitar desempleo, marginación y la incorporación de la población en actividades ilegales



## 2. Autodiagnóstico institucional

La instancia responsable deberá investigar si al interior de la corporación policial existe un área de vinculación con los actores económicos, de lo contrario, puede remitirse a la línea de acción FO-21 para revisar el caso de la policía orientada a la solución de problemas. En caso de no existir, deberá diseñar instrumentos para enlazar a los actores económicos con las autoridades responsables y hacia la comunidad. Por lo que toca a la corporación policial que se designe responsable, tendrá que evaluar su capacidad estructural para realizar la cobertura incluso en los territorios más alejados. Por otra parte, la instancia rectora debe prevenir instrumentos para transferir conocimientos e incentivar la participación de los actores económicos.

### Preguntas guía

- ¿Cuenta con mecanismos para vincularse con la iniciativa privada o fomentar su participación en materia de prevención de la violencia y la delincuencia?
- ¿Dispone de capacidad operativa para proteger las cadenas productivas incluso en los territorios alejados?
- ¿Ha diseñado instrumentos para transferir conocimientos o sensibilizar al sector empresarial sobre la importancia de su participación en la generación de un entorno seguro y libre de violencia?
- ¿Cuenta con beneficios para empresas que promueven y llevan a cabo acciones para prevenir la violencia y la delincuencia?

## 3. Identificación de actores

Gobierno: funcionarios públicos del orden local de gobierno. La policía será el actor principal y se coordinará con la instancia rectora de prevención que fungirá con un actor estratégico. La instancia responsable actuará bajo un modelo orientado a la solución de problemas y deberá estrechar lazos con la iniciativa privada para implementar un plan de acción.

La instancia rectora de prevención colaborará con la policía y la iniciativa privada para identificar problemas y diseñar mecanismos de vinculación efectiva entre los actores económicos, sin importar su magnitud, asociados a las cadenas de producción, transformación, distribución y consumo de bienes y servicios, con las autoridades, para diseñar el plan de acción, darle seguimiento y evaluarlo.

Iniciativa privada: los actores económicos se organizarán en cámaras, comités, asociaciones, consejos u otra figura análoga que represente al gremio en cuestión. La instancia rectora de prevención promoverá la renovación de las instancias de representación en el esquema definido para esta línea de acción e incentivará la participación activa de la

mayor cantidad de actores. La iniciativa privada se vinculará tanto con la instancia responsable, con la policía como con la comunidad.

Policía (modelo orientado a la solución de problemas)

Área de Coordinación de la instancia rectora de prevención

Iniciativa privada organizada en cámaras comités, consejos u otro

## 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción se deberán prever los recursos necesarios para crear la unidad de vinculación y participación ciudadana en la policía. Esta acción no necesariamente requiere la erogación de recursos adicionales pues podrá estructurarse una unidad al interior de la policía a partir de los recursos disponibles o asignar funciones de vínculo con el sector empresarial.

Es necesario prever recursos para el funcionamiento de la red de apoyo entre actores económicos, así como para el funcionamiento del mecanismo establecido para la atención de casos de emergencia y vínculo de la iniciativa privada con las autoridades, especialmente para el diseño de incentivos para el involucramiento de actores económicos y para la transferencia de conocimientos por parte de la instancia rectora de prevención a través del área de capacitación y asistencia técnica.

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

La prevención de la violencia y la delincuencia requiere la participación de múltiples actores con requerimientos diversos y recursos diferentes a efecto de construir estrategias comunes en beneficio de la mayoría, característica imprescindible en una sociedad democrática. En ese sentido, el sector empresarial es un actor fundamental en la prevención de la violencia y la delincuencia, pues dispone de recursos, experiencia en la gestión y conserva independencia de la administración pública.

Sin embargo, el involucramiento de este sector en la producción de seguridad no ha sido sistemático y tampoco completamente efectivo pues algunos empresarios con capacidad económica han optado por contratar servicios de seguridad privada que protejan sus inversiones. Por ello la región enfrenta el reto de vincular a los actores económicos y recuperar su confianza para diseñar e implementar estrategias de prevención de la violencia y la delincuencia para garantizar el entorno productivo y comercial pero también para generar beneficios para toda la comunidad y crear círculos virtuosos en el ámbito económico y social.

## Ejemplos

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, en colaboración con el Banco Mundial y la Cámara de Comercio de Bogotá, realizó una guía para la acción bajo la figura de asociaciones o alianzas público-privadas en materia de seguridad ciudadana.

Destacan la Acción Comunitaria Finca Santo Antonio en Sao Paulo, Brasil, para dotar a la policía de equipo y capacitación a efecto de que contribuyan con los porteros y vigilantes de las empresas y condominios locales. De igual forma, se premia a la policía ciudadana mediante la donación de recursos para condecorar a quienes muestran mejor desempeño entregando becas de estudio o estímulos económicos.

En cuanto al mejoramiento del entorno urbano y el otorgamiento de empleos a grupos en situaciones de riesgo destacan algunas iniciativas implementadas en Canadá, Belice y El Salvador.

[http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/Guia-Alianzas\\_Publico-privadas-FINAL.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/Guia-Alianzas_Publico-privadas-FINAL.pdf)

Para conocer el tipo de delitos y la frecuencia con que ocurren, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México realizó el estudio Medición y análisis de la delincuencia contra el sector privado: Experiencias internacionales y el caso mexicano (2014) que se encuentra disponible en:

[http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/economico/delincuencia/702825067199.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/economico/delincuencia/702825067199.pdf)

Parte de la información que nutre el estudio es producto de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas cuyo propósito es estimar el número real de delitos cometidos contra este sector, así como su caracterización. La encuesta puede ser consultada en

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enve/enve2012/>

La iniciativa centroamericana del sector privado (CAPSI) publicó en 2014 un documento titulado Reflexiones y lecciones aprendidas de los casos de buenas prácticas sobre la participación del sector privado en seguridad ciudadana que recopila prácticas impulsadas por empresarios en ocho países para cambiar la cultura de violencia por una de paz, incrementar las capacidades para la vida, mejorar los espacios físicos y fortalecer las relaciones familiares a efecto de prevenir la violencia y la delincuencia.

<http://www.capsinitiative.net/wp-content/uploads/2014/08/Reflexiones-y-Lecciones-Aprendidas-de-los-Casos-de-Buenas-Practicas-en-Seguridad2.pdf>





# FO-25

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer las intervenciones con enfoque de solución de problemas donde se articulen servicios de seguridad pública y justicia penal con programas de desarrollo social, tanto en territorios en situación de violencia como tratándose de delitos específicos.
d) Línea de acción	
FO-25	Constituir tribunales de drogas para promover el tratamiento y la rehabilitación de los consumidores, así como la reparación de los daños, con medidas no privativas de la libertad en los casos pertinentes.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

Nombrar, preferentemente, desde el Ministerio del Interior a un funcionario con experiencia en políticas públicas, y el sistema de procuración de justicia y con conocimientos en el tratamiento de adicciones para impulsar, en coordinación con la instancia rectora de las políticas de prevención integral de la violencia y el delito (áreas de Planeación presupuestaria, Coordinación o de Investigación y desarrollo), así como con instancias del Poder Judicial, del sistema de salud, seguridad y del sistema de justicia penal la constitución de tribunales de drogas.

Al respecto, tendría la responsabilidad de ejercer liderazgo para conformar y encabezar un grupo de trabajo integrado por las instancias referidas con el

propósito de establecer un plan de trabajo para la implementación de dichos tribunales.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Incorporar, en donde no se haya considerado, la figura de tribunales de drogas o tribunales de tratamiento de drogas en los marcos jurídicos nacionales para que sean considerados como una alternativa a la detención tradicional, así como un mecanismo para la rehabilitación de personas en problemas de adicciones.

**Marco de referencia:** los Tribunales de Tratamiento de Drogas constituyen una alternativa para los primo delinquentes que hayan cometido un hecho ilícito a causa o en consecuencia del consumo de drogas, tienen el objetivo de romper el ciclo vicioso de conductas delictivas, consumo de drogas y encarcelamiento. Los tribunales han sido impulsados en América Latina desde 2013 por la Organización de los Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

Antecedentes de los Tribunales de Tratamiento en las Américas:

[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento\\_institucional/dtca/background\\_SPA.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento_institucional/dtca/background_SPA.asp)

Tribunales de Tratamiento de Drogas en Chile:

<http://www.senda.gob.cl/tratamiento/programas/adultos/>

Las modificaciones al marco jurídico deben incluir el orden penal a fin de integrar la perspectiva de “justicia terapéutica” con el fin de favorecer la rehabilitación de las personas sobre su detención. De igual forma, se deberán formalizar los delitos y tipos susceptibles de adoptar la opción de tratamiento de rehabilitación, y excluir de esta posibilidad a los delitos graves o violentos.

**Marco de referencia:** la justicia terapéutica es la aplicación de la ley como una herramienta para promover el tratamiento, cura y recuperación de las adicciones. Más información: *Tribunales de Drogas: una respuesta internacional para infractores dependientes de drogas*. Disponible en:

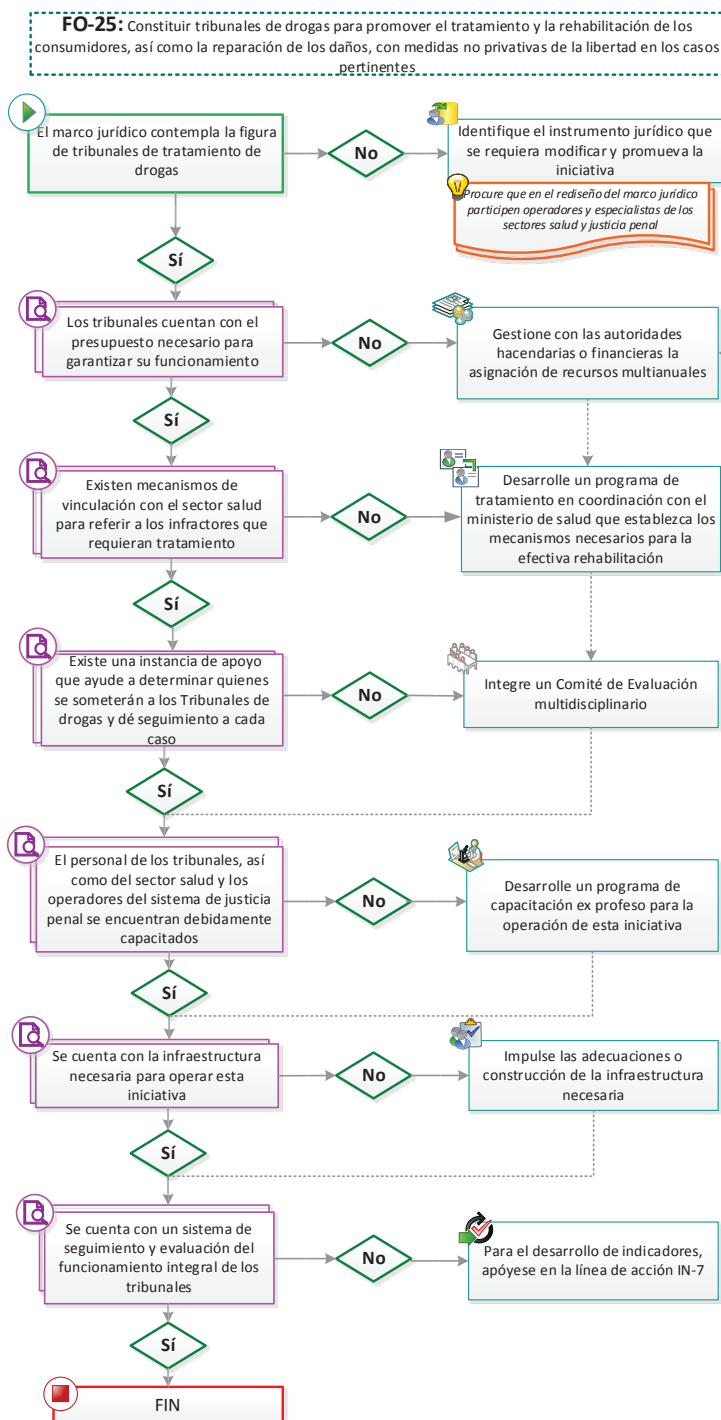
[http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/PUBLICACION\\_FINAL.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/PUBLICACION_FINAL.pdf)

2. Acordar con el área de Planeación presupuestaria de la instancia rectora de las políticas de prevención integral de la violencia y el delito, así como con las autoridades hacendarias o financieras responsables de la administración del gasto público, la asignación de recursos fiscales para garantizar la creación y adecuado funcionamiento de los tribunales.

