



PREVENIR
Cambiando la cara de la violencia



Sistematización Elaboración del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Palmares, Costa Rica



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Reino de los Países Bajos



Publicado por:
Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Apdo. Postal 755
Bulevar Orden de Malta, Edificio GIZ,
Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán
La Libertad, El Salvador
T +503 2121 5100
F +503 2121 5101

Viceministerio de Paz
Barrio Luján,
San José, Costa Rica
T +506 2233 0880

Responsables de la Publicación:
Max Loría Ramirez
Viceministro de Paz

Rubeena Esmail
Directora
Programa Regional
Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica
(PREVENIR)

Coordinación:
Elisabeth Frey
Coordinadora de Componente
Estrategias Municipales de Prevención con Participación de Jóvenes

Equipo técnico:
Freddy Abarca
Yahaira Monge
Gerardo Ortega
Jorge Rodríguez Villasuso
Gustavo Salazar

Diseño y diagramación:
Luis Cabrera

San José, 2014



**Sistematización
Elaboración del Plan Local de Convivencia y
Seguridad Ciudadana del Cantón de Palmares,
Costa Rica**

ÍNDICE

Presentación	6
Resumen Ejecutivo	8
I. Introducción	10
II. Enfoque metodológico de la sistematización	10
III. Sistematización de la experiencia del Cantón de Palmares	11
1. Modelo de articulación local para la prevención de la violencia del Viceministerio de Paz	11
Antecedentes	11
Objetivos	12
Fases de implementación	13
2. Selección de la experiencia	19
Justificación de la selección de la experiencia	19
Características del Cantón de Palmares	20
3. Recuperación de la experiencia	21
Descripción de la experiencia	21
Estructura de implementación	29
Análisis financiero	39
4. Análisis y reflexión	41
Cambios observados y retos a superar	41
Sostenibilidad y replicabilidad	45
Lecciones aprendidas	47
5. Conclusiones	48
Abreviaciones	50

TABLAS

1 Acciones de fortalecimiento de capacidades según las fases del proceso	29
2 Instituciones y personas que conforman el EFL	31
3 Recursos Humanos empleados para la construcción del Plan	39
4 Costos incurridos para la construcción del Plan	40
5 Servicios que brinda la Municipalidad de Palmares en el marco del Plan Local de Convivencia y presupuesto	40
6 Avances en la ejecución del Plan	42
7 Percepción de algunas personas de la comunidad sobre los resultados del Plan Local de Convivencia	43

GRÁFICOS

1 Fases del modelo de articulación local del Viceministerio de Paz	13
2 Vinculación multisectorial y multinivel	14
3 Proceso del Diagnóstico Cantonal de Seguridad Ciudadana	16
4 Estructura de implementación del Plan	30
5 Mapa de actores para la prevención de la violencia en Palmares	33
6 Resultados del análisis de las formas de cooperación existentes en Palmares para el proceso del Plan de Convivencia	35
7 Estructura y complejidad de la estructura de implementación	36
8 Evolución de la estructura de implementación	37
9 Etapas en la evolución de la estructura de implementación del Plan de Convivencia en Palmares	37

PRESENTACIÓN

El Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR) se desarrolla en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), la cual fue impulsada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El Programa es financiado por el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y co-financiado por los Gobiernos de los Países Bajos y Australia. Se implementa a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. El Programa además apoya actividades regionales que involucran a los ocho países miembros del SICA y fortalecen la integración y el intercambio entre los países de Centroamérica.

En el marco de estas acciones a nivel regional, PREVENIR ha apoyado la sistematización de la Elaboración del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Palmares en Costa Rica. La sistematización de experiencias vividas, su recuperación y documentación es una parte integral de la gestión de conocimientos, la cual permite aprender de otros y replicar las prácticas que han comprobado ser exitosas. Es en este sentido, que la experiencia del Cantón de Palmares presenta una buena práctica que puede servir de insumo para otros municipios no solo de Costa Rica, sino también de otros países centroamericanos.

La sistematización detalla los pasos que se han realizado en Palmares para elaborar el plan de prevención de la violencia, con participación de los actores locales y la asistencia técnica desde el nivel nacional. En tal sentido, la experiencia de Palmares es también un ejemplo de la implementación de políticas nacionales y su puesta en práctica a nivel municipal. En la sistematización, se analizan además las dinámicas de cooperación que permitieron que este esfuerzo de planificación hiciera partícipes a actores de diferentes niveles, sectores, del Gobierno y la sociedad civil.

Estas iniciativas de cooperación interinstitucional e intersectorial son la base para prevenir efectivamente la violencia. Por eso, el Programa PREVENIR está fomentando un enfoque sistémico de la prevención de la violencia juvenil que se centra en la articulación de actores y elaboración en conjunto de planes de prevención como base para el desarrollo de actividades preventivas, tales como el fomento del empleo juvenil y actividades preventivas en escuelas. En este sentido, esperamos que la sistematización de la Elaboración del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Palmares, pueda brindar muchos valiosos insumos.



Rubeena Esmail
Directora
GIZ-PREVENIR

En Costa Rica, el Viceministerio de Paz es el ente encargado de coordinar las políticas públicas de seguridad ciudadana y paz social. A partir de la Política de Estado en esta materia, la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ) y el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (PNPVPPS), hemos venido desarrollando diversas actividades y programas con estos objetivos. El Plan Nacional de Prevención establece varios componentes como la atención a la niñez, los jóvenes y la familia, la promoción de la resolución pacífica de conflictos, la prevención de la violencia, la comunicación para la paz y la participación de la sociedad civil. Un componente fundamental es la promoción del liderazgo de los Gobiernos Locales y de las comunidades, que hemos impulsado con la creación de la Oficina de Gestión Local y la elaboración de los planes locales de prevención de la violencia.

Este documento cuenta la historia de cómo el Cantón de Palmares se comprometió con este proceso y elaboró el Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana. El caso es sin duda una buena práctica, y la metodología seguida bien puede servir para ser desarrollada en otros lugares del país y la región centroamericana.

El éxito del proceso de elaboración y puesta en marcha del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Palmares y su respectiva sistematización como una “buena práctica”, ha involucrado la participación de múltiples actores. De manera especial quisiéramos agradecer el compromiso y apoyo de las autoridades municipales, tanto del Sr. Alcalde, Bernal Vargas Araya, como de los miembros del Concejo Municipal, quienes con una actitud visionaria y proactiva, han promovido las condiciones para el establecimiento de una estrategia cantonal en materia de prevención de la violencia.

La puesta en marcha del Plan, trabajo que requiere de un gran nivel de coordinación, planeación anual y monitoreo continuo, ha estado bajo el liderazgo del Capitán Freddy Abarca Vásquez, quien además ha sido acompañado por un gran equipo de trabajo conformado por María Fernanda Vargas Avendaño de la Casa de Justicia de Palmares; Rocío de los Ángeles Pineda Venegas, Orientadora Colegio Nocturno de Palmares; Marcela Ramírez González, Orientadora Escuela Pablo Alvarado; Jeisson Carvajal Golcher, Comité Cantonal de la Persona Joven; Gerardo Ortega Navarrete, Oficina de Planificación Municipal; Fabián Madrigal Rojas, Oficina de Gestión Cultural Municipal; y la Sra. Marianela Solórzano Rodríguez, de la Oficina de Gestión Social Municipal. Cabe destacar que tanto la conformación del Equipo Facilitador Local como la designación a tiempo completo de un Coordinador, en este caso el Lic. Abarca, ha sido considerado un factor de éxito clave del proceso llevado a cabo hasta el momento. A todos y cada uno de ellos, un reconocimiento especial por su trabajo y dedicación.

Asimismo, es válido reconocer el trabajo del personal técnico de la Oficina de Gestión Local, del Viceministerio de Paz, Yahaira Monge González y Gustavo Salazar Jara, quienes apoyaron desde la parte técnica, todo el proceso de elaboración y puesta en marcha del Plan, así como el acompañamiento al proceso de sistematización.

El Viceministerio de Paz agradece al Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica (PREVENIR), por su apoyo en la elaboración de este producto de gestión de conocimiento, que será de gran valor para la réplica de procesos parecidos y el intercambio de experiencias entre los países centroamericanos.



Max Loría Ramírez
Viceministro de Paz

RESUMEN EJECUTIVO

Palmares es uno de los 81 cantones que tiene Costa Rica. Al igual que el país y la región centroamericana, ha sido afectado por un fenómeno creciente de violencia y delitos. Este hecho ha impulsado a su población, a definir y promover una estrategia de prevención de la violencia y fomento de la cultura de paz. En la actualidad Palmares cuenta con un plan de prevención de la violencia en plena implementación, a través del involucramiento de actores relevantes de su población, vinculados al proceso. En el transcurso de 6 meses logró convocar a los actores clave, establecer los acuerdos necesarios para impulsar medidas de prevención, realizar un diagnóstico de la situación de violencia en el cantón y construir un plan de prevención que respondiera a las principales demandas de sus habitantes.

Esta iniciativa es producto de un acuerdo de cooperación entre el Gobierno Local de Palmares y el Viceministerio de Paz, en donde la Municipalidad ha asumido el liderazgo en el impulso de las medidas preventivas y el Viceministerio ha apoyado y acompañado el proceso con asesoramiento y metodologías adecuadas, orientadas a fortalecer las capacidades de los actores locales en la prevención de la violencia. De esta manera, a partir de julio de 2012 se inició un proceso para la construcción e implementación de un plan de prevención, sobre la base de un modelo de articulación local para la prevención de la violencia, propuesto por el Viceministerio de Paz. El proceso comenzó con un acercamiento entre las autoridades locales y la comunidad, con el propósito de obtener consenso sobre la problemática de la violencia, despertar el interés de los principales actores vinculados al tema y finalmente lograr su apoyo e involucramiento activo. Una vez establecidas las condiciones adecuadas se constituyó el Equipo Facilitador Local, formado por un grupo reducido de representantes de instituciones y organizaciones esenciales, con la misión de impulsar el proceso de construcción e implementación del plan de prevención. Esta instancia estratégica/operativa dinamizó el proceso, posibilitando la obtención de resultados en forma rápida. El Equipo Facilitador se encargó de coordinar

e impulsar las fases siguientes: la realización del diagnóstico, la construcción del plan de prevención y su posterior implementación y seguimiento.

Un elemento relevante para iniciar el proceso, fue la definición del marco político normativo de la prevención de la violencia. Costa Rica cuenta con instrumentos que favorecen el impulso de estrategias intersectoriales de prevención, tanto en el ámbito nacional, como local. Entre estos instrumentos están el Plan Nacional de Desarrollo, la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social y el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social. Este marco institucional reconoce el rol fundamental de los actores locales para resolver exitosamente los desafíos que plantea el tema de la violencia y criminalidad y en este sentido, favorece la articulación entre los niveles nacional y local. En el caso de Palmares, el interés y el liderazgo asumido por el Gobierno Local, se suman a las condiciones institucionales favorables, para impulsar una iniciativa exitosa de prevención en el municipio.

Establecidas las condiciones favorables, se iniciaron acciones de sensibilización y capacitación que fueron adoptando un carácter permanente y transversal durante el proceso. Como la violencia es un problema multidimensional, se necesitó el aporte y la articulación de los actores relevantes vinculados. Sin embargo, no siempre éstos entendieron la magnitud del problema, ni contaron con la capacidad necesaria para cumplir con su rol, por eso, las acciones de sensibilización y capacitación fueron esenciales para que adquirieran conocimientos y habilidades en relación a la iniciativa impulsada por el Gobierno Local y el Viceministerio de Paz y pudieran integrarse a un esfuerzo común de prevención en Palmares.

Algunos de los actores relevantes conformaron el Equipo Facilitador Local para iniciar el proceso de construcción e implementación del plan de prevención. El Viceministerio de Paz acompañó las acciones del Equipo Facilitador a través de su Oficina de Gestión Local, brindando asesoramiento y orientación en la implementación del modelo de

articulación local para la prevención de la violencia. De esta manera, se formó un equipo de trabajo multidisciplinario de carácter horizontal, que ha logrado construir una atmósfera de confianza entre sus miembros y que motiva en forma dinámica la consecución de los resultados previstos.

El Equipo Facilitador Local tiene la capacidad de vincularse con el nivel político representado por el Alcalde y el Consejo Municipal, de tal manera que sus acciones mantienen coherencia con la orientación política del municipio. Por otro lado, tiene la capacidad de vincularse y articular a las instituciones y organizaciones sectoriales relacionadas a la temática y cuenta con los recursos y mandatos necesarios para implementar acciones de carácter preventivo. Este conjunto de organizaciones que actúan en los niveles político, estratégico y operativo, conforman la estructura de implementación del plan de prevención de la violencia de Palmares.

Los actores en su conjunto, con la participación de la sociedad civil representada por sus organizaciones comunitarias, elaboraron un diagnóstico cantonal de prevención de la violencia y a partir de él construyeron el plan de prevención denominado Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Palmares. La amplia participación de las comunidades y los sectores de Palmares fue determinante para que el plan diseñado respondiera a las necesidades reales de la población, con los recursos preventivos disponibles en el municipio.

Cuando se elaboró el presente documento, el Plan Local de Convivencia tenía alrededor de 6 meses de implementación. En ese lapso se pudo observar una estructura de implementación fortalecida, integrada principalmente por actores locales, en un proceso dinámico de adecuación, basado en las necesidades planteadas por el entorno y siguiendo el plan definido. Logros que vale la pena recalcar son la capacitación y el involucramiento de actores locales relevantes, que en la actualidad están implementando acciones en el marco del Plan Local de Convivencia, lo que convierte a Palmares en menos dependiente de recursos externos para impulsar acciones y da a

la iniciativa una mayor sostenibilidad hacia el futuro.