**Clave de éxito.** que en el rediseño del marco jurídico relativo participen operadores y especialistas de los sectores salud, procuración de justicia, la academia y miembros de la sociedad civil organizada versados sobre el tema de adicciones.

3. Paralelamente se debe establecer, junto con las instancias del sector salud, mecanismos de tratamiento (ambulatorios o de internamiento) con terapias individuales para la atención de adicciones de los usuarios de los tribunales; los tratamientos deberán incluir pruebas psicológicas, médicas y químicas que demuestren con evidencia que el individuo está en un proceso de rehabilitación.
4. Constituir un Comité de Evaluación, como instancia de apoyo, que ayude a los jueces a determinar la viabilidad de que el infractor pueda ser objeto de los beneficios que otorga ceñirse al arbitrio de los Tribunales de Drogas. Dicho Comité deberá integrarse por un grupo multidisciplinario de profesionistas especializados que evaluarán las condiciones psicológicas, emocionales y sociales de los candidatos y participantes y darán seguimiento a cada caso con el propósito de asegurar la reinserción social y reducir la probabilidad de reincidencia.
5. Establecer un programa de capacitación tanto para el personal que trabajará en los tribunales de drogas como para operadores del sector salud y el resto de los operadores del sistema de justicia penal para sensibilizarlos sobre el tratamiento que en lo sucesivo se le dará a esta materia (policías, ministerios públicos, fiscales, abogados públicos, entre otros).
6. Realizar las adecuaciones o construir la infraestructura necesaria para la operación de los tribunales de drogas, teniendo en cuenta que deben incluir diversos espacios especiales como aquellos para realizar las valoraciones sanitarias y psicológicas de los usuarios. En este proceso, se deberán impulsar la constitución los tribunales en los niveles subnacionales y locales asignando un presupuesto multianual para su continuidad.
7. Finalmente, deberá establecerse un sistema de seguimiento y evaluación del funcionamiento integral de los tribunales con la finalidad de hacer balances periódicos sobre la efectividad de la medida con base en indicadores objetivos (para el desarrollo de indicadores, apóyese en la línea de acción IN-7) como reducción en el número de casos judicializados, disminución de niveles de reincidencia, consumo de sustancias, entre otros.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Para la implementación de la línea de acción se tendrá que analizar el marco jurídico o impulsar la armonización para fundamentar y regular el funcionamiento de los tribunales de drogas. A nivel subnacional y local también deberán realizarse adecuaciones de los marcos normativos que permitan la operación de los tribunales.

Desde los niveles, nacionales, subnacionales y locales; se deberá presupuestar y realizar las acciones necesarias para adecuar, construir o habilitar la infraestructura física, financiera y humana que permita soportar la operación de los tribunales y, finalmente, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de la efectividad de la iniciativa.

### Preguntas guía

- ¿El marco jurídico vigente permite la operación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas?
- ¿El sistema de salud cuenta con la infraestructura y el personal necesario para los tratamientos de rehabilitación?
- ¿Cuenta con las condiciones para realizar un seguimiento de largo alcance entre los beneficiarios de los Tribunales de Tratamiento de Drogas?

## 3. Identificación de actores

La implementación de la estrategia dependerá en gran medida de la coordinación entre operadores de los sistemas de procuración y administración de justicia, las instancias encargadas de salud y la instancia rectora de la prevención integral de la violencia y el delito.

Ministerio del Interior: designará al líder del proyecto quien estará a cargo de la coordinación de las acciones para su implementación.

Poder Judicial: estará a cargo de la operación de los Tribunales de Drogas. Deberá de establecer un programa de sensibilización, formación y capacitación para jueces y funcionarios.

Ministerio de Salud: será el responsable de la aplicación de los tratamientos (ambulatorios o de internamiento) y terapias individuales para la atención de adicciones de los usuarios de los tribunales.

Sistema de Procuración de Justicia: tendrá la responsabilidad de generar funcionarios especializados en procesos de detención de personas relacionados con el consumo de drogas y hechos delictivos.



**Reto:** en la revisión de la implementación de los Tribunales de Tratamiento de Droga, se encontró que el Ministerio del Interior, en la mayoría de los casos, es el encargado de suscribir acuerdos de cooperación con los organismos internacionales y realizar los primeros esfuerzos en la programación de actividades y presupuestación para los tribunales. Sin embargo, por la naturaleza de las actividades, el Ministerio de Justicia, posteriormente deberá encabezar los esfuerzos que permita lograr la sostenibilidad de los Tribunales de Drogas.

## 4. Previsión de recursos

Adicional a la inversión de recursos que implique la revisión y armonización del marco jurídico, será importante prever la asignación de recursos multianuales para la construcción, habilitación y operación de los inmuebles que albergarán los tribunales, así como para soportar el funcionamiento permanente de la estructura organizacional que les dará vida, incluyendo la capacitación de todos los operadores implicados.

**Reto:** de acuerdo con el documento *Tribunales de Tratamiento de Drogas: una respuesta internacional para infractores dependientes de drogas* de la OEA "la falta de financiamiento estable era el mayor obstáculo al que se enfrentaban los operadores de los TTD". Para mayor referencia:

[http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/PUBLICACION\\_FINAL.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/PUBLICACION_FINAL.pdf)

## 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Los tribunales de drogas tienen tres objetivos principales que son evitar que los infractores ingresen al circuito tradicional del sistema de justicia penal y criminalizar sus conductas, reducir la reincidencia de las personas que consumen sustancias prohibidas y promover la reinserción social de los infractores.

De esta forma, los tribunales de tratamiento de drogas han comprobado ser una alternativa eficaz para atender a primo delincuentes con problemas de adicciones y reducir factores de riesgo de reincidencia en población en situación de vulnerabilidad y al grado que su implementación ha sido impulsada en el marco de la OEA e instrumentada en algunos países como Chile.

## Ejemplos

### Tribunales de Tratamiento de Drogas - OEA / CIDAC

La Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), ha colaborado con países de la región para la instalación de Tribunales de Drogas. Además de los recursos económicos que otorgan, brindan asesoría técnica para asegurar su correcto funcionamiento.

[http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento\\_institucional/dtca/main\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento_institucional/dtca/main_spa.asp)

La OEA ha generado un vasto acervo de materiales referentes a los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD). Un texto que brinda un panorama de la actividad de los TTD en 14 países es *Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes* y expone como se llevó a cabo la planificación, así como características operativas y experiencia en la implementación.

[http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/files/Establishing\\_DTC\\_%20Strategies\\_Experiences\\_Preliminary\\_Outcomes\\_volume%201.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/files/Establishing_DTC_%20Strategies_Experiences_Preliminary_Outcomes_volume%201.pdf)

En 2013, la OEA publicó el texto *Tribunales de Tratamiento de Drogas: una respuesta internacional para infractores dependientes de drogas* como una actualización en español del documento anterior.

[http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/dtca/publications/PUBLICACION\\_FINAL.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/dtca/publications/PUBLICACION_FINAL.pdf)

### Tribunales de Tratamiento de Drogas Chile

El Programa de Tribunales de Tratamiento de Drogas para infractores bajo supervisión judicial de Chile consiste en el tratamiento y rehabilitación supervisada judicialmente de consumidores problemáticos de drogas que han cometido delitos por primera vez. Se utiliza la figura penal denominada “suspensión condicional del procedimiento”.

Para tener acceso a tratamiento es necesario que se coordinen los equipos jurídico (juez, fiscal, defensor), los prestadores de tratamiento (médico psiquiatra, dupla psicosocial).

La iniciativa se ejecuta a través de un convenio de colaboración técnica y financiera entre el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) y el Ministerio Público.

<http://www.senda.gob.cl/tratamiento/programas/adultos/>





# FO-26

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Identificar aquellas prácticas que funcionan o son prometedoras y, con base en las problemáticas que abordan, sean susceptibles de adaptarse a contextos locales diferenciados.
d) Línea de acción	
FO-26	Establecer lineamientos para recabar, analizar, evaluar y compartir información sobre los programas y prácticas de prevención social que funcionan, que no lo hacen o son prometedoras, con objeto de potenciarlas y contribuir a la toma de decisiones basada en evidencia, a fin de facilitar su intercambio y adaptación a contextos locales específicos.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

El titular de la instancia rectora de la política de prevención integral (TIRPPI) será el actor principal para operacionalizar la línea de acción en el ámbito nacional, subnacional o local, particularmente las áreas de Investigación y desarrollo y de Seguimiento y evaluación, así como la de Capacitación y asistencia técnica.

El responsable tendrá capacidad de interlocución y autoridad para solicitar información a otras instituciones vinculadas con la prevención de la violencia y la delincuencia especialmente las de los sectores de desarrollo social, salud, educación, atención de

adicciones, juventud, policía, entre otras a efecto de exhortarlas a compartir información relevante sobre prácticas y programas prometedores.

Como actor estratégico se encuentra el organismo o instancia responsable de la evaluación general de las políticas públicas o el área de Seguimiento y Evaluación de la instancia rectora de prevención integral que otorgarían apoyo técnico para fijar criterios de evaluación sobre las prácticas que funcionan o son prometedoras.

## 1.2. Plan de trabajo

La instancia rectora de prevención, a través de las áreas de Investigación y desarrollo y de Seguimiento y evaluación pondrá en marcha un plan de trabajo bajo el siguiente ciclo:

1. Emitir lineamientos para recabar información. La instancia rectora de prevención revisará si existen lineamientos para que en los órdenes subnacional y local se recabe información sobre los programas o proyectos de prevención. También investigará si existen criterios de análisis y evaluación para determinar cuáles prácticas funcionan o son prometedoras. Posteriormente, identificará qué actor es el encargado de esta tarea con el objetivo de proporcionar apoyo técnico para la consolidación de esta práctica.

**Reto:** diseñar una plataforma informática de fácil acceso que permita alimentar una base de datos nacional homologada sobre prácticas exitosas o prometedoras en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.

Si los lineamientos no existieran, entonces la instancia rectora de prevención habrá de emitir líneas de orden general para sistematizar las prácticas que en materia de prevención se instrumenten en el orden nacional, subnacional o local. Estos deberán ser dados a conocer entre todos los actores involucrados con el propósito de que la información que proporcionen se encuentre homologada.

**Reto:** establecer criterios mínimos para la integración de información sobre prácticas en materia de prevención de la violencia y la delincuencia:

- Título del proyecto.
- Breve descripción del proyecto (diagnóstico preliminar, objetivos, tipo de intervención, territorio, beneficiados, actividades desarrolladas, actores involucrados, temporalidad, recursos invertidos, señalar si la práctica estuvo inspirada en otro modelo).
- Evaluación del proyecto (contendrá toda la información que pueda facilitar una evaluación integral o bien, en caso de que el proyecto contemple una evaluación de impacto, deberá entregarse la información completa sobre la metodología y resultados).

2. Emitir lineamientos para evaluar las prácticas. Para publicitar, transparentar y homologar los criterios de evaluación, la instancia rectora de prevención deberá elaborar y publicar otros lineamientos para sistematizar prácticas con evidencia de éxito, prometedoras y sin efectos.

La instancia deberá establecer con claridad cuáles serán los criterios para clasificar cada práctica, especificando, preferentemente, el uso de metodologías que demuestren, mediante evaluaciones de impacto (ver líneas de acción IN-8 e IN-10), los resultados.

**Reto:** prevea que los lineamientos contengan un apartado en el que se especifique cómo adecuar las prácticas exitosas o prometedoras a contextos particulares.

Si existe organismo o instancia responsable de la evaluación general de las políticas públicas, la instancia rectora de prevención trabajará en coordinación con esta, para incorporar aspectos metodológicos y recibir apoyo técnico sobre los distintos tipos de evaluaciones —proceso, impacto, costo-beneficio, costo-eficiencia u otros— con el propósito de diseñar un modelo de evaluación integral de prevención que permita clasificar las prácticas.

La instancia rectora definirá qué actores realizarán las evaluaciones, con qué periodicidad, así como el mecanismo a través del cual se darán a conocer los resultados.

**Reto:** especificar los criterios para clasificar cada práctica:

- Evidencia para clasificar la práctica como exitosa, promisorio y sin efectos (datos de la evaluación y estadísticas y, en la medida de lo posible, estimaciones costo-beneficio o costo-efectividad).
- Contribución de la práctica a la reducción de la violencia y la delincuencia (señalar cómo la intervención logra disminuir la violencia y delincuencia, incorporando, preferentemente, enfoque preventivo utilizado, tipo de problemas a los que va orientada la intervención y resultados a largo plazo).
- Condiciones mínimas para que la práctica pueda replicarse en otros territorios (contextos, recursos, actores).

3. Establecer un mecanismo para compartir la información. La instancia rectora deberá definir un mecanismo, plataforma electrónica u otro instrumento accesible en el que se encuentren las prácticas clasificadas y a disposición de todos los usuarios. La instancia rectora de prevención fungirá como articuladora para la alimentación y actualización de la información electrónica pero también de aquella que se difunda de forma impresa (libros, cuadernillos, guías).
4. Emitir recomendaciones. La instancia rectora de prevención, a partir de la sistematización de prácticas que funcionan, prometedoras y sin efectos, podrá emitir

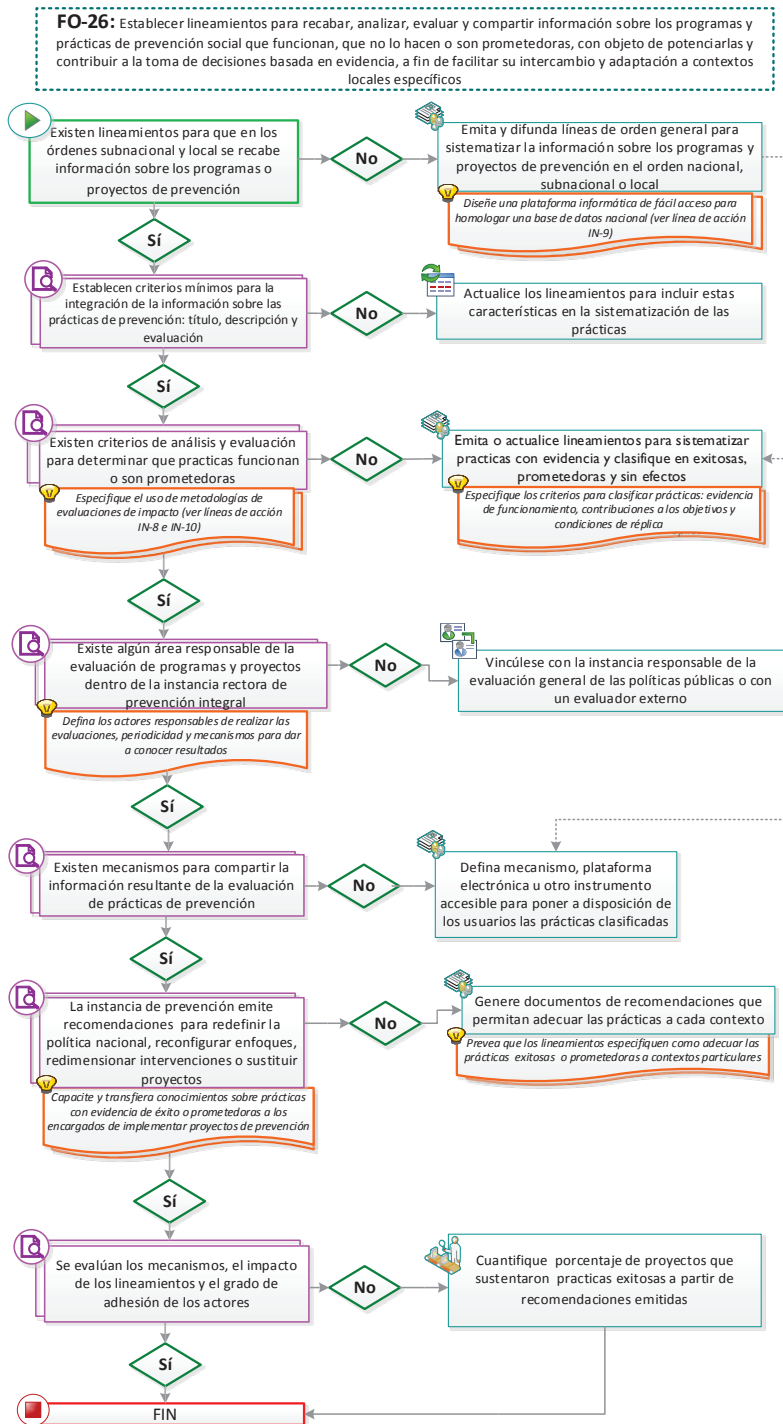
recomendaciones generales y particulares para la redefinición de la política nacional de prevención, así como para reconfigurar enfoques, redimensionar intervenciones y sustituir proyectos elegidos para implementar en los niveles subnacional y local.

5. Transferir conocimientos. La instancia rectora de prevención, en especial el área de capacitación y asistencia técnica impulsará la transferencia de conocimientos, especialmente entre los encargados de implementar proyectos de prevención de la violencia y el delito, procurando que las prácticas que se promuevan estén sustentadas en evidencia. De igual forma, se procurarán difundir intervenciones que funcionan con el propósito de llevarlas a la práctica y en la medida posible, censurar aquellas que no funcionan para que no sean instrumentadas en el futuro.

**Clave de éxito:** capacite y transfiera conocimientos sobre prácticas con evidencia de éxito o prometedoras a los encargados de implementar proyectos de prevención del delito en el ámbito local.

6. Evaluar la utilidad del mecanismo. La instancia rectora de prevención realizará una valoración sobre el impacto de los lineamientos y el nivel de adhesión de los actores nacionales, subnacionales o locales, con el propósito de cuantificar el porcentaje de proyectos que tuvieron como sustento la información recopilada sobre prácticas exitosas o promisorias, así como el número de funcionarios capacitados respecto a la sistematización, implementación e intercambio de información de prácticas que funcionan o son prometedoras.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

El funcionario responsable de esta línea de acción realizará un diagnóstico para conocer si se dispone lineamientos para recabar, analizar, evaluar y compartir información sobre los programas y prácticas de prevención social que funcionan. De no contar con el mecanismo, entonces deberá diseñar y aplicar diferentes medidas para aplicarlo procurando que sea claro, accesible, oportuno y que esté actualizado.

### Preguntas guía

- ¿Dispone de lineamientos para sistematizar y recabar información sobre proyectos de prevención de la violencia y el delito que funcionen o tengan resultados prometedores?
- Actualmente, ¿dispone de información sobre políticas de prevención de la violencia y la delincuencia con evidencia de éxito o prometedoras que le permitan diseñar cursos de acción propios?
- ¿La instancia rectora de prevención, le orienta sobre programas de prevención de la violencia y el delito exitosos o prometedores que puedan aplicarse en su contexto particular?
- ¿Comparte información con otros actores sobre cursos de acción en materia de prevención de la violencia y el delito que tengan éxito o sean prometedores?
- ¿La instancia rectora de prevención ha puesto a su disposición un mecanismo de transferencia de conocimientos a efecto de que localmente se puedan diseñar políticas públicas de prevención de la violencia y la delincuencia sustentadas en evidencia?

## 3. Identificación de actores

Gobierno: funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno. La instancia rectora de prevención, a través de las áreas de Investigación y desarrollo y de Seguimiento y evaluación, y capacitación y asistencia técnica, será el actor principal y responsable. Se coordinará principalmente con el organismo o instancia responsable de la evaluación general de las políticas públicas, en caso de existir, o con un evaluador externo y con otras instituciones relacionadas con la prevención de la violencia y el delito como las encargadas de desarrollo social, justicia penal, educación y otras que considere pertinentes.

Como actores estratégicos, están los encargados de instrumentar proyectos de prevención del delito sobre todo en el ámbito local a efecto de que tomen decisiones sustentadas en evidencia y proximidad.

TIRPPI	Organismo o instancia responsable de la evaluación general de las políticas públicas o evaluador externo	Instituciones encargadas de desarrollo social, justicia penal, educación y otras
--------	--	--

#### 4. Previsión de recursos

Para la ejecución de esta línea de acción se deberán prever recursos para diseñar y emitir los lineamientos que permitan recabar información, analizarla, evaluarla y compartirla.

En la medida de lo posible, de acuerdo a la suficiencia presupuestal, la instancia rectora de prevención dará seguimiento al instrumento para sistematizar y difundir la información sobre prácticas exitosas y promisorias (banco de prácticas, laboratorio, cuadernillo, guía, plataforma electrónica).

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Disponer de información sobre prácticas que funcionan, son prometedoras o no tienen efectos ayuda a los tomadores de decisiones a elegir y ejecutar cursos de acción basados en evidencia por lo que se pueden ahorrar recursos fiscales y aumentar las probabilidades de que la política a instrumentar obtenga mejores resultados.

Para compartir información de esta naturaleza es necesario establecer criterios y formalizarlos para que los actores intercambien información en una estructura homóloga que facilite la comprensión y la accesibilidad de todos los actores interesados tal y como lo han hecho en algunos organismos internacionales, y países como Venezuela, Costa Rica, Chile y Estados Unidos.

##### Ejemplos

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés), a través del Programa para la Convivencia Ciudadana, y en colaboración con el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, emitió en 2012 la *Guía para la sistematización de buenas prácticas de prevención de la violencia y el delito*.