Las organizaciones comunitarias han participado activamente en todas las fases del proceso. Su involucramiento inició con la elaboración del diagnóstico cantonal y la construcción del plan de prevención y continuó en la fase de implementación. La Municipalidad asumió el liderazgo de la iniciativa, dándole seguimiento a nivel político, mediante la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, el Concejo Municipal y sus unidades operativas relacionadas. Alrededor del 4% del presupuesto municipal se invierte en acciones vinculadas al Plan. Se comienzan a percibir cambios en los sectores en los que se está trabajando, como se aprecia en la introducción de buenas prácticas en las escuelas, la adecuación de los espacios públicos en algunas comunidades y en el fortalecimiento de redes locales, entre otros.

Los principales desafíos que se plantean son el aumento de la cobertura tanto geográfica como temática y el fortalecimiento de los actores clave como organizaciones comunitarias y la población joven.

En conclusión, Palmares ha logrado integrar y articular a los actores clave del cantón en la implementación de un plan de prevención de la violencia. Además cuenta con una estructura de implementación que es funcional y efectiva. Por esos motivos esta experiencia puede ser tomada como base, para orientar otras iniciativas que se estén implementando en condiciones similares.

I. INTRODUCCIÓN

El problema de la violencia y criminalidad se ha convertido en una de las principales prioridades para los países de la región centroamericana. Todos los gobiernos reconocen que es uno de los grandes desafíos a abordar en los próximos años, sin embargo, cómo hacerlo, es una de las grandes interrogantes a las que diversos actores están tratando de dar respuesta. En este sentido, existe un gran número de iniciativas con diferentes enfoques y diferentes arreglos para combatir y prevenir el problema. En la gran mayoría de los casos se implementan acciones en forma empírica, que a veces generan frustración por la inversión de recursos que no se traducen en éxito. Dada esta circunstancia, se hace particularmente importante la identificación de aquellas iniciativas que sí están siendo exitosas, y que podrían ser tomadas como tema de estudio para aprender de ellas, sacar conclusiones y establecer patrones de éxito para ser replicados en condiciones similares, parcial o totalmente.

Con este documento se pretende rescatar la experiencia del Cantón de Palmares en la Provincia de Alajuela, Costa Rica, en la construcción de su plan de prevención de la violencia y el fortalecimiento de su estructura de implementación. En tal sentido, se presentan los pasos del proceso de construcción del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Palmares y la experiencia vivida por los actores más relevantes en ese proceso, dando especial énfasis a los resultados obtenidos, los factores de éxito y las lecciones aprendidas.

II. ENFOQUE METODOLÓGICO DE LA SISTEMATIZACIÓN

“Una sistematización es un proceso de reconstrucción y reflexión analítica sobre una experiencia vivida. Implica un proceso de investigación, análisis y documentación”.¹ En tal sentido, la sistematización es un esfuerzo por comprender las características de una experiencia desde la perspectiva de las personas involucradas en ella, detectando conceptos y aprendizajes a partir de la práctica.

- **Definición de objetivos y alcances**

Los objetivos de la sistematización y sus alcances, fueron definidos mediante reuniones y comunicaciones con representantes de instituciones vinculadas a la experiencia de Palmares.

Objetivos de la sistematización:

- Sistematizar un proceso de trabajo que sea referencia de buena práctica a nivel nacional e internacional, para elaborar políticas locales de prevención de la violencia.
- Aprender de la experiencia de Palmares y transferirla a otros cantones.

Con las personas que estuvieron involucradas en la experiencia, personal del Viceministerio de Paz, del Ministerio de Seguridad Pública y de la Municipalidad de Palmares, se establecieron las características básicas de la sistematización y el plan de trabajo.

- **Recopilación y análisis de información secundaria**

El equipo de trabajo formado para la sistematización, recopiló la información secundaria disponible: políticas, planes y estrategias relacionados con el tema y documentos y comunicaciones de las instituciones involucradas que se generaron durante el proceso de construcción del Plan, entre otros. Con esta información se logró una

¹ Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Guía de Sistematización, pág. 2.

visión global del contexto en el que se desarrolló la experiencia (marco normativo, acuerdos, etc.) y se diseñaron las herramientas para la obtención de la información primaria.

- **Estudio de campo**

El estudio de campo fue realizado por el mismo equipo de trabajo constituido para la sistematización. Para la recolección de información primaria se realizó una visita de campo a Palmares. Se diseñaron y aplicaron instrumentos que permitieron obtener información primaria como insumo principal para la elaboración de la sistematización. Los instrumentos utilizados, que permitieron un acercamiento y comunicación con los diferentes tipos de actores que estuvieron o están vinculados a la experiencia, fueron:

- Grupos focales
- Entrevistas semi-estructuradas
- Taller de análisis del proceso

III. SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL CANTÓN DE PALMARES

1. Modelo de articulación local para la prevención de la violencia del Viceministerio de Paz

El modelo de articulación local para la prevención de la violencia del Viceministerio de Paz, es un proceso implementado por los actores locales relacionados con la temática y apoyado por el Viceministerio. Este proceso, que es explicado más adelante, tiene un enfoque preventivo para combatir la violencia y promover la paz social. Además prevé la incorporación de conceptos y herramientas que son utilizados para la formación de alianzas, la construcción de diagnósticos y planes participativos de prevención de la violencia y para la gestión y su implementación.

Antecedentes

La seguridad ciudadana es un tema que en los últimos tiempos ha venido tomando notoriedad. Particularmente en la región centroamericana ha adquirido tal relevancia, que ocupa un lugar predominante en la agenda de los países y de la región y ha dado lugar a la formulación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), impulsada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La inseguridad no afecta a todos los países de la región de igual manera. En El Salvador, Guatemala y Honduras los índices de criminalidad violenta se encuentran entre los más altos de América Latina y del mundo, mientras que en Costa Rica, Nicaragua y Panamá son significativamente menores. Sin embargo, el aumento sostenido de los índices de criminalidad y de violencia en los últimos años, preocupa de manera sustancial a los gobiernos de la región.

Frente a esta situación, el Gobierno de Costa Rica concluye:

“En Costa Rica la inseguridad ciudadana se ha constituido en uno de los problemas que más afecta la vida de las y los habitantes, situación de alta complejidad a la que se asocian una serie de factores, que refieren a varias dimensiones, a nivel objetivo y subjetivo.”²

² Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Gobierno de Costa Rica, Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”, San José, diciembre 2010, pág. 61.

En este contexto Costa Rica adquiere un compromiso para promover una cultura de paz y la seguridad ciudadana de sus habitantes, a través de medidas preventivas, entre otras. Este compromiso se ve manifestado en los arreglos institucionales, políticas, planes, estrategias y acciones impulsadas por el Gobierno y la sociedad civil, para abordar los problemas de inseguridad ciudadana, entre los que se destacan:

- Creación del Viceministerio de Paz en el Ministerio de Justicia, con la visión primordial de velar por la correcta coordinación y ejecución de las acciones preventivas que se llevan a cabo en el país. El Viceministerio debe impulsar y coordinar planes y programas dirigidos al fomento de la paz en el ámbito nacional; desarrollar una cultura de paz a través de la resolución alterna de conflictos y promover la participación de la sociedad civil.³
- Aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), uno de los instrumentos de gestión gubernamental más importantes de Costa Rica, diseñado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como “un instrumento que permite maximizar la utilización de los recursos públicos sobre las apuestas estratégicas en los sectores y regiones, así como en la identificación de aquellos programas y proyectos de inversión pública prioritarios”.⁴
- Aprobación de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ), que orienta el abordaje del tema de la violencia y criminalidad desde una perspectiva integral y de largo aliento. La complejidad de la temática y su temporalidad hizo necesario que se creara esta política para orientar las acciones del país más allá de los períodos de gobierno. En este sentido, es una política de Estado que permite dar sostenibilidad a las acciones preventivas, sin verse afectada por los cambios políticos.⁵

- Lanzamiento del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (PNPVPPS), instrumento creado como respuesta al PND y a la POLSEPAZ, para operativizar las acciones de prevención de la violencia y promoción de la paz social.

El marco institucional antes descrito, reconoce el rol fundamental de los actores locales para poder resolver exitosamente los desafíos que plantea el tema de la violencia y criminalidad. Dado que es a nivel local donde se materializan los hechos, es allí donde hay que implementar las acciones preventivas.

Es por eso que el Viceministerio de Paz propone, entre otras acciones,⁶ un modelo de trabajo preventivo con enfoque local, como parte de una estrategia que responde al PND y al PNPVPPS. Este modelo tiene como elementos clave, el fortalecimiento de las capacidades de los cantones para la prevención de la violencia, creación de la paz social y construcción de planes de prevención, que permitan a las instituciones y organizaciones locales, implementar y articular las acciones que sean necesarias en forma estratégica y programática.

Objetivos

Con el fin de cumplir con las metas y los mandatos institucionales definidos en el PND, la POLSEPAZ y el PNPVPPS, el Viceministerio de Paz propone un modelo de articulación local para la prevención de la violencia, que está siendo implementado en 20 municipios seleccionados para una primera fase.

El modelo propone una estrategia de trabajo, en donde los protagonistas sean los actores locales, y el Viceministerio quien acompaña y asesora la implementación del proceso.

En tal sentido, el Viceministerio visualiza las siguientes ventajas de trabajar la prevención de la violencia desde lo local:⁷

3 Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014, pág. 20.

4 PND, pág. 9.

5 PND, pág. 65.

6 El “modelo preventivo” descrito en este documento es una de las líneas de trabajo del Viceministerio de Paz. Existen programas como la Red de Jóvenes para la Prevención de la Violencia, Escuelas libres de armas, entre otros, que se aplican en distintas partes del país.

7 Viceministerio de Paz, Oficina de Gestión Local, Folleto.

- Promueve la participación y concertación de objetivos y prioridades entre actores (Gobierno Local, instituciones, comunidad y ONG) que tienen diferentes visiones del problema y de las soluciones, con distintos grados de poder.
- Genera una oferta interinstitucional e intersectorial adecuada a las demandas y características de los espacios locales.
- Garantiza la sostenibilidad de los procesos y propicia una adecuada rendición de cuentas.

Para poder brindar un acompañamiento efectivo a los espacios locales, el Viceministerio creó la Oficina de Gestión Local (OGL), con el objetivo de generar capacidades de gestión y articulación a nivel local para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas relacionadas con la prevención de la violencia.⁸

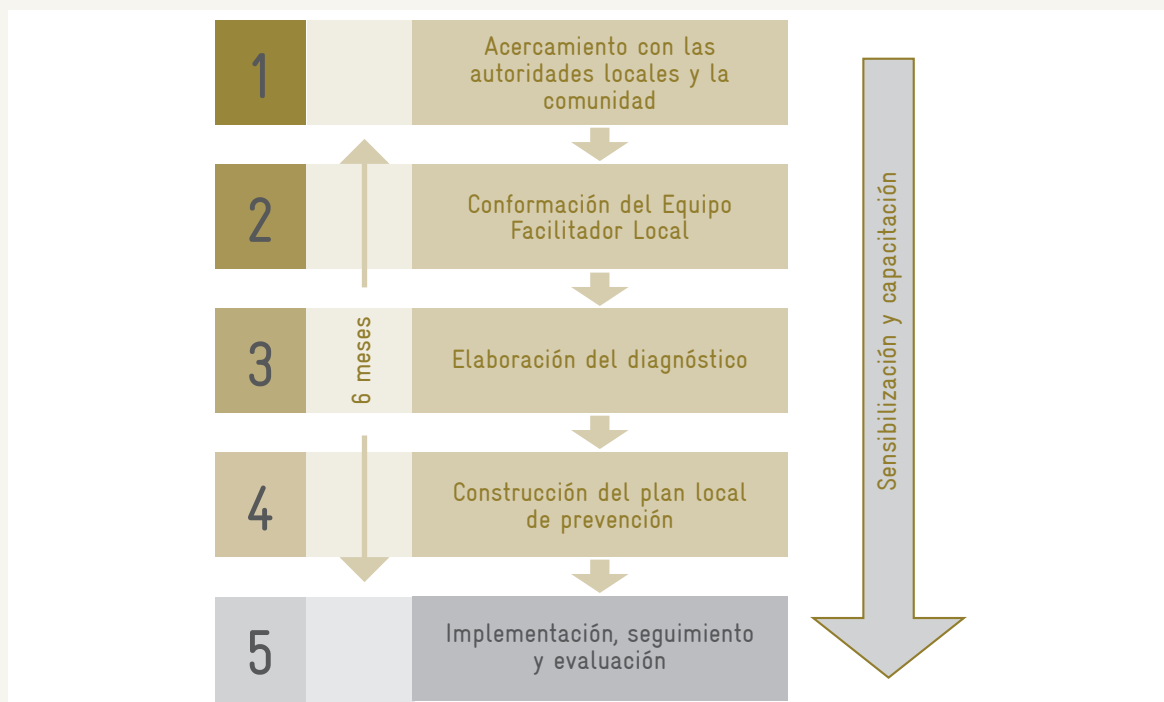
Fases de implementación

El esquema presentado fue elaborado a partir de materiales preliminares proporcionados por la OGL y de testimonios de las personas que pertenecen al Equipo Facilitador Local (EFL) y a la OGL mediante las entrevistas y talleres de trabajo.