[http://www.pcc.org.mx/images/generales/publicaciones/guia\\_buenas\\_practicas/interactivo/#/2/](http://www.pcc.org.mx/images/generales/publicaciones/guia_buenas_practicas/interactivo/#/2/)





# FO-27

a) Proceso	
	Focalización.
b) Objetivo	
	Aplicar programas, proyectos, medidas y recursos de prevención integral en poblaciones o grupos de individuos determinados por sus condiciones especiales de vulnerabilidad y en territorios problemáticos, a partir de una delimitación de responsabilidades compartidas entre actores públicos, de la sociedad civil y del sector privado, que han de intervenir para transformar positivamente esas realidades.
c) Estrategia	
	Fortalecer las intervenciones con enfoque de solución de problemas donde se articulen servicios de seguridad pública y justicia penal con programas de desarrollo social, tanto en territorios en situación de violencia como tratándose de delitos específicos.
d) Línea de acción	
FO-27	Crear espacios nacionales de diálogo intersectoriales para identificar esquemas que permitan replicar las prácticas locales en territorios específicos.

## 1. Procedimiento para operacionalizar la línea de acción

### 1.1. Nombramiento o designación de instancia y funcionario responsable

La instancia rectora de prevención (TIRPPI), por conducto de las áreas de Capacitación y asistencia técnica y de Investigación y desarrollo, será el principal responsable de impulsar esta línea de acción por lo que deberá ostentar capacidad de convocatoria e interlocución con instancias públicas relacionadas con la prevención de la violencia y el delito, con el sector privado, con la sociedad civil y con la academia.

La instancia rectora de prevención tendrá entre sus facultades la organización de espacios de diálogo de carácter nacional y definirá la agenda a desarrollar, la periodicidad de los eventos, la dinámica de trabajo y preparará un informe de resultados sobre los espacios de diálogo creados.

## 1.2. Plan de trabajo

1. Mapeo de actores clave (MAC). Para materializar la presente guía se sugiere que la instancia rectora de prevención realice un mapeo de actores clave (MAC) para convocarlos a los espacios de diálogo nacional. Aunque su ámbito será predominantemente interinstitucional e intersectorial, también se promoverá la participación de representantes de otros ámbitos como del sector privado, sociedad civil, academia, entre otros. La instancia rectora deberá prever la incorporación de incentivos para estimular la participación de los actores relacionados con la prevención de la violencia y la delincuencia.

**Marco de referencia:** el Mapeo de Actores Clave (MAC) consiste en la identificación y confección de un listado de actores involucrados en la política pública donde a cada actor le corresponden una serie de características previamente definidas, por ejemplo, tipo de influencia, implicación en el conflicto, recursos, necesidades e intereses, postura, potencialidades, forma de organización, entre otros. El MAC es una útil herramienta para identificar actores formales e informales, roles y recursos de poder, alianzas y conflictos, que contribuye a la planificación participativa de los cursos de acción. Consulte mayor información sobre la realización de mapeo de actores clave en:

**Fuente:** The World Bank. (1998). Rietbergen-McCracken J., Narayan, D. (comp.) *Participation and Social Assessment: Tools and Techniques*. The International Bank for Reconstruction and Development: Washington D.C. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTISPMA/Resources/toolkit.pdf>

2. Definición del mecanismo de diálogo. La instancia rectora de prevención definirá el mecanismo para la realización de los diálogos nacionales —foros, talleres, seminarios, mesas subnacionales o regionales, reuniones, conferencias u otros— las reglas de funcionamiento, así como su periodicidad. De igual forma, será responsable de todos los arreglos logísticos para la implementación del mecanismo de diálogo central o nacional y definirá los criterios para la organización de los diálogos subnacionales y locales.

**Clave de éxito:** el mecanismo de diálogo podría realizarse en tres fases:

1. La realización de evento nacional al que acuda una multiplicidad de actores con el objetivo de explicar la metodología de trabajo e iniciar el diálogo a efecto de compartir experiencias emblemáticas sobre esquemas de intervención que pueden ser replicados y detonar la realización de eventos similares en el orden subnacional y local.
2. La realización de eventos regionales y locales donde se dialogue, expongan y seleccionen prácticas que luego serán compartidas en el orden nacional.
3. La realización de un evento nacional de cierre en el que exponga la síntesis de resultados obtenidos luego de compartir aprendizajes y experiencias a lo largo del territorio nacional, se abra un espacio para generar el vínculo entre actores y se formalicen convenios o acuerdos de colaboración.

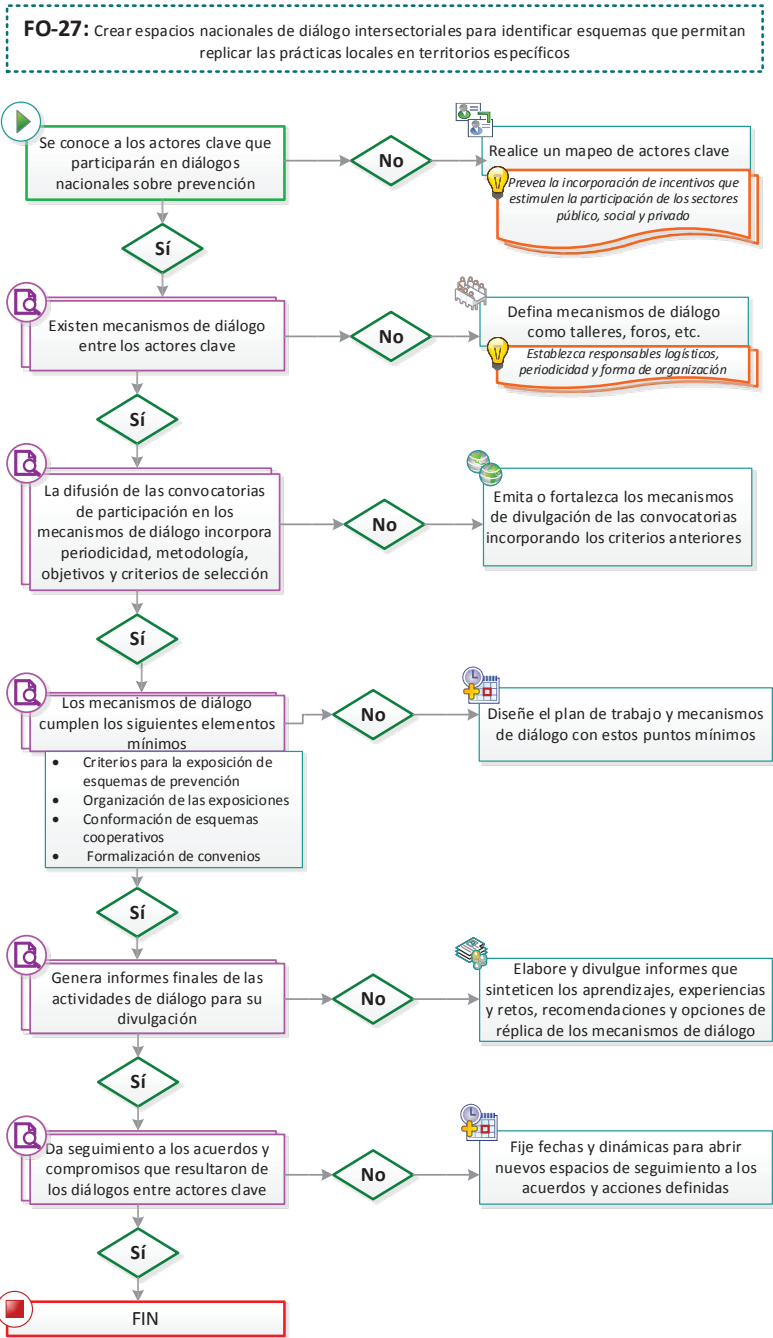
**Clave de éxito:** prevea mecanismos para motivar la participación de la mayor cantidad de actores en los espacios de diálogo nacionales.

- Sector público: instituciones públicas que aporten información de diversos sectores sobre prácticas que incidan en la prevención de la violencia y el delito, por ejemplo las educativas, de salud, juventud, institutos de mujeres, de desarrollo social, instituciones de justicia penal, seguridad, de desarrollo territorial y urbano, de empleo, entre otras.
- Sector privado: organizaciones empresariales con experiencia e interés en participar en los espacios de diálogo nacional (ver línea FO-24). Se sugiere la activa participación de medios de comunicación para facilitar la difusión masiva de mensajes.
- Sociedad civil: la instancia rectora promoverá la participación de la sociedad civil organizada y no organizada en la construcción de espacios de diálogo nacionales y en el seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas.
- Academia: se invitará a la academia y centros de estudio especializados a participar para compartir y difundir metodologías, conocimientos y experiencias sobre prácticas de prevención que ameriten ser replicadas.
- Otros: la instancia rectora identificará otros actores clave en la prevención interesados en participar en las dinámicas de trabajo.

3. Emisión de convocatorias para los espacios de diálogo. La instancia rectora de prevención emitirá sendas convocatorias —la interinstitucional y aquella en la que invita al resto de los actores— para desarrollar los diálogos, precisando las fechas, de ser necesaria la periodicidad, la metodología, los objetivos, así como los criterios para su eventual institucionalización.
4. Realización de los diálogos. La instancia rectora de prevención tendrá la responsabilidad de organizar el espacio de diálogo con base en la metodología preestablecida que deberá tener como mínimo los siguientes puntos:

- Criterios para la exposición de esquemas de prevención que puedan ser replicados. La instancia rectora definirá los criterios para que una práctica sea considerada susceptible de exponerse (por ejemplo, que se encuentre debidamente documentada, que haya utilizado adecuadamente indicadores de medición, que haya sido objeto de evaluación, entre otros) y hará explícita la organización para su presentación (por ejemplo, por ejes temáticos, por sectores, por territorios, por grupos de atención, por problemas, entre otros).
  - Organización de las exposiciones. De igual forma, precisará la estructura (por ejemplo, resumen ejecutivo, objetivos, participantes, sustento teórico, dinámica, resultados, recursos invertidos, entre otros), duración de la exposición y réplicas, así como la participación de representantes del resto de los sectores convocados.
  - Conformación de esquemas cooperativos. Toda vez que el propósito del espacio de diálogo es motivar la réplica de prácticas de prevención, se abrirán espacios para generar el vínculo entre actores y la instancia rectora funcionará como órgano articulador y promoverá la celebración y formalización de esquemas cooperativos. De igual forma, llevará registro de estos enlaces y procurará la participación de todos los sectores representados y vigilará que no se dupliquen esfuerzos.
  - Formalización de convenios o acuerdos. Al finalizar la sesión, la instancia rectora elaborará un documento en el que se sinteticen los puntos de convergencia y se señalen eventuales espacios de colaboración y réplica de prácticas, así como los vínculos y enlaces preliminares establecidos en el foro. Para protocolizar estos acuerdos, dar inicio a los esquemas formales de colaboración y facilitar el seguimiento el documento se someterá a consideración y aprobación de los asistentes.
5. Elaboración de informe final y programación de acciones futuras. La instancia responsable elaborará un informe final en el que se recopilen los aprendizajes, experiencias y retos identificados a partir de la realización de los diálogos. Asimismo, el informe contendrá una serie de recomendaciones para ampliar los esquemas de participación y comprometer con mayor vigor a los actores, para robustecer la conformación de esquemas cooperativos, para soportar financieramente la réplica de prácticas y el otorgamiento de asesoría técnica o acompañamiento en las nuevas iniciativas, entre otros temas de interés.
- Finalmente, el informe será distribuido en el formato más adecuado —manual, guía, libro, cuadernillo, plataforma electrónica u otro— a efecto de que todos los participantes puedan consultar los resultados de los diálogos.
6. Espacios de diálogo de seguimiento. Por último, la instancia rectora de prevención fijará fechas y dinámicas bajo las cuales se abrirán nuevos espacios de diálogo para dar seguimiento a los acuerdos tomados, a las acciones definidas para enfrentar los retos, a los resultados derivados de los esquemas colaborativos y de la réplica de prácticas.