El modelo consta de 5 fases y maneja la sensibilización y la capacitación como temas transversales:⁹

1. Acercamiento con autoridades locales y con la comunidad
2. Conformación del Equipo Facilitador Local
3. Elaboración del diagnóstico
4. Construcción del plan local de prevención
5. Implementación, seguimiento y evaluación

Gráfico N° 1: Fases del modelo de articulación local del Viceministerio de Paz



Fuente: Elaboración propia.

⁸ Información proporcionada por la OGL.

⁹ Información proporcionada por la OGL.

Fase 1: Acercamiento con las autoridades locales y la comunidad

En esta fase se realizan los primeros contactos entre el Viceministerio de Paz y las organizaciones locales más relevantes, primordialmente con el Gobierno Local, que tiene un rol de coordinación en todo el proceso. Se efectúan contactos con las principales autoridades municipales, con las instituciones relacionadas que operan en el ámbito local y con otros actores clave. El propósito de esta fase es formalizar el proceso y establecer canales de comunicación entre la Municipalidad del Cantón y el Viceministerio. La fase culmina con una carta de formalización entre la Municipalidad y el Viceministerio y la designación de una o varias personas de enlace municipal.

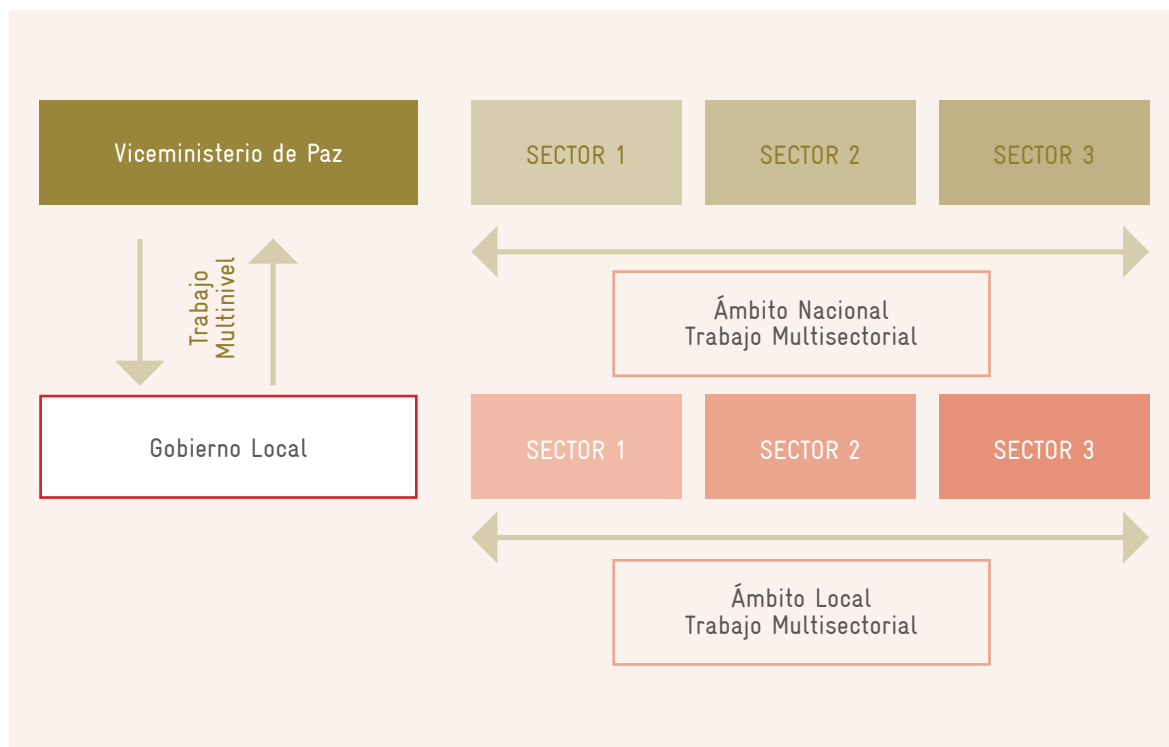
Como punto de partida, se hace una identificación de los actores locales relevantes, para la prevención de la violencia en el municipio. A partir de la identificación e importancia que tienen en la iniciativa, se hace contacto con ellos, se intercambia información y se les genera interés en participar en el proceso de

construcción e implementación del plan de prevención.

Las relaciones que se establecen en esta fase son muy importantes para el éxito del modelo. Además, se define quiénes participan y con qué roles. Por este motivo, la OGL realiza una presentación a las principales organizaciones sobre los objetivos y el modelo de trabajo a implementar.

Para la articulación surgen dos organizaciones clave: el Viceministerio de Paz y el Gobierno Local. Ambos tienen un rol articulador, tanto entre niveles como sectores; el Viceministerio facilita los canales de articulación entre sectores a nivel nacional (trabajo multisectorial) y el canal de articulación hacia el territorio (trabajo multinivel). El Gobierno Local facilita los canales de articulación entre sectores en el municipio (trabajo multisectorial), también transfiere experiencias, lecciones aprendidas y demandas hacia el nivel nacional (trabajo multinivel).

Gráfico N° 2: Vinculación multisectorial y multinivel



Fuente: Elaboración propia.

Objetivo de la fase:

Lograr la participación, el aporte e involucramiento de las organizaciones relevantes para la construcción e implementación del plan de prevención

Factores clave para el éxito de esta fase:

- Identificación y clasificación de las principales organizaciones y personas relacionadas con el plan de prevención
- Difundir la iniciativa hacia las diferentes organizaciones y personas
- Sensibilizar sobre la importancia del tema
- Capacitar a las organizaciones y personas clave en la implementación del Plan
- Transmitir una propuesta clara sobre los objetivos que se persiguen

Fase 2: Conformación del Equipo Facilitador Local

Muchas iniciativas orientadas a la prevención de la violencia se estancan, porque no logran operativizar acciones por falta de una estructura adecuada para tal fin. En el orden de las fases, hasta este momento se lograron las condiciones marco adecuadas para que el plan de prevención pueda desarrollarse. Sin embargo, debe haber una instancia que se ocupe de impulsarlo y hacerlo realidad.

El modelo propone la formación de un EFL, una instancia de articulación para llevar a cabo el proceso de construcción e implementación del Plan. Articula

a las principales instituciones relacionadas con la prevención de violencia en el municipio y sirve como nexo operativo para el Viceministerio de Paz, que actúa a través de la OGL. Al tener el EFL un carácter más operativo que político, permite lograr una mayor efectividad y agilidad a la hora de transformar los acuerdos políticos en acciones concretas para la implementación del proceso.

Los principales productos de esta fase son: la formación del EFL, la definición de la estructura general para la construcción y puesta en marcha del plan de prevención y un cronograma de actividades.

Objetivo de la fase:

Conformar un grupo de trabajo interdisciplinario e intersectorial, que impulse la construcción e implementación del plan local de prevención de la violencia

Factores clave para el éxito de esta fase:

- Selección adecuada de los integrantes del EFL, que deberán ser personas comprometidas, con disponibilidad de tiempo, capaces de construir un buen clima de trabajo, con funciones institucionales relacionadas al plan de prevención, de tal manera que contribuyan a formar un grupo multidisciplinario y multisectorial.

- Acordar y establecer canales de comunicación al interior del EFL y hacia el exterior, con el Gobierno Local y con la institución referente del tema a nivel nacional
- Definir y acordar los roles específicos para cada uno de los integrantes del EFL
- Documentar sistemáticamente las actividades y avances del EFL, para mantener una memoria del proceso que pueda retomarse cuando sea necesaria

Fase 3: Elaboración del diagnóstico

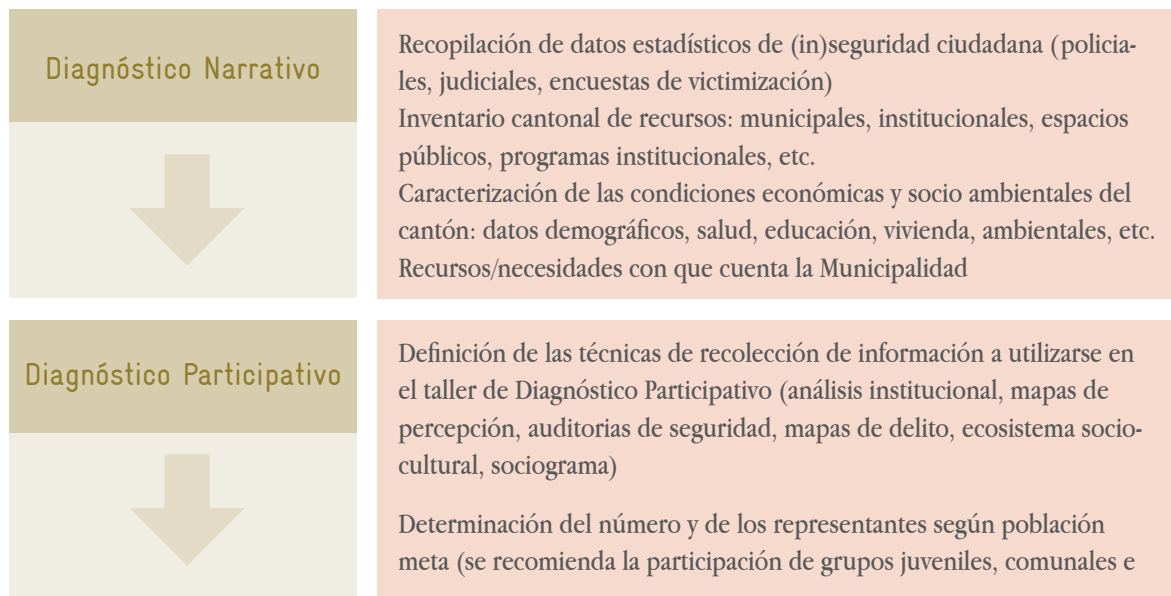
Una parte importante de esta fase se centra en el trabajo de recopilación, ordenamiento y análisis de la información disponible por parte del EFL. A través de este trabajo se logra una comprensión del tema desde un punto de vista multisectorial y la coordinación va tomando un mayor sentido desde la perspectiva de las organizaciones y personas que están participando en el EFL. Esta parte del proceso se llama “Diagnóstico Narrativo” y se construye en base a información primaria y secundaria con el aporte de datos de los diferentes sectores, considerando que en prevención no se trata sólo de establecer estadísticas sobre hechos delictivos, sino que es necesario incluir datos sobre educación y salud, entre otros.

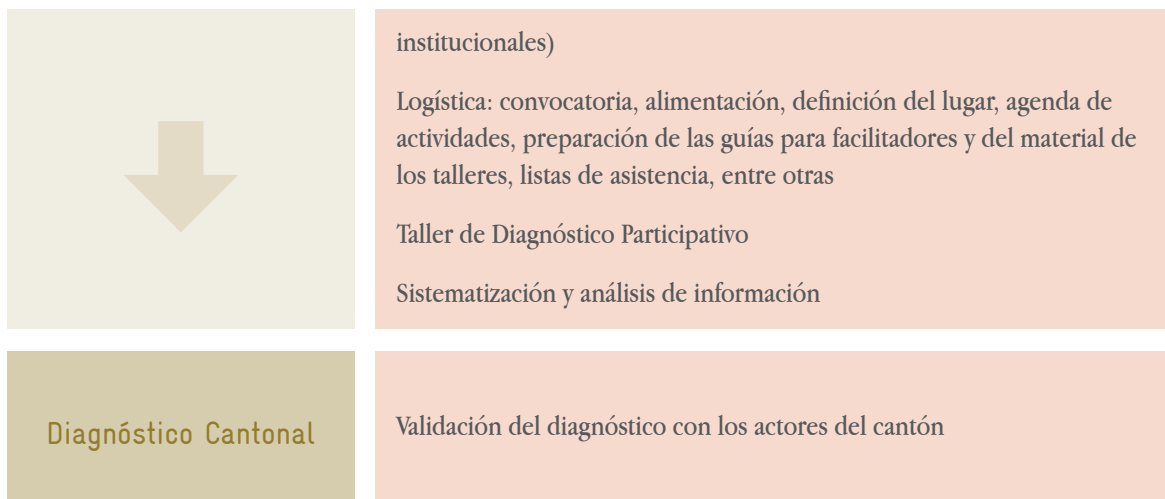
Otro componente de esta fase de diagnóstico, es la vinculación de los principales hallazgos encontrados a partir de la información secundaria, con las percepciones y vivencias de las comunidades y sectores principales relacionados a la prevención

de la violencia en el cantón. Esta parte se llama “Diagnóstico Participativo” y se hace mediante talleres con diversos sectores relacionados con el tema en el cantón. Se aplican herramientas que facilitan la identificación de los principales problemas y sus características. Es también un espacio en donde se comienzan a identificar propuestas y acciones orientadas a encontrar solución a los problemas detectados. En los diagnósticos participativos se involucra a las comunidades para que sean parte activa del proceso. A través de los talleres, las personas participantes logran adquirir una mayor percepción sobre la problemática de la violencia y criminalidad en el cantón.

El producto principal de la fase es un documento final de Diagnóstico Cantonal de Seguridad Ciudadana, que incluye el diagnóstico narrativo y participativo, establecido por los actores en el proceso.