### 1.3. Flujograma



## 2. Autodiagnóstico institucional

Para abrir espacios de diálogo es necesario mapear a los actores involucrados, revisar qué esquemas podrían ser los adecuados para motivar el diálogo y revisar la disposición de los actores para desarrollar esquemas colaborativos.

### Preguntas guía

- ¿Realiza espacios de diálogo intersectoriales para intercambiar esquemas que permitan replicar prácticas locales en materia de prevención?
- ¿Los espacios de diálogo se encuentran institucionalizados?
- ¿Los espacios de diálogo están basados en experiencias locales?
- ¿Cuenta con esquemas de participación de distintos actores en espacios de diálogo nacionales e intersectoriales?

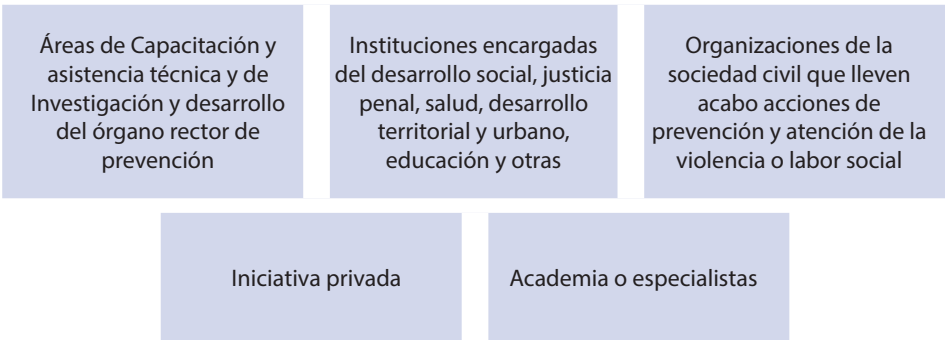
## 3. Identificación de actores

En función de las instituciones gubernamentales de cada país, se identificarán a las instancias y actores clave para promover la creación de espacios de diálogo intersectoriales de carácter nacional.

Gobierno: funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno. La instancia rectora de prevención será un actor estratégico con responsabilidad de promover y organizar los espacios de diálogo y ser instancia articuladora entre los diferentes actores motivando la conformación de esquemas cooperativos.

La instancia responsable de prevención deberá vincularse y convocar a otras instituciones públicas relacionadas con la prevención de la violencia y la delincuencia, por ejemplo las de desarrollo social, justicia penal, salud, desarrollo territorial y urbano, educación y otras que considere pertinentes.

Sociedad civil: la instancia rectora de prevención buscará la participación activa de la sociedad civil organizada y no organizada e incentivará, principalmente, el involucramiento de tres grupos de la sociedad civil. En primer lugar, buscará vincularse con aquellas organizaciones con labor social e interés en prevenir y atender la violencia y delincuencia, en segundo lugar fomentará la participación de la iniciativa privada a efecto de construir esquemas cooperativos y, finalmente, promoverá que la academia o las organizaciones especializadas aporten conocimientos e información innovadora sobre algunos cursos de acción que pueden implementarse.



#### 4. Previsión de recursos

Deberán preverse recursos para la organización y apertura de los espacios de diálogo. Por ejemplo, si el mecanismo elegido es la realización de foros, entonces la instancia rectora de prevención deberá contemplar recursos para la organización de los eventos —desde la emisión de la convocatoria, hasta la publicación y difusión del informe final—.

Una vez presentado el informe final, deberá considerar la programación de recursos para dar viabilidad al mecanismo de diálogo y soportar financieramente la réplica de prácticas y el pago para el otorgamiento de asesoría técnica o acompañamiento en las nuevas iniciativas.

#### 5. Ventajas, beneficios, ejemplos

Compartir información en materia de prevención con el objeto de identificar esquemas funcionales puede ser traer beneficios financieros y materiales pues acorta las curvas de aprendizaje.

Además, hacerlo bajo un esquema participativo e incluyente, propio de una sociedad democrática, impulsa con mayor ánimo el permanente intercambio de información y discusión y legitima la implementación de la política pública, tal y como ha ocurrido en Bolivia y Panamá con motivo de foros especializados en temas de jóvenes.

##### Ejemplos

En 2015 se realizó la V cumbre de Seguridad Ciudadana en Bolivia que contó con la participación de más de 300 instituciones y organizaciones sociales, entre las que destaca la iglesia católica, por ser la primera vez que se incorpora en este esquema.

La razón para incluir la en este espacio de discusión se encuentra en la amplia experiencia que tiene la iglesia católica en intervenciones realizadas en centros penitenciarios.

<http://eju.tv/2015/07/iglesia-participar-en-la-v-cumbre-de-seguridad-ciudadana-de-bolivia/>

Por otra parte, la organización Young Americas Business Trust publicó un formato de reporte de diálogos nacionales y locales realizado en el marco del IV Foro de Jóvenes de las Américas que tuvo lugar en Panamá en 2015. El Foro tuvo como propósito fomentar la activa participación de jóvenes en todas las etapas de políticas públicas específicamente en temas como educación, seguridad, migración, participación ciudadana, gobernabilidad democrática, medio ambiente y energía. El formato puede ser consultado en

<http://www.yabt.net/foro/download/Dialogos-Nacionales-Locales-Barquisimeto-Venezuela.pdf>



## Anexos



# Focalización

Clave:	FO-3
Línea de acción	Promover intervenciones multiagenciales en comunidades y zonas con altos niveles delictivos, de violencia y deterioro del tejido y la cohesión sociales.
Ejemplos	<p>La intervención multiagencial frente al delito y la constatación del apoyo público. El “Hammersmith &amp; Fulham Survey” es una investigación que se realizó en el Municipio londinense de Hammersmith &amp; Fulham. La investigación se centró en conocer la opinión de la comunidad respecto a los problemas delictivos que les ocasionaban mayor preocupación y qué agencias tenían incidencia en las intervenciones para su control.</p> <p>Disponible en: <a href="http://bibliotecavirtubibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DelitoYSociedad/article/.../115a.unl.edu.ar/ojs/index.php/DelitoYSociedad/article/.../115">http://bibliotecavirtubibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DelitoYSociedad/article/.../115a.unl.edu.ar/ojs/index.php/DelitoYSociedad/article/.../115</a>.</p> <p>En México se creó, con carácter permanente, la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia cuyo objetivo es la coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública en el diseño y ejecución de las políticas, programas y acciones en materia de prevención. Las comisión se integra por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría de Gobernación,</li> <li>• la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;</li> <li>• la Secretaría de Desarrollo Social;</li> <li>• la Secretaría de Economía;</li> <li>• la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;</li> <li>• la Secretaría de Educación Pública;</li> <li>• la Secretaría de Salud;</li> <li>• la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y</li> <li>• la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.</li> </ul> <p>El Ministerio de Seguridad Interior de Argentina en colaboración con el Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo impulsaron un proyecto denominado “Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local”, con el propósito de promover la implementación de políticas integrales de seguridad, con énfasis en la prevención, que incluyeran y comprometieran a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema. De esta manera, posteriormente se integraron los ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio Internacional y de Culto, la Municipalidad de la Ciudad de Neuquén y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.</p> <p>Más información en: <a href="http://www.minseg.gob.ar/node/1000">http://www.minseg.gob.ar/node/1000</a></p>

Clave:	FO-3
Ejemplos	<p>A partir del Programa de Cooperación en Temas de Seguridad con Panamá (SECOPA) financiado por la Unión Europea y administrado por el BID, se llevó a cabo un mapeo de todos los actores y sectores que intervienen, gestionan y/o ejecutan recursos o proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, a partir del cual se identificó la concurrencia de múltiples instituciones de carácter nacional, actores internacionales, así como actores privados o del sector social. Lo anterior con el propósito de integrar la Estrategia País de Seguridad Ciudadana desde un enfoque integral y de coordinación interinstitucional o multiagencial.</p> <p><b>Fuente:</b> Merchán, Myriam (2015), <i>Documento Técnico N°1. Fundamentos Legales, Sustantivos y Programáticos de Cooperación Internacional en Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia en Panamá</i>, Programa para la Cohesión Social en América Latina EUROsociAL.</p> <p>En Costa Rica se identifica que —según el decreto vigente— el Sector Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito está conformado por las siguientes instituciones centralizadas y descentralizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Justicia y Paz: administración carcelaria y prevención de la violencia a través del Viceministerio de Paz.</li> <li>• Ministerio de Seguridad Pública: organización de las policías.</li> <li>• Ministerio de Gobernación y Policía: articulación con el Ministerio de Seguridad y trabajo con las comunidades.</li> <li>• Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU): rectoría en el tema de mujer y violencia intrafamiliar.</li> <li>• Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD): encargado de coordinar, diseñar e implementar las políticas, los planes y las estrategias para la prevención del consumo de drogas, el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción, así como las políticas, los planes y las estrategias contra el tráfico ilícito de drogas y actividades conexas, la legitimación de capitales y el financiamiento al terrorismo.</li> <li>• Consejo de Seguridad Vial (COSEVI): administración del tema de seguridad vial y prevención de la violencia en los caminos nacionales.</li> <li>• Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA): órgano adscrito al Ministerio de Salud, enfocado a la dirección técnica, estudio, prevención, tratamiento y rehabilitación de la adicción al alcohol, al tabaco y a otras drogas lícitas o ilícitas.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Información proporcionada por el Gobierno de Costa Rica.</p>

Clave: FO-6	
<b>Línea de acción</b>	Incorporar en el marco legislativo la obligación de las autoridades de elaborar planes de desarrollo urbano, de vivienda y de movilidad, bajo un enfoque de prevención situacional y democratización del espacio público para la sana convivencia social.
<b>Marco de referencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jacobs, J. (1962). <i>Vida y muerte de las grandes ciudades, concepto de ojos en las calles</i>.</li> <li>• Jeffery, C.R. (1971). <i>Prevención del crimen a través del diseño ambiental</i>.</li> <li>• Newman, O. (1972). <i>Espacio defendible. Prevención del crimen a través del diseño urbano</i>.</li> <li>• Felson, M. y Cohen, L. (1979). <i>Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach, teoría de las actividades rutinarias</i>.</li> <li>• Cornish, D. y Clarke, R. (1986). <i>The reasoning criminal, teoría de la elección racional</i>.</li> <li>• Brantingham, P. J. y Brantingham, P.L (1984). <i>Patterns in crime, teoría del patrón delictivo</i>.</li> </ul>
<b>Ejemplo de técnicas de prevención situacional</b>	<p>De acuerdo con Cornish y Clarke (2003), las técnicas de prevención situacional se clasifican en cinco grupos según su objetivo:</p> <p><b>1. Aumentar el esfuerzo para el delincuente:</b> en el espacio público esto puede lograrse mediante el entorpecimiento de las actividades ilícitas y el control natural de accesos y salidas; sin embargo, debe tenerse especial precaución al emplear esta técnica, utilizando solo mecanismos que garanticen el libre y sano disfrute de los espacios públicos para toda la población</p> <p><b>a) Ejemplo en desarrollo urbano:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evitar la construcción de lugares trampa que sirvan de escondite o refugio a posibles delincuentes.</li> <li>- Promover mecanismos de vigilancia natural que permitan la libre circulación, por ejemplo mediante la regulación de puestos ambulantes, instalación de cabinas telefónicas, publicidad, y lugares de estacionamiento entre otros.</li> <li>- Integrar el diseño de espacios públicos con enfoque de género.</li> <li>- Incentivar el uso frecuente de espacios públicos mediante la realización de actividades de convivencia, lúdicas, deportivas, culturales, comerciales, entre otros.</li> </ul> <p><b>b) Ejemplos en vivienda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligar la utilización de principios de prevención a través del diseño urbano en la construcción y autoconstrucción de vivienda, por ejemplo evitar construcción de muros ciegos, lugares trampa, viviendas sin visibilidad al exterior.</li> <li>- Incentivar la redensificación de baldíos urbanos y zonas en abandono</li> </ul> <p><b>c) Ejemplos en movilidad y transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Controlar y vigilar el acceso y salidas de las estaciones de transporte público, así como los momentos de ascenso y descenso de pasajeros.</li> <li>- Evitar el pago directo en efectivo en las unidades de transporte público.</li> </ul>

Clave:	FO-6
<p><b>Ejemplo de técnicas de prevención situacional</b></p>	<p><b>2. Aumentar la detección de un delito o actividad ilícita:</b> se puede conseguir por medio de la vigilancia natural de los espacios, la reducción del anonimato y la claridad visual del entorno público.</p> <p><b>a) Ejemplo en desarrollo urbano:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer lazos de cooperación en la creación de mapas delictivos con las instancias de seguridad ciudadana.</li> <li>- Aumentar la visibilidad del entorno urbano.</li> <li>- Articular la disposición de espacios públicos con equipamientos de vigilancia, seguridad y auxilio.</li> <li>- Policía de proximidad y de resolución de conflictos con participación ciudadana</li> </ul> <p><b>b) Ejemplos en vivienda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incentivar los usos de suelo mixtos para permitir el desarrollo de actividades económicas diversas y por tanto el flujo peatonal en diferentes horarios.</li> <li>- Incentivar que el uso de mecanismos de vigilancia y -servicios de auxilio disponibles al interior de las viviendas.</li> </ul> <p><b>c) Ejemplos en movilidad y transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducir el anonimato de los conductores de transporte público y empresas operadoras.</li> <li>- Llamadas o módulos de emergencia y denuncia</li> </ul> <p><b>3. Reducir las provocaciones</b> o disposiciones emocionales transitorias que pueden llevar a la comisión del delito; mantener espacios públicos de calidad, intuitivos, inclusivos y confortables aporta en la reducción de las situaciones de frustración y estrés.</p> <p>Por otra parte, la participación comunitaria y educación ciudadana permiten neutralizar conflictos y mantener en buen estado los espacios pues se reduce así la posibilidad de que aparezcan conductas antisociales.</p> <p><b>a) Ejemplo en desarrollo urbano:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la construcción o mantenimiento de espacios públicos vecinales.</li> <li>- Mantener en buen funcionamiento la infraestructura y servicios públicos urbanos.</li> </ul> <p><b>b) Ejemplos en vivienda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomentar la existencia de comités vecinales para la cooperación en el mantenimiento de espacios públicos y resolución pacífica de conflictos.</li> <li>- Dar rápida cobertura de infraestructura y servicios urbanos en zonas de crecimiento urbano.</li> </ul> <p><b>c) Ejemplos en movilidad y transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incorporar infraestructura de protección a peatones y ciclistas.</li> <li>- Construir rutas y caminos seguros en zonas escolares y cruceros de alta incidencia de accidentes viales.</li> <li>- Instalar señalamientos y dispositivos de control del tránsito.</li> </ul>

Clave:	FO-6
<p><b>Ejemplo de técnicas de prevención situacional</b></p>	<p><b>4. Eliminar las excusas</b> se centra en clarificar las normas de conducta, concientizar y sensibilizar a los posibles infractores y facilitar la elección de opciones no delictivas, esto puede lograrse incorporando la participación comunitaria en el establecimiento y difusión de reglas sobre el uso del espacio público, y mediante infraestructura de control de flujos y señalización que asista al obediencia de las normas.</p> <p><b>a) Ejemplo en desarrollo urbano:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgar e incentivar la educación ciudadana en el uso de espacios públicos.</li> <li>- Promover que la comunidad conozca los casos en que puede administrar el uso del espacio público respetando los principios de libre circulación y disfrute.</li> <li>- Educación cívica y de convivencia con un objetivo de servicio para todos.</li> </ul> <p><b>b) Ejemplos en vivienda:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilizar a la comunidad sobre la importancia de cuidar y mantener en buen estado las fachadas de las viviendas, edificios públicos y privados y sus alrededores “La Ciudad es mi casa”.</li> </ul> <p><b>c) Ejemplos en movilidad y transporte:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgar e incentivar la cultura de seguridad vial.</li> <li>- Reducir velocidad en calles locales o con flujo peatonal intenso.</li> <li>- Plan de movilidad urbana integral.</li> </ul> <p><b>5. Reducir la rentabilidad del delito</b>, este principio se orienta principalmente a la modificación del blanco u objetivo, por lo que es poco utilizable en el espacio público y por lo tanto no se incorpora en la tabla de ejemplos de esta línea de acción. Sin embargo, es importante mencionar que esta estrategia emplea mecanismos que disipan o castigan los beneficios de un delito.</p> <p><b>Fuente:</b> Cornish y Clarke (2003), citado en: <i>Revista de derecho penal y criminología</i>, 3a Época, No. 1 (2009), págs. 395-409. Disponible en: <a href="http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia-2009-1-30360/PDF">http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:DerechoPenalyCriminologia-2009-1-30360/PDF</a></p>

Clave:	FO-10
<b>Línea de acción</b>	Instrumentar proyectos participativos de movilidad segura con una perspectiva integral de transformación del entorno público a efecto de generar condiciones que favorezcan el orden y la protección para las personas y los medios de transporte, con especial énfasis en niñas, niños y mujeres.
<b>Ejemplo de contenidos de diagnóstico</b>	<p><b>1. Infraestructura</b> (localización, dimensiones, materiales, estado de deterioro, continuidad y obstrucciones y autoridad responsable):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Banquetas.</li> <li>• Superficie de rodamiento vehicular.</li> <li>• Ciclovías.</li> <li>• Señalamientos horizontales y verticales.</li> <li>• Dispositivos de control de tránsito y semáforos.</li> <li>• Mobiliario urbano.</li> <li>• Luminarias.</li> <li>• Rampas.</li> <li>• Rotondas, calles peatonales o de uso preferente.</li> </ul> <p><b>2. Servicios y equipamientos</b> (ubicación, horarios de operación, número y tipos de usuarios, frecuencia, autoridad responsable):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipamientos de educación, cultura, deporte, comercio, salud y asistencia social.</li> <li>• Estaciones de transporte público y marquesinas.</li> <li>• Servicios de recolección de residuos.</li> <li>• Servicio de poda de calles y camellones.</li> <li>• Rutas o líneas de transporte público ya sea autobús, camionetas, tren, metro, etc.</li> </ul> <p><b>3. Imagen urbana y percepción ambiental</b> (perfil de calle con vanos y macizos, accesos, tipos y jerarquía de vialidades, usos de suelo, obstáculos a la circulación, lugares trampa, vandalización de fachadas y mobiliario y actividades realizadas en el espacio público: económicas, recreativas, socializantes y antisociales).</p> <p><b>4. Vigilancia natural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accesibilidad.</li> <li>• Mantenimiento de elementos urbanos.</li> <li>• Usos y actividades.</li> <li>• Incivilidad y descontrol social.</li> </ul> <p><b>5. Flujos</b> (Personas o vehículos por hora, por tipo de vuelta o movimiento en caso de intersecciones viales):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Volumen de tránsito en el día y la noche de peatones, ciclistas, motociclistas, vehículos de transporte público y de personal, vehículos particulares y autos pesados.</li> </ul> <p><b>6. Incidencia</b> (lugar de ocurrencia, horarios, tipo de delito, grupo vulnerable más afectado, causas del accidente):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Accidentes viales.</li> <li>• Delitos.</li> </ul> <p><b>7. Cohesión social y percepción</b> (grado de temor de los usuarios, confianza en los elementos policiacos, modos de solución de conflictos de violencia durante la movilidad, respeto a las normas de tránsito y uso de las vías, red de actores por lazos de cooperación):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vecinos y usuarios.</li> <li>• Grupos organizados de la sociedad.</li> <li>• Responsables del control de los espacios.</li> </ul>



Clave:	FO-13
Línea de acción	Emprender medidas rigurosas de venta, control, distribución y acceso a bebidas alcohólicas por parte de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
Ejemplos	<p>De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, las medidas que han demostrado ser efectivas para prevenir la violencia causada por el consumo nocivo de alcohol se pueden clasificar como sigue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de la disponibilidad de alcohol. Medidas para controlar la venta de alcohol, por ejemplo, mediante restricciones en la venta, los horarios y el número de establecimientos. Tal es el caso de algunos países en los que el gobierno se encarga de controlar la venta de alcohol, en particular mediante licencias a monopolios que controlan la venta al por menor, por ejemplo, Costa Rica, Suecia, partes de Canadá y Estados Unidos. Otro ejemplo de este tipo de medidas es el de la aplicación de una ley municipal en la ciudad de Diadema en Brasil, que impedía la venta de alcohol después de las 23:00 horas y que se tradujo en una reducción significativa de la violencia. En cuanto a la densidad de tiendas de alcohol al por menor, existen diversos estudios realizados en distintas latitudes (Noruega, Australia, Estados Unidos), que demuestran que el aumento o disminución de las tiendas de alcohol es directamente proporcional a los niveles de violencia registrados.</li> <li>• Aumento del precio del alcohol. Entre las medidas para restringir el acceso mediante el aumento de precio se encuentran la aplicación de impuestos y las políticas de precio mínimo. Una serie de meta análisis han investigado la relación entre la variación en el precio y la demanda de cerveza, vino y licores llegando a la conclusión de que un aumento de 1% en el precio de estas bebidas reduciría el consumo en aproximadamente 0,46% en el caso de la cerveza, 0,69% en el del vino y 0,80% en el de los licores. Un ejemplo de este tipo de medidas es el programa Viviendo con el Alcohol (Living with Alcohol) de Australia, el cual además etiquetó la recaudación adicional de impuestos sobre el alcohol para financiar las intervenciones de prevención.</li> <li>• Reducción del consumo de alcohol en los bebedores problemáticos. Estas medidas están dirigidas a los bebedores individualmente, por ejemplo, intervenciones breves para bebedores problemáticos o tratamiento del alcoholismo. Diversos estudios en Estados Unidos y Australia llegaron a la conclusión de que las intervenciones dirigidas a este tipo de personas pueden reducir las lesiones relacionadas con el alcohol, la violencia de pareja y el maltrato de menores, entre otros tipos de violencia.</li> <li>• Intervenciones comunitarias para mejorar los ambientes en los que se consume alcohol. Incorporan una serie de medidas para movilizar recursos de la comunidad, promover la venta responsable al por menor, mejorar el confort y diseño de los establecimientos en los que se consume alcohol y aplicar estrictamente la legislación relativa al alcohol. Un ejemplo de estas intervenciones es el proyecto Estocolmo Previene los Problemas de Alcohol y Drogas, de Suecia, a través del cual se estableció una coalición entre los representantes de la junta de concesión de licencias, la policía, la administración municipal, la junta de salud nacional, el ayuntamiento de Estocolmo, la asociación de dueños de restaurantes, el sindicato del personal de restaurantes y los dueños de establecimientos autorizados de la ciudad, con el objeto de reducir los problemas asociados al consumo de alcohol. Las intervenciones incluían la formación del personal que trabaja en los bares, la capacitación de supervisores en cuestiones como la gestión de conflictos, el desarrollo de políticas internas en los establecimientos autorizados y la aplicación rigurosa de las normas de concesión de licencias.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> Organización Mundial de la Salud (2013), <i>Prevención de la violencia: la evidencia</i>, El Paso, Texas, Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Serie de orientaciones sobre prevención de la violencia: la evidencia). Disponible en: <a href="http://www.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488_spa.pdf">www.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488_spa.pdf</a></p>