Gráfico N° 3: Proceso del Diagnóstico Cantonal de Seguridad Ciudadana





Objetivo de la fase:

Lograr una identificación y comprensión común, sobre la problemática de la violencia en el cantón

3

Factores clave para el éxito de esta fase:

- Contar con información pertinente y actualizada
- Incorporar personas que conozcan la situación del cantón
- Acceder a la información de cada institución relacionada con el tema en el cantón
- Contar con asesoría técnica y metodológica para el diagnóstico
- Participación activa de los diferentes sectores relacionados y de la comunidad
- Lograr un ambiente de confianza en el EFL
- Que el diagnóstico tenga un enfoque participativo
- Lograr una difusión y comunicación efectiva con todos los sectores

Fase 4: Construcción del plan local de prevención

Con el resultado del Diagnóstico Cantonal se agrupan los problemas y las propuestas y se definen los ejes de trabajo. Se identifica el aporte de cada una de las instituciones vinculadas al EFL y sobre las áreas no atendidas se decide qué otras instituciones pueden aportar a la implementación del plan. Con estos insumos, se construye un plan local, con un objetivo a largo plazo que incorpora revisiones anuales. La construcción del plan de prevención es realizada por el EFL con el apoyo metodológico de la OGL.

El producto principal de esta fase es el documento final del plan local de prevención.

Objetivo de la fase:

Tener un plan de prevención de la violencia aprobado por la Alcaldía y validado con los principales actores del municipio

4

Factores clave para el éxito de esta fase:

- Incorporar los planes de trabajo de las instituciones con acciones relacionadas a la prevención de la violencia en el cantón
- Adoptar el plan como política municipal para que tenga sostenibilidad
- Que el plan sea un documento vigente, que pueda ser utilizado por todas las fuerzas vivas del cantón
- Contar con asesoría técnica y metodológica para la planificación

Fase 5: Implementación, seguimiento y evaluación

Una vez es aprobado el plan por el Concejo Municipal, comienza la fase de implementación, seguimiento y evaluación. El EFL está encargado de hacer el seguimiento operativo del plan, que es implementado a través de las instituciones socias. En esta fase se establecen los mecanismos de comunicación y de seguimiento.

Un elemento importante de esta fase es contar con una estrategia de comunicación para el plan local. Se prevé la realización de una primera evaluación del desempeño a los 6 meses de implementación, e informes de evaluación de resultados en forma anual.

Los productos principales de esta fase son los informes anuales de resultados y la estrategia de comunicación.

Objetivo de la fase:

Implementación del plan y logro de sus objetivos

5

Factores clave para el éxito de esta fase:

- Dar seguimiento a las acciones, tanto a nivel operativo (EFL) como político (Concejo Municipal y/u otras instancias políticas)
- Designar un coordinador del EFL con dedicación completa
- Disponibilidad de tiempo de los representantes de las instituciones socias para asegurar la coordinación y el seguimiento
- Que exista un sistema de seguimiento y evaluación implementado
- Claridad de parte de las autoridades municipales e institucionales sobre el trabajo que es necesario realizar para la articulación del plan

Tema transversal: Sensibilización y capacitación

Las características multidimensionales del problema de la violencia hacen necesario un enfoque de trabajo multisectorial y multinivel (nacional-local). Las organizaciones y personas, cuyo aporte es relevante para la solución del problema (Gobierno Local, seguridad, educación, salud, comunidades, juventud, entre otros), no necesariamente entienden su rol para

la prevención de la violencia o la necesidad de articular esfuerzos para lograr la seguridad ciudadana y la promoción de la paz social.

Por este motivo se hace necesario un trabajo de sensibilización y capacitación que aumente la percepción de las personas sobre las dimensiones

del problema y sobre la necesidad del esfuerzo estructurado.

Desde el modelo se proponen acciones orientadas a fortalecer las capacidades de las personas involucradas en el proceso y de las organizaciones para operar de forma articulada. Se implementan dos tipos de acciones de fortalecimiento de capacidades:

1. Capacitaciones relacionadas con la temática y sus instrumentos.
2. Asesoramiento y acompañamiento al proceso de construcción e implementación del plan.

El Viceministerio implementa capacitaciones en donde se presentan los conceptos e instrumentos para abordar el tema de prevención de la violencia. Están dirigidas a las organizaciones locales vinculadas al tema y que tendrán un rol relevante en la implementación de las acciones preventivas. Por otro lado se capacita a organizaciones y personas clave en general, mediante charlas, presentaciones y talleres de sensibilización.

Para el acompañamiento se cuenta con el apoyo directo de la OGL, que provee asesoramiento e instrumentos específicos para que las organizaciones puedan implementar las fases del proceso. El acompañamiento va disminuyendo a medida que las organizaciones adquieren las capacidades necesarias.

Objetivo del tema transversal:

Fortalecer las capacidades de las organizaciones clave para que se impulsen y articulen las acciones de prevención en el cantón, con los recursos locales

Factores clave para el éxito del tema transversal:

- Capacitar a las organizaciones y personas relevantes en fases previas a la implementación del proceso y a la toma de decisiones
- Contar con un modelo de acompañamiento, teniendo claras las necesidades de fortalecimiento de capacidades para cada fase del proceso
- Empoderar a las organizaciones más relevantes y acompañarlas en la implementación de acciones

2. Selección de la experiencia

Justificación de la selección de la experiencia

La experiencia rescatada es la impulsada por el Cantón de Palmares, provincia de Alajuela en Costa Rica, en su iniciativa por prevenir la violencia y promover la paz social.

Palmares es uno de los 20 cantones que se encuentran trabajando, con el apoyo del Viceministerio de Paz de Costa Rica, en el fortalecimiento de sus capacidades preventivas y en la construcción e implementación de un plan de prevención de la violencia. Hasta el momento el avance de Palmares en la implementación del modelo preventivo, lo destaca de las demás experiencias que se están impulsando, debido a que ha logrado fortalecer, organizar y articular actores relacionados con la problemática y mediante ellos llegado a la construcción de un plan de prevención: el Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El Plan está aprobado por el Concejo Municipal y se encuentra actualmente en la fase de implementación. De esta manera, mediante la experiencia de Palmares, se ha logrado desarrollar el modelo de articulación local para la prevención de la violencia propuesto por el Viceministerio en forma completa y exitosa. Estas características hacen que esta experiencia sea interesante para ser sistematizada y transferida a otros actores que estén tratando de impulsar políticas o medidas preventivas en el ámbito local en Costa Rica u otro país de la región centroamericana.

Características del Cantón de Palmares

Palmares es uno de los 81 cantones que tiene Costa Rica. Siempre se ha caracterizado por ser un cantón dinámico para hacer frente a sus desafíos, como lo demuestra la capacidad de organización que tiene su población.¹⁰ Es sede de los Festejos Populares más grandes del país, atrayendo a más de un millón de turistas cada año.

El fenómeno de la violencia ha afectado a Palmares al los últimos años. Se contabiliza un aumento de delitos, sobre todo los relacionados con daños contra la propiedad.

El dinamismo de sus habitantes también se manifiesta al hacer frente a este problema, siendo uno de los primeros cantones del país en donde se evidencian acciones de prevención de la violencia y seguridad ciudadana. Una primera iniciativa se produjo en 2006, con la elaboración de la Estrategia de Seguridad Cantonal y más recientemente, en 2013, se construyó el Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El capital social con que cuenta Palmares ha facilitado la articulación de acciones y la canalización de recursos hacia el Cantón, para la implementación de iniciativas que son pioneras a nivel nacional y que marcan el rumbo para que otras iniciativas, en otros lugares, las sigan.

Palmares es el cantón número siete de la provincia de Alajuela y está formado por siete distritos administrativos: Zaragoza, Candelaria, Santiago, Esquipulas, La Granja, Palmares y Buenos Aires. La población del cantón asciende a 34.716 habitantes.

En los distritos de Zaragoza (primordialmente), Buenos Aires y Esquipulas, se concentra la mayor cantidad de población desempleada. Para el segmento de población de 15 años o más, 27.032 habitantes, la tasa de desempleo de todo el cantón es de 1,63% (442).

En Palmares existen centros educativos para los niveles de primaria, secundaria y universidad. Hay 13 escuelas de nivel primario, de las cuales 11 son públicas y 2 privadas. Además, el Cantón cuenta con 5 colegios, cuatro públicos y uno privado, y tres universidades (Universidad Estatal a Distancia, Universidad Latina y Universidad Metropolitana Castro Carazo).

Palmares sobresale a nivel de la región por ser un pueblo muy organizado. La ciudadanía se agrupa en diferentes tipos de organizaciones, de las que se destacan las Asociaciones de Desarrollo (Integrales y Específicas), los Comités de Seguridad Comunitaria y las Juntas de Educación. Palmares cuenta con alrededor de 75 barrios y caseríos, en donde existen 36 Asociaciones de Desarrollo dedicadas a impulsar acciones para mejorar las condiciones de infraestructura y medioambiente de la comunidad a la que representan. Estas asociaciones canalizan proyectos que pueden ser co-financiados por el Estado. Hay 17 Comités de Seguridad, que son organizaciones comunales que trabajan en forma cercana a la fuerza pública, con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad de la comunidad. Este nivel de organización permite al Gobierno Local, a instituciones del estado y a ONG, involucrar a las comunidades en la planificación e implementación de acciones específicas con mayor facilidad.

¹⁰ Datos obtenidos del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Para mayores características sobre el Cantón de Palmares y el Plan se puede consultar a www.municipalmares.go.cr/PlanLocal.pdf (15.03.2014).

3. Recuperación de la experiencia

Descripción de la experiencia

La experiencia del cantón de Palmares en el desarrollo de acciones en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito, comenzó en 2006. El Cantón fue pionero en el país impulsando este tipo de iniciativas desde el Gobierno Local, presentando y ejecutando una Estrategia de Seguridad Cantonal aprobada por la Alcaldía y apoyada por el Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública.

La base para la ejecución de esa iniciativa, estuvo en la conformación de una Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, compuesta por regidores y regidoras municipales, y de otras autoridades de las principales instituciones relacionadas con el tema. En aquella época no había experiencia sobre este tipo de iniciativas y se tuvo que construir la Estrategia con los pocos conocimientos existentes. Aunque no se formó un equipo facilitador para dirigir el proceso, se nombraron equipos de trabajo (subcomisiones) de una Comisión compuesta por muchas personas de nivel político. Como consecuencia, se generaron cuantiosos debates y a pesar de que se obtuvieron logros específicos, otros resultados no pasaron de ser parciales.

En 2010 se aprobó la Ley de Descentralización en Costa Rica y se crearon instancias como el Concejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional (CCCI), que puede ser convocado por el Alcalde para facilitar la articulación de iniciativas que tengan carácter interinstitucional.

Por otro lado, en Palmares se elaboró el Plan de Gobierno 2011-2016 que tiene como sus principales ejes de acción:

1. Seguridad ciudadana

“Vamos a rescatar el Plan Piloto de Seguridad Ciudadana que se venía ejecutando con el Ministerio de Seguridad Pública. Instalaremos nue-

vamente la Comisión Cantonal de Prevención al Delito, cuya tarea principal será la prevención del delito desde una perspectiva interinstitucional, interdisciplinaria, comunitaria y familiar. Además vamos a crear la Policía Municipal y a implementar el sistema de vigilancia mediante cámaras de video instaladas en puntos estratégicos de nuestro cantón. Objetivo: consolidar a Palmares como uno de los cantones más seguros de Costa Rica y mejorar así la calidad de vida de todos los palmareños.”¹¹

2. Rehabilitación de campos deportivos y recreativos. Promoción del arte y la cultura.

“Fortaleceremos el Comité Cantonal de Deportes para que pueda ejecutar un ambicioso programa de recuperación y rehabilitación de cada uno de los campos deportivos y campos recreativos que existan en el cantón. De igual manera vamos a fortalecer a todas las organizaciones locales que promueven el arte y la cultura. Ambos proyectos deben contemplar una coordinación efectiva y permanente con las Asociaciones de Desarrollo Comunal en cada distrito. Objetivo: garantizar que en todos los distritos hayan sitios de recreación sana para los habitantes y darle a la juventud opciones de esparcimiento que los alejen de las drogas y el alcoholismo.”¹²

Este Plan de Gobierno Municipal, como lo manifiesta su Alcalde, “comienza por una gran preocupación de la población de Palmares por el tema de seguridad y el aumento de la violencia”.¹³ A partir de las alianzas realizadas con el Viceministerio de Paz, se incorpora con fuerza el enfoque de prevención de la violencia y la cultura de paz.

11 Municipalidad de Palmares, Plan de Gobierno 2011-2016, pág. 1.

12 Plan de Gobierno, pág. 2.

13 Alcalde de Palmares, entrevista semiestructurada, Palmares, 21 octubre 2013.

En diciembre de 2011 mediante un acuerdo entre la Alcaldía de Palmares y el Ministerio de Seguridad Pública,¹⁴ se nombró a un Coordinador, el señor Freddy Abarca, para impulsar acciones de seguridad ciudadana, en el marco del convenio establecido entre la Municipalidad y el Viceministerio de Paz, que conduzcan a elaborar el plan local de prevención de la violencia. Este criminólogo de profesión ya había coordinado el proceso de la experiencia de 2006 y tenía un amplio conocimiento del tejido institucional. El nombramiento de una persona responsable por los resultados y dedicada a tiempo completo para la implementación de la experiencia de Palmares, ha sido reconocido como uno de los factores clave para los logros alcanzados hasta el momento, además de haber sido parte importante para llegar al acuerdo entre el Gobierno Local y el Ministerio de Justicia y Paz. El señor Abarca promovió a partir del modelo del Viceministerio, la conformación del EFL y facilitó la articulación entre las instancias locales y el Viceministerio de Paz. Su conocimiento de la realidad local y del tejido social e institucional, le permitió convocar y concretar alianzas en apoyo a la implementación del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

A continuación se describen los principales elementos surgidos al implementar el modelo en Palmares. Se toman como guía las 5 fases propuestas en el modelo del Viceministerio y el tema transversal.