<b>Clave:</b>	<b>FO-14</b>
<b>Línea de acción</b>	Impulsar acciones de justicia restaurativa, reinserción social y tratamiento en libertad, con un enfoque integral que contribuya a disminuir los niveles de reincidencia, favorezca la reintegración familiar y la reconstitución de la cohesión social, y brinde nuevas oportunidades a las y los adolescentes en conflicto con la ley.
<b>Ejemplos</b>	<p>La Fundación Paz Ciudadana de Chile es un organización civil en Chile que se ha encargado de evaluar los proyectos de reinserción en ese país. En 2012 realizó un concurso nacional de buenas prácticas en rehabilitación y reinserción de adolescentes en conflicto con la ley en colaboración con la UNICEF. La metodología para la premiación de los programas se basó en la eficacia, replicabilidad y sostenibilidad del programa.</p> <p>Para consultar los programas premiados se puede consultar la página:  <a href="http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Concurso%20Buenas%20practicass.pdf">http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Concurso%20Buenas%20practicass.pdf</a></p> <p>Por otra parte, en la Conferencia Ministerial “Mejorando la eficacia de las políticas penitenciarias en América Latina: la inserción efectiva de personas en conflicto con la ley” se emitió la Declaración de Costa Rica, en donde los gobiernos de la región se comprometieron a impulsar un conjunto de medidas para mejorar las condiciones del sistema penitenciario y sentar las bases para favorecer la reinserción social.</p> <p><a href="http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418802634-Declaracion%20de%20Costa%20Rica_16122014.pdf">http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1418802634-Declaracion%20de%20Costa%20Rica_16122014.pdf</a></p>

<b>Clave:</b>	<b>FO-15</b>
<b>Línea de acción</b>	Fomentar actividades culturales, deportivas y de educación sexual y reproductiva, así como de habilidades para la vida, que generen modelos de vida saludable y libre de violencia en la infancia, adolescencia y juventud.
<b>Ejemplos</b>	<p><b>Grupo Cultural Afroreggae, Brasil:</b> como otros programas basados en el arte, Afro Reggae previene el delito mediante transformaciones individuales, ofreciendo empleo y una fuerte identidad a jóvenes en riesgo, contribuyendo a la resolución de conflictos a través de la transformación del contexto, dando voz a la población oprimida y creando espacios neutrales para encuentros entre partes en conflicto.</p> <p><b>Fuente:</b> Durston, Anne (2008), <i>Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro</i>, URVIO, Ecuador. Disponible en: <a href="http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/8471_Cached.pdf">http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/8471_Cached.pdf</a></p> <p><b>Centros de Prevención Comunitaria Reintegra I.A.P., México:</b> esta práctica contempla el trabajo individual, relacional, escolar y comunitario, basado en el fortalecimiento de las habilidades, capacidades y competencias, mediante procesos de desarrollo humano, promoción artística, cultural y recreativa para prevenir conductas delictivas en adolescentes y jóvenes que viven en situación de riesgo social, y con los que se trabaja en espacios públicos ubicados en las colonias Guerrero y La Lagunilla del Distrito Federal.</p> <p><b>Fuente:</b> <i>Sistematización de buenas prácticas de prevención del delito y la violencia</i>, Programa para la Convivencia Ciudadana, USAID, México. Disponible en: <a href="http://www.pcc.org.mx/historias-de-exito/item/buenas-practicas-ejemplos-para-la-prevencion-del-delito-y-la-violencia">http://www.pcc.org.mx/historias-de-exito/item/buenas-practicas-ejemplos-para-la-prevencion-del-delito-y-la-violencia</a></p> <p><b>Programa Fuerza Joven, Colombia:</b> implementado por la Alcaldía de Medellín, se desarrolla en tres niveles de intervención; en el nivel de prevención secundaria, se enfoca en Jóvenes en Alto Riesgo de pertenecer a grupos armados al margen de la ley, proporciona opciones de desarrollo al margen del delito a jóvenes habitantes de territorios marcados por la presencia de grupos violentos o ilegales. Su metodología considera acompañamiento psicosocial individual y familiar, vinculación a instancias educacionales o laborales, trabajo social comunitario, actividades artísticas, culturales y deportivas.</p> <p><b>Fuente:</b> Tocornal, et al. (2011), <i>Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe</i>, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. Disponible en: <a href="http://www.cesc.uchile.cl/serie_documentos_09.htm">http://www.cesc.uchile.cl/serie_documentos_09.htm</a></p>

<b>Clave:</b>	<b>FO-16</b>
<b>Línea de acción</b>	Trabajar con pandillas para desarrollar modelos de convivencia inclusivos, de identidad juvenil, de transformación de liderazgos, así como de convivencia comunitaria y proyectos productivos, en coordinación con los sectores social y empresarial, a efecto de ofrecer a sus integrantes oportunidades de emprender nuevos estilos de vida.
<b>Ejemplos</b>	<p><b>Proyecto “Ceasefire”:</b> se llevó a cabo en Boston y consistió en toda una gama de iniciativas policiales y sociales para anular una ola de violencia entre las pandillas, que involucraba a varones jóvenes de zonas en conflicto. La parte de trabajo policial se centró en procedimientos para incautar armas y advertir a quienes persistían en cargarlas con encarcelarlos. El objetivo era lograr que los jóvenes en riesgo creyeran que experimentarían duras y predecibles consecuencias punitivas por cargar armas e involucrarse en hechos de violencia. El componente social, a partir del análisis de salud pública, incluyó programas de prevención tales como asistencia por parte de trabajadores sociales a jóvenes de pandillas callejeras, para ayudarlos –a ellos y a sus familias- a tener acceso a los servicios sociales. Boston incrementó los servicios para jóvenes que huían de sus hogares y estableció programas para ofrecer tutorías y reducir las tasas de deserción escolar. También aumentó el adiestramiento laboral y movilizó a empresas locales para que crearan empleos para jóvenes en riesgo. Un tercer componente consistió en que los esfuerzos policiales y de salud pública, operaran en colaboración con una clara división de labores. Así, la policía repartió folletos que informaban a los jóvenes dónde podían obtener ayuda y apoyo, de modo que la combinación de policía concentrada en la disuasión y la oferta de servicios de asistencia, animó a los jóvenes a tomar las ofertas de servicio. Un cuarto componente lo constituyeron las madres de los jóvenes, quienes presionaban a los dirigentes políticos a tomar medidas para solucionar el problema e incitaron a sus hijos a abandonar estilos de vida violentos que los ponían en riesgo de lesiones y muerte.</p> <p><b>Fuente:</b> Waller, Irvin (2014). <i>Control inteligente del delito</i>, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), México.</p> <p>En México la Fundación Cauce Ciudadano, fundada por ex pandilleros, construyó un centro de desarrollo comunitario para prevenir el ingreso de niños y jóvenes a la redes del crimen organizado. De igual forma implementa un programa de protagonismo social juvenil, con el que jóvenes transforman sus habilidades de pandilleros en emprendimientos sociales y económicos a través de actividades socio-comunitarias.</p> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://cauceciudadano.org.mx/">http://cauceciudadano.org.mx/</a></p> <p><b>Operation Peacekeeper:</b> es un programa de policía orientado a la solución de problemas que se implementó en 1997 para hacer frente a la violencia armada de los miembros de pandillas juveniles en Stockton, California. Tuvo el objetivo de reducir la participación de jóvenes de 10 a 18 años en pandillas y disminuir la violencia por armas de fuego entre pandillas juveniles. Sus actividades se centran en transmitir un mensaje claro y creíble sobre las consecuencias y riesgos de involucrarse en una pandilla, a través de trabajadores jóvenes de la comunidad, entrenados en tutoría, mediación y resolución de conflictos, organización comunitaria y manejo de casos, que sirven como modelos positivos para los jóvenes en riesgo. Su papel es asegurar que los jóvenes entiendan las consecuencias de la violencia y que hay alternativas positivas a la pertenencia a pandillas.</p> <p><b>Fuente:</b> <a href="http://www.crimesolutions.gov/">http://www.crimesolutions.gov/</a></p>

Clave:	FO-17
<b>Línea de acción</b>	Impulsar programas y proyectos de prevención y atención para la maternidad adolescente que contemplen cuidados prenatales, en primera infancia y habilidades parentales, eviten la deserción escolar y faciliten el desarrollo de actividades productivas.
<b>Ejemplos</b>	<p>De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud existen cuatro tipos de programas, con evidencia de éxito, para fomentar una relación sana, estable y estimulante entre padres e hijos: los programas de crianza, que proporcionan información y ayuda para los padres; los programas de padres e hijos, que proporcionan apoyo familiar, educación preescolar, cuidados y atención sanitaria y servicios de la comunidad; los grupos de apoyo social, que ayudan a los padres a crear redes de relaciones sociales para proporcionarse apoyo mutuo y reducir el aislamiento social; y, las intervenciones de los medios de comunicación, que tratan de educar y aumentar los conocimientos de los padres y reforzar la concientización acerca del maltrato a menores. Algunos ejemplos de estos programas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Positive Parenting Program, Triple P</i>. Puesto en práctica en países como Alemania, Australia, Estados Unidos, Hong Kong, Nueva Zelanda, Singapur, entre otros.</li> <li>• <i>Nurse Family Partnership</i>. Puesto en práctica en Estados Unidos.</li> <li>• <i>Early Head Start</i>. Puesto en práctica en Estados Unidos.</li> <li>• <i>Sure Start</i>. Puesto en práctica en Reino Unido.</li> <li>• <i>Circle of parents</i>. Puesto en práctica en Estados Unidos.</li> <li>• <i>Families</i>. Puesto en práctica en Australia.</li> </ul> <p><b>Fuente:</b> <i>Prevención de la violencia: la evidencia</i>, Organización Panamericana de la Salud, El Paso, TX., 2013. Disponible en: <a href="http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488_spa.pdf">http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85671/1/9789275317488_spa.pdf</a></p> <p>En Argentina, el Ministerio de Salud publicó, en virtud de la Ley Nacional N° 25.673, el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, que procura dar respuesta al problema de la mortalidad materna producto de abortos practicados en embarazos no deseados, en embarazos adolescentes y por contagio de SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual (ETS) a causa de relaciones sin protección. Además contempla campañas y consejerías comunitarias.</p> <p><b>Fuente:</b> “Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, Problemas y desafíos”, <i>Desafíos</i> No. 4, CEPAL, 2007. Disponible en: <a href="http://www.unicef.org/lac/desafios_n4_esp_Final(1).pdf">www.unicef.org/lac/desafios_n4_esp_Final(1).pdf</a></p> <p>En Argentina la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Ministerio de la Salud de la Nación, en el marco del Concurso Nacional de Buenas Prácticas en la iniciativa Maternidad Segura, premiaron al Programa de Atención de Madres Adolescentes (PROAMA), iniciativa creada en 1988 por miembros del Hospital Materno Infantil Ramón Sardá, que se encuentra incorporada a las políticas nacionales de salud sexual y reproductiva adolescente. Con un abordaje interdisciplinario, el programa atiende a madres de 16 años o menos y a sus hijos, por un periodo de tres años, especialmente en materia de prevención de ITS y recurrencia de embarazo. Las premisas fundamentales del PROAMA son: escuchar sin prejuicios, orientar y asesorar con contención y educar con procedimientos preventivos.</p> <p>En Costa Rica, además de promover la orientación vocacional y la capacitación técnica laboral de las madres adolescentes para facilitar su adecuada inserción laboral, a través del Decreto No. 7.735 de 1997 se convocó a la creación de una bolsa de empleo para madres adolescentes mayores de 15 años (a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y se recomienda también la construcción de albergues temporales para las madres adolescentes que no cuenten con el apoyo de sus familiares.</p>