1. Acercamiento con las autoridades locales y la comunidad

Desde el punto de vista del Viceministerio de Paz, la prevención de la violencia es una iniciativa que debe abordarse con un enfoque multisectorial y para poder tener éxito, debe asegurar la participación activa de los sectores más relevantes.

En Palmares ya existían iniciativas de prevención de la violencia antes de articular esfuerzos con el Viceministerio de Paz. En ese sentido, se pudo establecer una relación de “ganar-ganar” en donde

las organizaciones reconocieron los intereses y valoraron los aportes de cada una de las partes. Por un lado, en Palmares ya existía un referente para poder articular acciones (el señor Freddy Abarca), además de un trabajo previo que aglutinaba las principales organizaciones locales. Por otro lado, el Viceministerio reconoció y valoró el trabajo que se venía haciendo y ofreció el acompañamiento de la OGL para brindar asesoramiento metodológico y apoyo al proceso. El Viceministerio se sumó de esta manera a la iniciativa que ya habían comenzado el Gobierno Local y el Ministerio de Seguridad Pública.

Un hito importante que define a esta fase es la firma de acuerdos entre la Municipalidad y el Viceministerio de Paz.¹⁵ Además de los beneficios mutuos implícitos en los acuerdos establecidos, se destaca la importancia del apoyo político que el Alcalde dio a esta iniciativa, que posibilitó el impulso y la realización del proceso. La actual administración estableció los acuerdos con el Viceministro de Paz en el segundo año de gobierno, lo que le posibilitó un desarrollo posterior amplio, teniendo en cuenta que el período del gobierno municipal es de 6 años.

Después de haber logrado el acuerdo político y las condiciones necesarias para impulsar el proceso de construcción e implementación del plan local de prevención, se comenzó el acercamiento a las organizaciones más relevantes y a las comunidades a través de entrevistas personales, reuniones y talleres de sensibilización. Con este fin se identificaron y analizaron las organizaciones pertinentes. Esta labor la comenzó el Coordinador de la iniciativa y más adelante la continuó el EFL.

Las organizaciones más relevantes identificadas están representadas en el gráfico N° 5: Mapa de actores para la prevención de la violencia en Palmares, pág. 33.

En tal sentido, con el apoyo del Viceministerio de Paz se realizó un taller de sensibilización, al que asistieron alrededor de 50 personas pertenecientes

14 Oficio N0 1856-1011 RH-SVA, Alajuela, 1 diciembre 2011: "Por disposiciones del Licenciado Mario Cordero, Ministro de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, el Capitán Freddy A. Abarca Vásquez (...) ha sido reubicado en esta Unidad a partir de la fecha (...) a fin de apoyar desde la Dirección del Servicio de Vigilancia Aérea la continuidad del trabajo en materia de "Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito" que desde el año 2006 se está desarrollando en el cantón de Palmares y que pueda ser extensivo a otros cantones que representan la zona de occidente de Alajuela."

15 Alcaldía/Viceministerio de Paz, Carta de entendimiento, DVMP-264-06-2012, San José, 27 de junio 2012 y Carta de entendimiento, DA-402-2012, Palmares, 5 julio 2012.

a instituciones locales, asociaciones civiles, grupos juveniles y sector privado. En el taller se presentó el modelo de prevención, sus conceptos principales y el plan de trabajo para Palmares. Además, el Viceministerio organizó reuniones con los referentes principales de las instituciones clave, para identificar puntos de interés y posibilidades de articulación de acciones.

2. Conformación del Equipo Facilitador Local

Una de las primeras acciones emprendidas por el señor Freddy Abarca como Coordinador de la iniciativa, fue la conformación de un Equipo Facilitador Local.

El Concejo Municipal acordó apoyar el proceso:

“Se acuerda por unanimidad apoyar las gestiones de coordinación que realiza el Lic. Freddy Abarca Vásquez con el Equipo Facilitador y el Viceministerio de Paz para la elaboración, presentación y ejecución del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana para el Cantón de Palmares.”¹⁶

De esta manera, el EFL se constituyó por acuerdo municipal, obteniendo un respaldo político e institucional, para facilitar el cumplimiento de sus funciones.

El EFL es el enlace entre las autoridades del Gobierno Local (Alcaldía/Concejo) y las demás instituciones y actores relevantes para la iniciativa de prevención, (en este punto se empieza a delinear la estructura de conducción para la construcción e implementación del Plan).

La conformación del EFL dinamizó desde un inicio, la implementación del proceso. Contrariamente a la experiencia de 2006, esta vez se buscó conformar un equipo más operativo, asegurándose de contar con el apoyo político del Alcalde y del Concejo Municipal. Esto facilitó la toma de decisiones y la implementación de las acciones, aunque sacrificó una representación más amplia de instituciones en el EFL.

Esta instancia fue y es clave para operativizar las acciones. Si bien el acuerdo y apoyo político da respaldo, legitimidad y define el marco de actuación, el EFL es quien se encarga de impulsar y articular lo necesario para lograr los resultados, tanto en las fases de planificación como en las de implementación del Plan.

Un coordinador a tiempo completo, encargado de dar seguimiento al proceso, le dio continuidad y permitió ejecutar las acciones en los tiempos establecidos. La participación de representantes de las instituciones relevantes, que implementaron actividades relacionadas con la prevención, permitió articular acciones que potenciaron el trabajo de las partes, por ser complementarias.

“El papel de Freddy ha sido fundamental, él ha estado al pie del cañón motivándonos, diciéndonos que se necesita más colaboración. Siempre habrá algunas personas del equipo que por situaciones de trabajo no podrán dedicarse al Plan en un cien por ciento. Sin embargo, los objetivos y las metas que se plantearon desde el inicio han sido casi logrados en su totalidad.”¹⁷

El EFL define su objetivo y funciones de la siguiente manera:

Objetivo del EFL:

Ser articulador y promotor de las acciones que desarrolla el Gobierno Local, las instituciones y la ciudadanía en materia de prevención de la violencia y de promoción de la paz social

¹⁶ Acuerdo ACM-08-121-12 del Concejo Municipal de Palmares.

¹⁷ Rocío Pineda Vargas, Orientación Secundaria del MEP y miembro del EFL, entrevista semiestructurada, Palmares, 21 octubre 2013.

Funciones del EFL:

- Prestar asesoría permanente en la toma de decisiones
- Facilitar y movilizar recursos y redes sociales
- Generar canales de comunicación y coordinación con autoridades locales (Alcaldía-Concejo) y la ciudadanía en general

La conformación del EFL depende de la dinámica de cada comunidad. Para el caso de Palmares, está compuesto por las siguientes instituciones:

- Unidad de Planificación Institucional de la Municipalidad
- Servicio de Vigilancia Aérea del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, Coordinación
- Casa de Justicia, Viceministerio de Paz, Ministerio de Justicia y Paz
- Oficina de Gestión Social de la Municipalidad
- Oficina de Gestión Cultural de la Municipalidad
- Comité Cantonal de la Persona Joven, Viceministerio de Juventud, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
- Escuela Pablo Alvarado Vargas, Circuito 06 del Ministerio de Educación Pública
- Colegio Nocturno de Palmares, Circuito 06 del Ministerio de Educación Pública

La formación del Equipo ha tenido cambios a lo largo del proceso. El Jefe de la Delegación Policial discontinuó su participación y cambió la persona encargada de la Oficina de la Mujer, instancia que pasó a llamarse Oficina de Gestión Social Municipal. Sin embargo, la coordinación permanente, los roles bien definidos, la planificación y las memorias de las actividades del Equipo bien documentadas, permitieron dar continuidad a las acciones a pesar de los cambios en la conformación del equipo. Como se rescata en la siguiente cita, en el EFL se asumen roles en función de la especialidad de las instituciones o unidades participantes y existe una instancia coordinadora que se encarga de asegurar que las acciones sean realizadas en forma articulada:

“...cada quien tiene su rol específico con respecto a la parte que debe cumplir en la implementación del Plan. Por ejemplo: la parte de la resolución de conflictos para expandir la cultura de paz en la comunidad es mi parte; la parte de los enlaces y la organización es del Coordinador...”¹⁸

3. Elaboración del diagnóstico

El EFL se dedicó a la elaboración del diagnóstico en dos áreas bien diferenciadas: Diagnóstico Narrativo y Diagnóstico Participativo.

El Diagnóstico Narrativo comprende la recopilación, ordenamiento y análisis de la información primaria y secundaria disponible en el Cantón, y en su gran mayoría, en poder de los sectores participantes en EFL. Como resultado del análisis y del cruce de esta información, el EFL tuvo una primera aproximación de la situación de la violencia en el Cantón, de sus ámbitos, causas y características. Además permitió identificar vacíos de información, que fueron retomados en el Diagnóstico Participativo.

El Diagnóstico Participativo consiste en rescatar la percepción y visión de los diferentes actores relacionados con el tema. Para tal fin se organizaron 3 talleres con la participación de diferentes sectores: con jóvenes (asistieron 48 personas), con actores comunitarios (asistieron 38 personas) y con representantes institucionales (asistieron 38 personas).

18 María Fernanda Vargas Avendaño, responsable de la Casa de Justicia de Palmares, entrevista semiestructurada, Palmares, 22 octubre 2013.

En los talleres se organizaron mesas de trabajo, aplicando herramientas que permitieron analizar la situación de violencia en el Cantón y proponer medidas para solucionar los principales problemas.

Algunas herramientas utilizadas fueron:

Mapa de percepción

- Sirve para referenciar geográficamente, algunos problemas urbanos que las personas han detectado durante el recorrido y que inciden en su percepción de inseguridad, como la falta de iluminación, la existencia de lotes baldíos, la presencia de basura en la calle, etc.
- También sirve para proponer mejoras urbanas en lugares concretos, localizados a partir de una observación analítica, sobre la incidencia que estos tienen en la sensación de seguridad o inseguridad de la población.

Mapa de recursos

El mapa de recursos permite identificar geográficamente la presencia (o ausencia) de estos recursos, de los cuáles toda comunidad debería disponer. Además, esta herramienta posibilita identificar alternativas implementadas por sus habitantes, frente a la carencia de servicios y recursos en general.

Por último se realizó una validación del diagnóstico en un taller de media jornada, en el que participaron 50 personas seleccionadas de los talleres participativos. Validaron los resultados de los talleres y trabajaron sobre las medidas, definiendo actividades concretas.

“No percibíamos individualmente la magnitud de lo que estaba pasando. Mediante los talleres de diagnóstico logramos una visión integral del problema.”¹⁹



Ejemplo de mapa de percepción

4. Construcción del plan local de prevención

Con los principales resultados del Diagnóstico, el EFL procedió a la construcción del Plan. Con los insumos de los talleres, se realizó un trabajo de clasificación de problemas, medidas y actividades. Del agrupamiento y clasificación de estos elementos, surgieron los ejes de trabajo que actualmente tiene el Plan.

“Se realizaron 3 talleres participativos con las comunidades, instituciones y jóvenes; cada uno de ellos aportó su percepción del problema y su propuesta de solución. A partir de este insumo se pudo elaborar una matriz de planificación inicial. Se logró que cada persona aportase desde su perspectiva de comunidad o institución sus necesidades o proyectos. Pudieron expresar: qué querían cambiar en Palmares.”²⁰

Sobre la base de esta estructura, el EFL con el apoyo de la OGL, identificó las acciones contempladas en los planes institucionales que estaban relacionadas a los ejes estratégicos identificados en el diagnóstico. De esta manera surgieron las áreas de trabajo intersectoriales. Al identificar el tipo de acción o servicio brindado por las instituciones, se pudieron

19 Grupo focal de instituciones, Palmares, 21 octubre 2013.

20 Rocío Pineda Vargas, Orientación Secundaria del MEP y miembro del EFL, entrevista semiestructurada, Palmares, 21 octubre 2013.

establecer las articulaciones en el ámbito de las instituciones vinculadas. Así, la oferta de servicios de un sector pudo ser adaptada a las necesidades de otros sectores, en función de los ejes de trabajo del Plan. Como consecuencia, surgieron acciones conjuntas entre la Casa de Justicia y el sector educativo, la Casa de Justicia y la oficina de Gestión Social, entre otras.

Por otro lado se detectaron vacíos de atención para algunas acciones y se buscó identificar a las instituciones con el encargo de abordar los problemas específicos.

La construcción del Plan partiendo de las demandas de los actores locales (fase de diagnóstico) y de la contribución de los planes institucionales (fase de construcción del plan), le da una mayor sostenibilidad a las acciones preventivas y mantiene una coherencia de roles, siendo el EFL una instancia eminentemente articuladora (punto de encuentro) y las unidades institucionales, instancias eminentemente ejecutoras.

En función de lo expuesto anteriormente el Plan tiene dos elementos centrales: los contenidos que definen las temáticas sobre las que se va a trabajar y la articulación, que asegura el abordaje de esas materias en forma más integral, con la participación de varios sectores.

El abordaje metodológico empleado para asegurar el desarrollo de estos elementos consistió en la generación de dos matrices:

- Matriz de ejes y prioridades: Retomando los ejes de trabajo y las prioridades obtenidas del diagnóstico, se identifican las instituciones u organizaciones relacionadas con la temática correspondiente a la prioridad. Luego, estas instituciones u organizaciones definen qué se puede hacer con las prioridades que les corresponden, teniendo en cuenta el marco temporal del Plan (2 años) y sus planes institucionales de trabajo. En función de estos elementos se definen las actividades para abordar los ejes y compromisos. En esta matriz quedan definidos los responsables por actividad.

- Matriz de compromisos y mecanismos de articulación: Considerando que un compromiso puede vincular a más de un actor, en esta matriz se designa para cada compromiso un responsable general y otros actores que contribuyen con actividades específicas. También se especifican los mecanismos de coordinación interinstitucional/sectorial, para los actores vinculados al compromiso.

La definición de los mecanismos de coordinación y de la persona responsable, tienen como propósito asegurar que las instituciones no implementen acciones del Plan en forma aislada, sino por el contrario, que generen un valor agregado, fruto de la articulación.

“El plan articuló todo lo que teníamos en el Cantón en recursos institucionales y humanos y en servicios relacionados con el tema.”²¹

El Plan fue aprobado en sesión extraordinaria del Concejo Municipal de Palmares, el 7 de marzo de 2013: “Considerando que en este Cantón se ha venido gestando una estrategia de trabajo que permite empoderar a los distintos actores locales para que sean capaces de identificar necesidades, formular proyectos y ejecutar planes locales de prevención de la violencia que coadyuven a fomentar



21 Marianella Solórzano Solórzano, encargada de la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de Palmares hasta 2013, entrevista semiestructurada, Palmares, 23 octubre 2013.

la participación y la convivencia ciudadana de las comunidades, este Concejo Municipal acuerda por unanimidad aprobar el Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, elaborado por el Equipo Facilitador nombrado por este Concejo.”²²

A la sesión extraordinaria del Concejo Municipal asistieron alrededor de 70 personas representes de las instituciones, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Objetivo general del Plan:

“Generar estrategias de articulación y coordinación interinstitucional para la construcción y ejecución de políticas locales, que promuevan la convivencia y prevención de la violencia como eje de desarrollo en Palmares para el Período 2013 y 2014.”

Ejes estratégicos:

- Fortalecimiento de las Redes Locales de Prevención
- Fortalecimiento de acciones preventivas para mejorar la seguridad ciudadana y fomentar la convivencia en el cantón
- Oportunidades y acciones preventivas para la reducción de problemas de alcoholismo y drogadicción
- Espacios públicos inclusivos y fomentadores de convivencia
- Generación de oportunidades de empleo y educación técnica para la población vulnerable
- Fomento de la convivencia y factores protectores en los centros educativos

El primer eje está orientado a fortalecer las capacidades locales a nivel comunitario, para la implementación del Plan Local de Convivencia. Las redes locales consideradas, incluyen a las diferentes organizaciones formadas por las comunidades, articuladas por instituciones locales, como las Asociaciones de Desarrollo Local y los Comités de Seguridad. También se incluyen acciones de fortalecimiento de capacidades para la implementación del Plan, como: “Generar espacios de actualización para el Equipo Facilitador Local (EFL) en prevención integral de la violencia, manejo de grupos, técnicas de facilitación y formulación de proyectos.”²³

El segundo eje está orientado a establecer los mecanismos de coordinación para promover el trabajo articulado de prevención. Considera la identificación de factores de vulnerabilidad de poblaciones espe-

cíficas y la promoción de derechos, como también el fomento de la participación y el liderazgo de las poblaciones vulnerables.

El tercer eje se enfoca en la articulación de acciones preventivas orientadas especialmente a los problemas de alcoholismo y drogadicción que fueron identificados en el marco del diagnóstico como prioritarios para el Municipio. Tiene en cuenta la identificación de los factores de vulnerabilidad y la creación y fortalecimiento de ambientes protectores.

El cuarto eje se concentra en la readecuación y utilización de los espacios públicos como una herramienta de articulación ciudadana. Toma en consideración el involucramiento directo de las comunidades a través de diseños participativos y la generación de alianzas público-privadas.

²² Acuerdo del Concejo Municipal ACM-01-E56-13 en sesión extraordinaria del 7 marzo 2013.

²³ Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Cantón Palmares, pág. 37.

El quinto eje está orientado a la generación del empleo para poblaciones vulnerables. Considera la articulación con el sector privado, la integración de las comunidades en la elaboración de estrategias y la formación y construcción de capacidades.

El último eje está orientado a mejorar la convivencia en los centros educativos. Tiene en cuenta la identificación de escuelas/colegios prioritarios, el trabajo con la comunidad educativa y la generación de actividades en paralelo al programa educativo.

5. Implementación, seguimiento y evaluación

Al momento de la elaboración de este documento, el Plan Local de Convivencia tenía menos de 6 meses de ejecución, sin embargo, se ha construido una estructura que acompaña a su implementación: El seguimiento operativo está en manos del EFL y un seguimiento político/estratégico a cargo del Concejo Municipal a través de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana. Para este fin, el EFL tiene reuniones mensuales y sus integrantes mantienen comunicación permanente vía correo electrónico. Además se realizan reuniones bimensuales entre el EFL y la Comisión, para discutir los avances y principales problemas en la ejecución del Plan. La Comisión es la entidad que transmite al Concejo los asuntos más relevantes.

Actualmente no se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación basado en resultados. Durante el proceso de planificación no se definieron indicadores, ni una línea base que permitiese medir avances e impactos en forma sistemática. Sin embargo, el desarrollo y la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación es prioritario para el EFL. El instrumento de seguimiento que se está utilizando en la actualidad, es la matriz de planificación, por medio de la cual se contabilizan las acciones ejecutadas y se contrastan con las programadas.

El hecho de que las principales acciones del Plan estén consideradas en los Planes Operativos Institucionales (POI) de los actores participantes, asegura la implementación y sostenibilidad de la prevención de la violencia en el Cantón. La mayoría de acciones que se implementan están relacionadas a las instituciones representadas en el EFL, siendo ellas la Municipalidad (Proyección Social y Cultura), la Fuerza Pública, el Ministerio de Educación, y la Casa de Justicia y Juventud.

La participación activa de un representante del sector de la juventud (Comité Cantonal de la Persona Joven) en el EFL, permite incorporar la perspectiva de este sector en el Plan Local, en adición a que la articulación entre el Concejo Nacional de Juventud y el Comité Cantonal de la Persona Joven, permite la canalización de fondos y programas impulsados a nivel nacional. A través de estos fondos se llevan a cabo convivios, campamentos, apoyos a la organización juvenil, entre otras acciones.

“El Comité Cantonal de la Persona Joven (existe uno por cantón) presenta proyectos al Concejo Nacional de la Persona Joven para que sean aprobados eventualmente y de esta manera haya transferencias de recursos desde el gobierno central, que pueden ser implementados en el marco del Plan Local de Convivencia.”²⁴

Tema transversal: Sensibilización y capacitación

Se pueden encontrar evidencias de sensibilización y capacitación a lo largo de todo el proceso. En la experiencia de Palmares fue un esfuerzo constante, orientado según las necesidades particulares de cada fase del proceso de construcción e implementación del Plan Local de Convivencia.

24 Jeisson Carvajal Golcher, Coordinador Comité Cantonal de la Persona Joven, entrevista semiestructurada, Palmares, 21 octubre 2013.

Tabla N° 1: Acciones de fortalecimiento de capacidades según las fases del proceso

Fase	Actores fortalecidos	Eventos
Previa a la implementación del modelo	Municipalidades seleccionadas y otros actores clave	Curso de Gobernanza Local y Seguridad Ciudadana
Acercamiento con las autoridades locales y la comunidad	Presentación y explicación del modelo a los actores clave del Cantón	Reuniones con actores clave Taller de sensibilización
Conformación del Equipo Facilitador Local	EFL	Asesoría y acompañamiento continuo de la OGL
Elaboración del diagnóstico	EFL con instrumentos de diagnóstico	Asesoría y acompañamiento continuo de la OGL
Construcción del plan local de prevención	EFL con instrumentos de planificación	Asesoría y acompañamiento continuo de la OGL
Implementación, seguimiento y evaluación	EFL con instrumentos de seguimiento	Asesoría y acompañamiento continuo de la OGL

Fuente: Elaboración propia.

Una acción relevante de fortalecimiento de capacidades fue el Curso de Gobernanza Local y Seguridad Ciudadana, porque facilitó la alianza entre los niveles nacional y local. A partir de este momento se empezó a construir la relación entre el personal del Viceministerio de Paz y los actores clave de Palmares; además sirvió para establecer enfoques conceptuales y metodológicos comunes. La capacitación de personas relacionadas con el tema fue una manera muy efectiva de incidir y sensibilizar en una temática determinada. El curso fue una iniciativa del Viceministerio de Paz para fortalecer las capacidades de organizaciones y personas clave de cantones seleccionados.

“El papel que ha jugado el Viceministerio ha sido muy importante al lograr que entendiéramos la importancia y la responsabilidad que debíamos asumir realmente en el tema.”²⁵

Al curso asistieron alrededor de 50 personas pertenecientes a diferentes cantones del país, principalmente funcionarios y funcionarias de los Gobiernos Locales, de nivel técnico y con potencial para incorporarse al proceso de construcción del Plan de Convivencia. La capacitación tuvo 5 módulos de 2 días cada uno y se extendió del 13 de marzo al 13 de junio de 2012.

En el caso de Palmares asistieron 4 personas y durante el curso se comenzó a delinear la construcción del Diagnóstico y del Plan.

Estructura de implementación

¿Qué es la estructura de implementación?

La estructura de implementación comprende los arreglos institucionales acordados por las organizaciones para la construcción e implementación del Plan Local de Convivencia. Es una instancia de organización que permite la toma de decisiones, a la vez que da vida al Plan y facilita su implementación. La eficiencia y eficacia con la que se consiguen los resultados contemplados en el Plan dependen, en buena medida, del tipo de estructura de implementación adoptada por los actores.

Un plan de prevención es un conjunto complejo de actividades estructuradas en las que cooperan personas, instituciones y organizaciones pertenecientes a diferentes sectores y contextos culturales. Estos actores se organizan en una estructura de implementación definiendo sus roles, funciones y mecanismos de relacionamiento, con el fin de lograr los resultados que se plantean en el plan de prevención. Las relaciones entre los actores son gene-

25 Mario Vargas, Regidor, Concejo Municipal de Palmares, entrevista semiestructurada, Palmares, 22 octubre 2013.

ralmente horizontales (no jerárquicas), por lo que la estructura de implementación y sus características deben ser negociadas y acordadas con los participantes.²⁶ Es por esas características que la estructura de implementación no puede ser un mecanismo tecnocrático, sino una búsqueda dinámica de formas de cooperación, que permitan obtener los resultados del plan en función del contexto específico en el que se esté operando.

En este sentido, es importante analizar las estructuras de implementación y los planes acordados en forma paralela, para generar aprendizajes y conclusiones orientados a la mejora continua.

A continuación se representa la estructura de implementación, diferenciando las funciones que tienen los actores que participan dentro de ella.

Se distinguieron 3 niveles de implementación diferentes (ver gráfico N° 4):

- a) Nivel político
- b) Nivel estratégico
- c) Nivel operativo

Gráfico N° 4: Estructura de implementación del Plan



- a) Nivel político

Es el nivel que da respaldo al Plan y asegura el compromiso institucional en los demás niveles. Está formado por el Alcalde, el Concejo Municipal y la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana del Concejo Municipal. El Alcalde impulsa la Política de Seguridad Ciudadana en el Cantón, es el coordinador político del Plan y delega las funciones de articulación operativa en el EFL. El Concejo Municipal aprueba el Plan Local de Convivencia y le da seguimiento a las grandes orientaciones del Plan. La Comisión Especial de Seguridad Ciudadana (formada por tres regidores/as) también da seguimiento al Plan mediante reuniones de control de avances que se realizan en forma periódica.

26 GIZ, Capacity Works, el modelo de gestión para el desarrollo sostenible, 2009, pág. 147.

b) Nivel estratégico

Está formado por el EFL que es un espacio interinstitucional, donde predominan las dependencias municipales. Cumple con funciones de planificación, articulación y seguimiento operativo. En este nivel, la implementación de acciones en el marco del Plan es mínima, la OGL actúa como instancia asesora, y acompaña y guía desde la parte técnica todo el proceso.

En la actualidad el EFL está conformado por las siguientes instituciones y personas:

Tabla N° 2: Instituciones y personas que conforman el EFL

	Institución	Nombre
1	Ministerio de Seguridad Pública	Freddy Abarca Vásquez
2	Comité Cantonal de la Persona Joven	Jeisson Carvajal Golcher
2	Municipalidad	Gerardo Ortega Navarrete
3	Municipalidad	Wendy Lobo Murillo
3	Instituto Mixto de Ayuda Social	Marianella Solórzano Solórzano
4	Municipalidad	Fabián Madrigal Rojas
5	Ministerio de Educación Pública	Rocío Pineda Vargas
6	Ministerio de Educación Pública	Marcela Ramírez González
7	Viceministerio de Paz	María Fernanda Vargas Avendaño

Fuente: Elaboración propia.