Clave:	FO-18
Línea de acción	Establecer programas de trabajo con mujeres, madres o parejas de adolescentes y adultos privados de su libertad, enfocados en desarrollar habilidades de convivencia y cadenas productivas.
Ejemplos	<p><b>Programa de Justicia y Familia del Instituto de Justicia Vera</b>, Estados Unidos: desarrolla iniciativas creativas con una amplia variedad de aliados como agencias estatales, organizaciones comunitarias, religiosas, entre otras a partir de la constatación que los programas basados en las fortalezas y con un enfoque familiar tienen mejores resultados para quienes están en conflicto con el sistema de justicia. El enfoque de este programa promueve el fortalecimiento de las habilidades familiares y comunitarias, y el reconocimiento de los recursos y servicios existentes en la comunidad.</p> <p>Entre las iniciativas desarrolladas, destaca la capacitación y asistencia técnica a organizaciones comunitarias y estatales para que incorporen en su labor cotidiana el modelo de gestión de casos basados en fortalezas y orientados a la familia. Este modelo busca comprometer a las familias, y otras personas significativas, como fuentes de apoyo para personas en conflicto con la ley, identificando fortalezas y conexiones sociales. El programa se sustenta en la idea que el rol que las familias y las redes sociales juegan en la vida de personas encarceladas y en conflicto con la ley, es relevante y marca diferencias al momento de pensar en la reintegración social.</p> <p>Algunas herramientas para el trabajo con las familias que el Programa de Justicia y Familia recomienda son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnicas derivadas de la entrevista motivacional, que sirven para la recolección de información haciendo preguntas abiertas, no enjuiciadoras. Su objetivo es destacar las fortalezas de la familia, sus conductas prosociales, habilidades, capacidades y mecanismos de resolución de conflicto.</li> <li>• El genograma, que es un diagrama de la red social y familiar de la persona, que se construye con el o los entrevistados. Se identifican las personas significativas para la familia, su género, edad, tipo de relación (conflictiva, colaboradora, etc.) así como otra información que parezca relevante. El Programa recomienda enfocarse en las fortalezas en la misma medida que en las debilidades.</li> <li>• El ecomapa, también es un diagrama pero despliega los recursos estatales y locales que el participante usa, incluyendo las formales y las informales. A partir del ecomapa se pueden visualizar conflictos de intereses entre las distintas organizaciones con que la persona se asocia.</li> </ul> <p>El Instituto Vera señala que la experiencia del programa ha sido bien recibida por personal de la cárcel y personas que trabajan a nivel comunitario, por lo que su uso se ha ido extendiendo progresivamente en varios Estados. Los elementos centrales son la alianza cárcel-comunidad y el uso de diversas herramientas para construir un plan de reintegración donde la familia juegue un rol responsable.</p> <p>Mayor información en: <a href="http://www.vera.org/centers/family-justice-program">http://www.vera.org/centers/family-justice-program</a></p>

Clave:	FO-18
Ejemplos	<p><b>Programa Together Women (TW)</b>, Reino Unido: forma parte de los programas que ofrece el Servicio Nacional de Manejo de Infractores. Comenzó a operar como un proyecto piloto a fines de 2006 y se diseñó para dar respuesta a las necesidades de dos tipos de mujeres: 1) aquellas que habían infringido la ley, con el objetivo de disminuir su reincidencia; y 2) mujeres consideradas ‘en riesgo de delinquir’, debido a su estilo de vida (uso de drogas, familiares encarcelados, hijos sin soporte de una pareja, entre otros). Se consideró fundamental el anclaje local y la participación de la familia.</p> <p>Una vez que una mujer ingresa a un centro TW, se le realiza un diagnóstico individualizado del cual se deriva un plan de trabajo orientado a abordar aquellos factores que la ponen en riesgo delictivo o de reincidencia. A partir de ello, cada centro gestiona acciones de asesoría o tratamiento con proveedores de servicios locales, los que cubren una amplia gama de problemas tales como el acceso a beneficios sociales o vivienda, salud mental, adicciones, etc.</p> <p>El involucramiento activo de las mujeres en el diseño y revisión de su plan de trabajo busca empoderarlas. En este escenario, las mujeres juegan un rol determinante en asumir el control y la responsabilidad de sus vidas. Este es un punto central para el caso de mujeres infractoras, las cuales han sido desempoderadas a lo largo de su vida debido a la violencia sexual, física y psicológica de la que suelen haber sido víctimas.</p> <p>La evaluación del programa piloto realizada a un año de la implementación indica poderosos resultados en términos de satisfacción usuaria, la evaluación que hacen las instituciones de nivel local, mejoramiento de la gestión local e involucramiento comunitario.</p> <p>Mayor información en: <a href="http://fhg693.demonweb.co.uk/TWP/home.html">http://fhg693.demonweb.co.uk/TWP/home.html</a></p>

Clave:	FO-18
Ejemplos	<p><b>Proyecto “Volver a Confiar (VAC)”</b>, Chile: fue un proyecto piloto de reintegración social diseñado y ejecutado por el equipo del área de estudios penitenciarios del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana que trabajó con un total de 30 hombres y mujeres que cumplieron su condena en el Centro de Detención Preventiva Santiago Sur y Centro Penitenciario Femenino y regresaron a la comuna de La Pintana.</p> <p>El objetivo principal fue contribuir a la reinserción social de hombres y mujeres que han sido condenados por infracciones a la ley penal, por medio de la ejecución de un modelo de gestión basado en el acompañamiento individualizado y en la promoción del acceso a los servicios y programas sociales disponibles en su comunidad.</p> <p>El programa VAC trabajó el componente de apoyo familiar en torno a dos objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el proceso de regreso a la comunidad. La evidencia avala la idea que uno de los factores que diferencian a reincidentes de no reincidentes es que estos últimos cuentan con familias que los apoyan y promueven un comportamiento prosocial. Cada participante del programa identificó a una persona de su grupo familiar para ser un soporte activo para sus esfuerzos de reinserción. Su tarea consistió en promover el logro de los objetivos delineados por el participante del programa VAC, estimulando y fortaleciendo sus esfuerzos prosociales, particularmente en momentos de dificultad. Cabe mencionar que en la totalidad de los casos, los participantes del proyecto eligieron a una mujer de su familia para dicho soporte; la mayoría fue la madre, seguido por la pareja y la hermana.</li> <li>2. Fortalecer la situación general de las familias de ex reclusos y reclusas. Se entiende que en la medida en que la familia se encuentre fortalecida, disminuyen las probabilidades que uno de sus integrantes vuelva a la cárcel. Para ello, se proporcionó información pertinente, veraz y oportuna para acceder a subsidios económicos, resolución de problemas judiciales, derivación a redes de salud física y mental, incorporación al sistema educacional, promoción de la participación en grupos de mujeres y jóvenes, entre otros. Asimismo, se otorgó apoyo emocional a las familias que no contaban con herramientas suficientes o adecuadas para abordar el regreso de uno de sus integrantes desde la cárcel, quienes presentaban temores, ansiedades y muchas veces, poca confianza en las intenciones prosociales de su familiar ex recluso.</li> </ol> <p><b>Fuente:</b> Barahona, Alejandro et. al., (2010). <i>La experiencia del Programa Abriendo Caminos: Reflexiones para la política pública</i>, Ministerio de Planeación del Gobierno de Chile y Fundación Paz Ciudadana, Santiago. Disponible en: <a href="http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/.../refl-prog-abr.cam.pdf">www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/.../refl-prog-abr.cam.pdf</a></p>



Clave:	FO-22
<b>Línea de acción</b>	Establecer juntas o espacios de trabajo conjunto entre elementos policiales y vecinos de las comunidades a fin de acordar agendas concretas de acciones de prevención y control de delitos específicos e identificar aspectos a mejorar en la prestación de servicios públicos básicos.
<b>Clave de éxito</b>	<p><b>Los criterios para la creación de un fondo de participación para los comités vecinales son los siguientes:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Elaboración de instrumentos normativos.</b> Preferentemente, se señalará y garantizará la disposición de un fondo con recursos para financiar proyectos de prevención de la violencia y la delincuencia propuestos y gestionados por la propia comunidad bajo el liderazgo del comité vecinal; en la misma normatividad creada ex profeso deberán precisarse las reglas para regular el acceso y uso de los fondos, así como mecanismos de rendición de cuentas y transparencia.</li> <li><b>2. Convocatoria y selección de proyectos comunitarios.</b> En donde proceda y los fondos de financiamiento lo permitan, la instancia rectora de prevención emitirá una convocatoria a la comunidad para que, con base en metodologías participativas, presenten proyectos para prevenir la violencia y delincuencia en la comunidad. Posteriormente la instancia rectora seleccionará los proyectos beneficiados y transferirá recursos para la implementación del proyecto. La instancia rectora de cualquiera de la niveles de gobierno proporcionará acompañamiento a los vecinos y emitirá criterios para la evaluación final de los proyectos a través del acompañamiento y liderazgo del área de seguimiento y evaluación.</li> <li><b>3. Programa de trasfencia de conocimientos básicos a la comunidad en materia de prevención de la violencia y la delincuencia.</b> La instancia rectora de prevención deberá considerar el diseño e implementación de un programa de transferencia de conocimientos básicos a la comunidad dando prioridad al comité electo o bien a quienes instrumentarán los proyectos presupuestarios. De acuerdo a la suficiencia presupuestal, estos conocimientos que pueden ser transferidos mediante cursos, manuales o talleres, podrán otorgarse solo al comité electo o bien, pueden ser difundidos de manera abierta entre toda la comunidad interesada. La instancia rectora a partir del área de capacitación y asistencia técnica tendrá la responsabilidad de llevar a cabo esta actividad.</li> <li><b>4. Monitoreo y evaluación del ejercicio del fondo destinado a proyectos comunitarios.</b> Con base en los criterios establecidos por la instancia rectora de prevención, se evaluarán los proyectos ejecutados por la comunidad y, preferentemente, se elaborará un informe final para ser difundido entre los vecinos. Sería deseable que el informe final incorporaran, al menos, los siguientes elementos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico inicial de los problemas detectados mediante dinámicas participativas.</li> <li>• Descripción del curso de acción seleccionado.</li> <li>• Evaluación interna. La instancia rectora realizará una valoración objetiva cuantitativa y cualitativa sobre los resultados y el cumplimiento de metas y objetivos.</li> <li>• Conclusiones y recomendaciones. Se deben identificar retos y ventanas de oportunidad.</li> </ul> </li> </ol>



Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

**EUROsocial** es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