El EFL opera en las oficinas de la Municipalidad, aunque no tiene un espacio físico específicamente asignado.

c) Nivel operativo

En este nivel se ponen en funcionamiento las acciones definidas en el Plan, que son canalizadas a través de las instituciones que forman parte de la estructura de implementación; se distinguen 2 formas de operar:

- **Iniciativas institucionales:** acciones o programas implementados por las instituciones que forman parte de la estructura de implementación. Las acciones son competencia de las instituciones, que están relacionadas con el Plan de Convivencia.
- **Iniciativas conjuntas:** acciones implementadas en conjunto por más de una unidad institucional.

Con los actores y la estructura de implementación definidos, se analizaron las diferentes formas de cooperación que se presentan actualmente en Palmares, en dos pasos: primero se analizaron las formas de cooperación y posteriormente se identificaron los patrones de cooperación.

Instrumentos utilizados para el análisis de la estructura de implementación

En la sistematización de esta experiencia se trabajó el análisis de la estructura de implementación, conjuntamente con el EFL y la OGL. Para este fin se organizó un taller con la aplicación de instrumentos que permitieron a los y las participantes, analizar su propia estructura y sacar conclusiones.

Los instrumentos utilizados fueron:

- A. Mapa de actores:**²⁷ Su propósito es la identificación de los actores relevantes para una iniciativa de articulación determinada, que permite esta-

27 GIZ, Capacity Works, pág. 80.

blecer el nivel de importancia para la iniciativa y las relaciones entre ellos. Los actores son clasificados en 3 categorías en base a la percepción obtenida de cómo están vinculados al Plan. Estas categorías son:

- **Actores clave:** Aquellos que son relevantes para la implementación del Plan
 - **Actores primarios:** Personas u organizaciones afectadas por las acciones del Plan
 - **Actores secundarios:** Quienes apoyan la implementación de acciones en forma parcial o por tiempo limitado
- B. **Formas de cooperación:**²⁸ Su propósito es analizar la evolución de la estructura a través de la implementación de la iniciativa, e identificar patrones y roles. Este análisis permite establecer la situación actual de la estructura y plantear mejoras en los arreglos institucionales. Se distinguen 5 formas de cooperación (ver gráfico N° 6):
1. Intercambio de información
 2. Intercambio de conocimientos
 3. Coordinación
 4. Alianza estratégica
 5. Coproducción

El intercambio de información se distingue como una forma básica, necesaria para pasar a otros niveles de cooperación. En la lista anterior se presentan en orden de complejidad comenzando por la forma más básica.

- C. **Patrones de cooperación:**²⁹ Su propósito es analizar la evolución de la estructura de acuerdo a algunas características o patrones de actuación de la estructura de implementación. Se consideran aspectos como la flexibilidad de la estructura, su grado de formalización o su nivel de complejidad (ver gráfico N° 7).

Resultados del análisis de la estructura de implementación

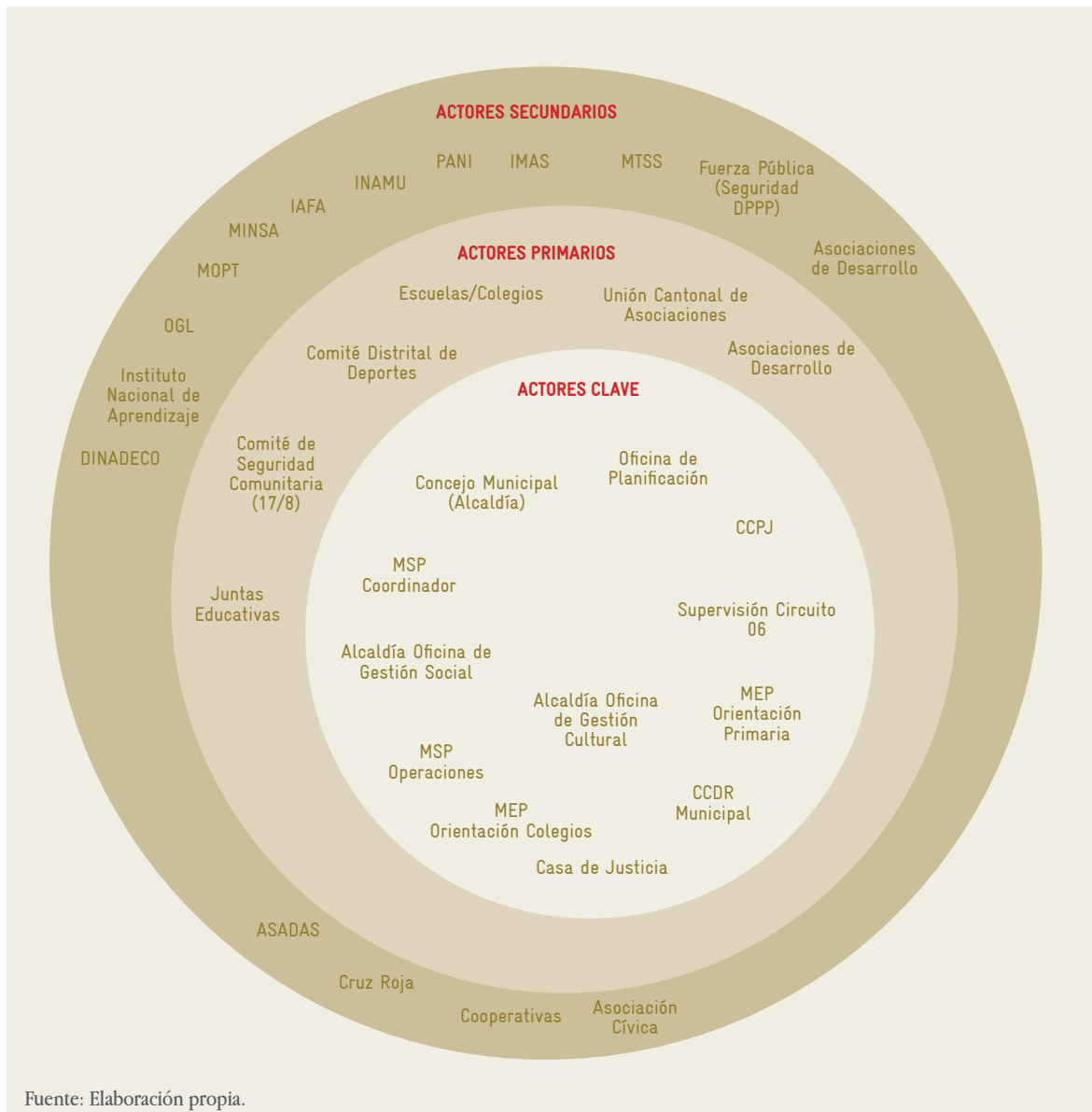
A. Mapa de actores

Conjuntamente con el EFL y la OGL, se comenzó el análisis de la estructura aplicando el instrumento Mapa de Actores. El mapa mostró todos aquellos actores identificados como relevantes para la implementación del Plan. Los resultados de la aplicación del instrumento se representan en el gráfico N° 5. Los actores clave están en el centro del gráfico y son las organizaciones que están articulando e implementando el Plan de Convivencia. En la parte media del gráfico se encuentran los principales beneficiarios de las acciones del Plan y en la parte externa los actores que colaboran puntualmente o que están identificados para articular acciones en el futuro.

²⁸ GIZ, Capacity Works, pág. 95.

²⁹ GIZ, Capacity Works, pág. 97.

Gráfico N° 5: Mapa de actores para la prevención de la violencia en Palmares



B. Formas de cooperación

Las formas de cooperación son diferentes maneras que los actores utilizan para relacionarse en la estructura de implementación, con el fin de implementar el Plan y lograr sus objetivos. En el gráfico N° 6 se representan las diferentes formas de cooperación y cómo las organizaciones las utilizan en el marco de la estructura de implementación del Plan Local de Convivencia.

En el caso de Palmares, se utilizan 3 formas de cooperación. Algunos actores tienen como forma de cooperación el intercambio de conocimientos, tal el caso de la OGL. Al no ser una parte ejecutora, no necesita utilizar otras formas de cooperación, sin embargo el rol que cumple en el área de intercambio de conocimientos, es relevante para el fortalecimiento de las capacidades locales.

Otros como la supervisión del circuito 06, responsable regional del Ministerio de Educación Pública, mantiene una forma de cooperación de intercambio de información, e implementa acciones que son clave para la estrategia de prevención. En este caso se están explorando nuevas alternativas de cooperación que pudieran generar mayores resultados.

La coordinación, es la forma de cooperación más utilizada por los actores para la implementación de acciones en el marco del Plan Local de Convivencia. En esta forma de relacionamiento, las unidades por lo general, proceden individualmente, pero invierten esfuerzos conjuntos en la planificación. Con el propósito de lograr un uso eficiente de los recursos obtienen información precisa sobre las acciones que implementan las otras unidades.

La implementación del Plan Local de Convivencia presenta el desafío de ir integrando una mayor cantidad de esfuerzos que permitan aumentar la cobertura de las acciones que se están realizando e integrar nuevos temas para un abordaje más integral de la prevención de la violencia. Una manera de lograr esto es trabajar sobre las formas de cooperación. Por un lado se pueden integrar nuevos actores relevantes a la estructura de implementación y la manera de hacerlo es comenzar por establecer una forma de cooperación de intercambio de información. Por

otro lado es posible que algunos de los actores que ya están vinculados en alguna forma de cooperación, evolucionen hacia formas de cooperación más complejas. En el caso de Palmares ya se están manifestando algunas formas de cooperación con características de alianzas estratégicas, es el caso de la Casa de Justicia con el MEP que organizan acciones específicas en el ámbito escolar con una metodología aportada por la Casa de Justicia. Esta forma de cooperación debería ser fomentada progresivamente entre los actores de la estructura de implementación para lograr una mayor sinergia en las acciones.

La estructura de implementación del Plan Local de Convivencia se encuentra en formación y está fortaleciendo las formas de cooperación entre sus miembros. Es necesario trabajar en la incorporación de nuevos actores y en la evolución hacia formas de cooperación más complejas. Esta evolución se está dando de una manera espontánea en Palmares, pero podría acelerarse si se diseñan e implementan intervenciones con este fin específico.

Gráfico N° 6: Resultados del análisis de las formas de cooperación existentes en Palmares para el proceso del Plan de Convivencia

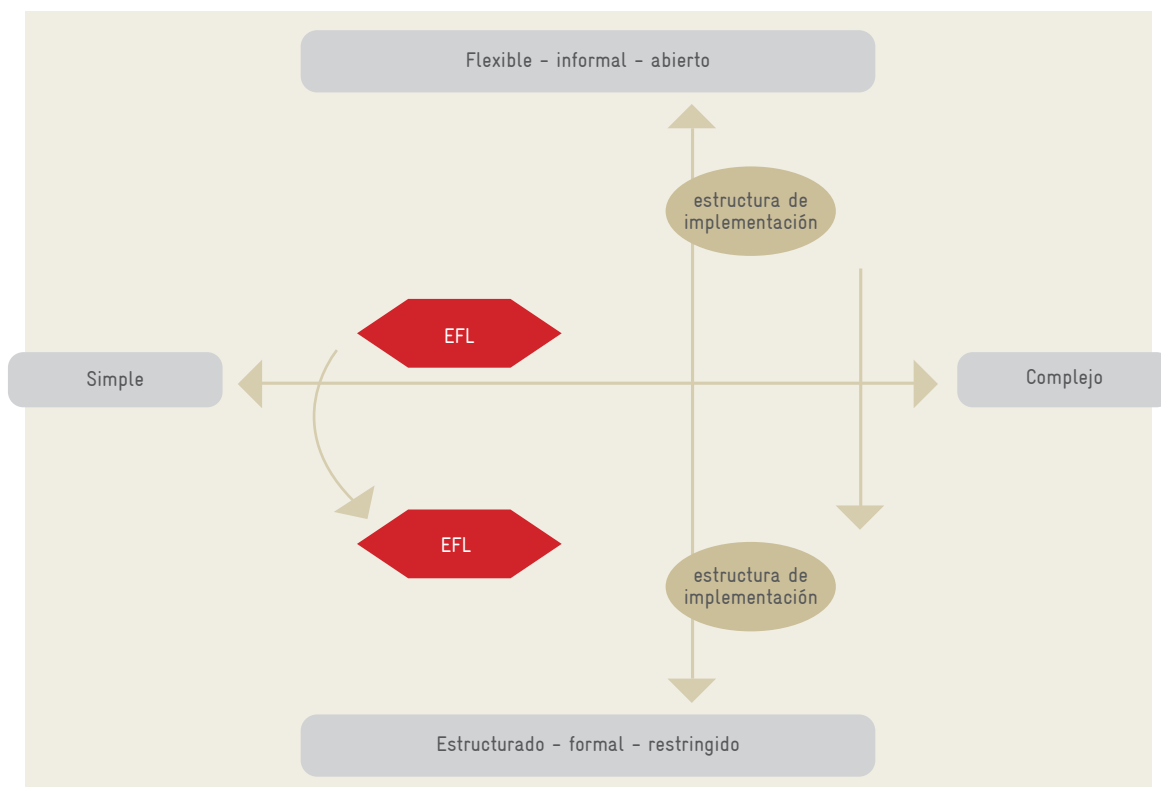
	Formas de cooperación	Organizaciones según su forma de cooperación	Beneficios
Evolución del sistema de cooperación	Coproducción: Inversión en la planificación y ejecución de proyectos conjuntos gracias a estrategias coordinadas; combinación de recursos.		Los actores aprovechan las ventajas comparativas y actúan de forma coordinada sobre la base de estrategias, planes y asignación de recursos.
	Alianza estratégica: Inversión en la coordinación de la planificación y del uso de recursos.	↑	Los actores proceden individualmente, pero en ciertos ámbitos lo hacen en función de las sinergias esperadas.
	Coordinación: Inversión en la información y coordinación de la planificación y el uso de recursos.	EFL, CCDR Municipal, Instituto Nacional de Aprendizaje, IAFA, INAMU, PANI, MTSS, Fuerza Pública (DPPP), Fuerza Pública (PRAD), Iglesias, Cooperativas	Los actores proceden individualmente, pero están al tanto de lo que hacen los demás y esperan un valor añadido de ello.
	Intercambio de conocimientos: Inversión en el procesamiento y el intercambio de conocimientos explícitos e implícitos; formación de comunidades de práctica.	OGL, Asociación Cívica Palmares	Los actores aprovechan el conocimiento en la práctica para fomentar el aprendizaje individual y organizacional.
	Intercambio de información como base para cualquier otra forma de cooperación: Inversión en tiempo, comunicación, mantenimiento de contactos, creación de confianza.	Supervisión circuito 06, Asociaciones de Desarrollo ↑	Los actores aprovechan la información y sacan sus conclusiones a partir de ella.

Fuente: Elaboración propia.

C. Patrones de cooperación

Para identificar los principales patrones de cooperación de la estructura de implementación del Plan Local de Convivencia, se analizó su estructura y complejidad. En el gráfico N° 7 se representa la percepción del EFL y de la OGL sobre las características, tanto de la estructura de implementación en su conjunto, como las del EFL como subsistema, en relación a sus estructuras (Flexible – informal – abierto vs. Estructurado – formal – restringido) y a su complejidad (Simple vs. Complejo). En el gráfico se representa la situación actual del EFL y de la estructura de implementación (inicio de la flecha), así como su evolución según la percepción del EFL y la OGL (final de la flecha).

Gráfico N° 7: Estructura y complejidad de la estructura de implementación



Fuente: Elaboración propia.

La estructura de implementación parte con cierto grado de complejidad, principalmente por la presencia de actores diversos y de características heterogéneas (Asociaciones de Desarrollo, Ministerios, Alcaldía, etc.). Actualmente es un sistema con una base de cooperación flexible, informal y abierta. Es flexible porque las relaciones se plantean generalmente en forma horizontal y hay poca especialización en la asignación de roles y responsabilidades (los niveles en la estructura son pocos, por ejemplo no existen mesas sectoriales). Es informal porque en general, las relaciones entre las instituciones no se encuentran establecidas mediante un instrumento formal (por ejemplo un acuerdo firmado). Sí hay algún grado de formalización a nivel político, mediante las cartas de compromiso que suscriben el Gobierno Local y el Viceministerio de Paz. Es abierta porque pueden ingresar o salir actores de la estructura según sea conveniente.

En el mediano plazo es deseable que el sistema mantenga el mismo grado de complejidad, pero que se mueva hacia un sistema donde las relaciones entre las instituciones estén más formalizadas. Esto le daría mayor respaldo y sostenibilidad, a las acciones que actualmente están acordadas en el marco del Plan Local de Convivencia.

El EFL parte con un bajo grado de complejidad, con pocos actores, de características relativamente homogéneas, como tener edades similares, la Municipalidad como lugar de trabajo en común, con intereses comunes, son actores públicos, entre otras. Estas particularidades permitieron formar un grupo horizontal, dinámico y con un alto grado de compromiso, y fueron reconocidas por el grupo como un factor de éxito para la implementación del Plan de Convivencia.

“Lo importante desde un inicio fue que el equipo facilitador estuvo conformado por pocas personas, porque tenemos claro que cuando son muchas cuesta más tomar decisiones.”³⁰

30 María Fernanda Vargas Avendaño, responsable de la Casa de Justicia de Palmares, entrevista semiestructurada, Palmares, 22 octubre 2013.

El EFL parte de un grado de formalidad mayor que la estructura de implementación, porque está constituido por acuerdo municipal.

Tanto la estructura de implementación como el EFL, se están moviendo hacia una mayor estructuración y hacia relaciones más formales, como se representa en el gráfico N° 8.

Gráfico N° 8: Evolución de la estructura de implementación

Flexible	<ul style="list-style-type: none"> Los miembros del Sistema de Cooperación aumentan su nivel de estructuración, dinamizando el CCCI. El EFL aumenta su estructuración, incorporando nuevos miembros al equipo para aportes específicos. Hay mayor especialidad en las acciones. 	Estructurado
Informal	<ul style="list-style-type: none"> El Sistema de Cooperación aumenta su grado de formalidad mediante cartas de intención y acuerdos específicos. El EFL aumenta su grado de formalidad, buscando un mayor respaldo de las instituciones para el trabajo de sus miembros. 	Formal
Abierto	<ul style="list-style-type: none"> El sistema de cooperación y el EFL mantienen el mismo grado de apertura, con el propósito de seguir incorporando actores a la iniciativa. 	Restringido

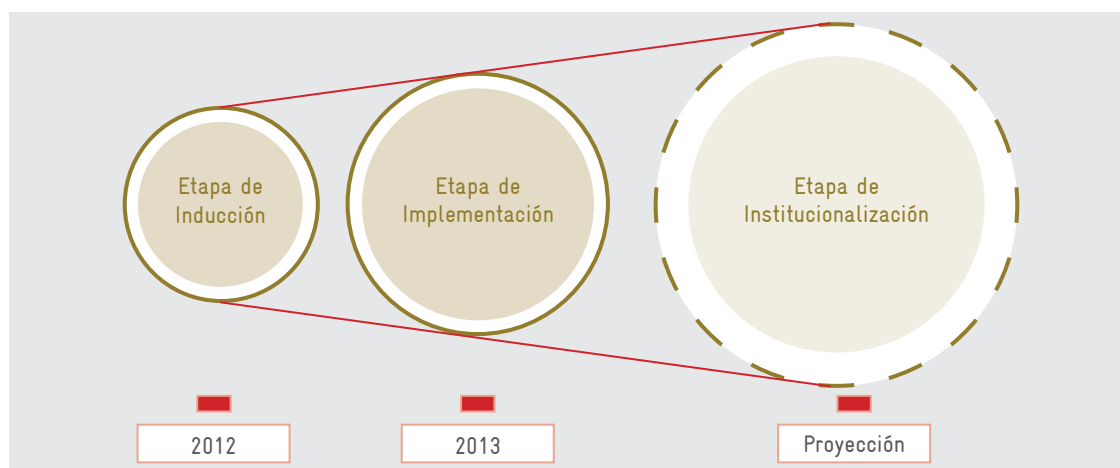
Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La estructura de implementación está lejos de ser una estructura rígida y estática en el tiempo; ha logrado una buena dinámica que le ha permitido ir evolucionando, según las condiciones y necesidades establecidas por el entorno.

Se pueden distinguir 3 etapas en la evolución de la estructura de implementación del Plan Local de Convivencia: la primera, la etapa de inducción, que en la experiencia de Palmares comienza a mediados de 2012 y finaliza con la aprobación del Plan Local de Convivencia a inicios de 2013; la segunda, la etapa de implementación, que está en proceso actualmente; y la tercera etapa, la de institucionalización, que representa la proyección a futuro de la estructura de implementación.

Gráfico N° 9: Etapas en la evolución de la estructura de implementación del Plan



Fuente: Elaboración propia.

En la etapa de inducción se priorizó la creación y el desarrollo del EFL. Se formó un equipo de trabajo horizontal y flexible, que permitió reaccionar en forma rápida y efectiva para la concepción y construcción del Plan de Convivencia. La estructura, con una constitución relativamente simple, permitió el desarrollo de las relaciones personales y la creación de un ambiente de confianza que facilitó la toma de decisiones y la implementación de acciones. Por ser una etapa de construcción del Plan, la cantidad de funciones que debió cumplir la Estructura de Conducción no fue elevada y tampoco necesitó contar con diversas áreas de especialidad; el trabajo estuvo concentrado en la aplicación de metodologías para la construcción del Plan y en tareas de comunicación y sensibilización.

Otro elemento importante en esta fase fue el grado de formalización del EFL, que fue aprobado por acuerdo municipal, generándole apoyo político tanto del Gobierno Local como del Viceministerio de Justicia y Paz y fue clave para elaborar el Plan de Convivencia, aceptado por los principales actores del cantón en el tiempo previsto.

Dentro de esta etapa se fueron creando otras instancias, como la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, fortaleciendo los canales de comunicación entre los diferentes niveles de la estructura de implementación.

En la actualidad, la etapa de implementación se encuentra en desarrollo. Con menos de un año de haber sido puesto en funcionamiento el Plan de Convivencia, la estructura está buscando un mayor grado de complejidad. La implementación del Plan exige más recursos y más áreas de especialidad para los diferentes ejes de trabajo formulados, situación que plantea el desafío de ir incorporando más actores a la Estructura para que aporten al Plan de Convivencia.

Un mayor número de actores exigirá acordar y establecer mecanismos de vinculación y comunicación más formales. En este sentido, se identifica una debilidad a nivel político en la estructura de implementación. Como el nivel político de la Estructura es una instancia pura del Gobierno Local (Concejo Municipal, Alcalde, Comisión Especial de Seguridad

Ciudadana, ver gráfico N° 6), no es un mecanismo para la articulación interinstitucional. La articulación interinstitucional se está dando en el nivel estratégico (EFL), que tiene una capacidad limitada para establecer acuerdos de largo plazo en un nivel más político. Por este motivo, actualmente la estructura de implementación podría tener dificultad en avanzar hacia acuerdos interinstitucionales más formales, que generen compromiso y sostenibilidad en el sistema.

Es de interés del EFL poder explorar formas de cooperación más complejas, siendo la más factible en este momento, la Alianza Estratégica. Acciones en este ámbito se orientan a realizar proyectos o iniciativas conjuntas, compartiendo recursos. Una buena forma de comenzar es a través de algún proyecto piloto, que permita obtener resultados a corto plazo y genere aprendizajes que fortalezcan esta forma de cooperación.

Los actores que impulsan el Plan Local de Convivencia en Palmares, han establecido una estructura de implementación que comienza con una forma simple, pero con la capacidad de evolucionar a medida que cambian las condiciones de su entorno y aumenta la cantidad y especialidad de sus funciones.

Análisis financiero

El proceso de construcción e implementación de las 4 primeras fases del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, requirió la inversión de recursos humanos y financieros, durante un período de 6 meses. En la siguiente tabla se representan los principales recursos humanos invertidos en cada fase del proceso y una aproximación de los gastos incurridos.

Es importante señalar que la mayoría de los gastos fueron hechos por la Municipalidad de Palmares. En relación a los recursos humanos cada institución participante aportó su propio personal.

Tabla N° 3: Recursos Humanos empleados para la construcción del Plan

Fase del proceso	Evento	Cantidad de personas involucradas en la organización	Cantidad de días por persona involucrada
Coordinación	Permanente	1 persona	6 meses para la construcción del plan
1. Acercamiento con las autoridades locales y la comunidad	4 reuniones de acercamiento con actores locales	5 personas	2 días
	Taller de sensibilización (50 participantes)	5 personas	2 días
2. Conformación del Equipo Facilitador Local	3 reuniones de acercamiento con instituciones	5 personas	2 días
	2 eventos de integración: Caminata Día internacional contra las drogas y caminata Día internacional contra el tabaco	9 personas	4 días
3. Elaboración del diagnóstico	Diagnóstico narrativo	4 personas	3 días
	Ordenamiento de la información del diagnóstico narrativo	2 personas	17 días
	Diagnóstico participativo (4 talleres de 50 participantes)	9 personas	8 días
4. Construcción del plan local de prevención	Construcción del plan	9 personas	5 días
	Elaboración del documento	1 persona	5 días
	Taller de presentación	2 personas	2 días
5. Implementación, seguimiento y evaluación	Implementación	Según actividades institucionales	
	Seguimiento	7 personas	1 día al mes para reuniones. Días adicionales para actividades específicas

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla siguiente se representan los costos incurridos durante el proceso de construcción del Plan Local de Convivencia, correspondientes principalmente a compra de materiales, y promoción e implementación de talleres; no considera costos de personal.

Tabla N° 4: Costos incurridos para la construcción del Plan

Rubros	Costo unitario en Colones	Cantidad	Total en Colones	Total en USD
Taller alquiler	30.000	5	150.000	300
Taller alimentación	80.000	5	400.000	800
Taller materiales	20.000	5	100.000	200
Impresión del Plan	200.000	1	200.000	400
Documentación en CD	50.000	1	50.000	100
Materiales promocionales	160.000	1	160.000	320
Perifoneo	160.000	1	160.000	320
Total			1.220.000	2.440

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por EFL.

El Plan Local de Palmares no tiene presupuesto propio, sino que recibe el aporte de recursos de las instituciones que forman parte de la estructura de implementación. Sin embargo, la aplicación de recursos a la implementación del Plan, fue un elemento clave para lograr el avance obtenido hasta el momento. El liderazgo de la Municipalidad en este sentido, es notorio en el caso de Palmares. Actualmente, la Municipalidad invierte alrededor de un 4,1% de su presupuesto ordinario del 2013, en acciones relativas al Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

A continuación se presenta una tabla con los servicios y el presupuesto otorgado por la Municipalidad de Palmares, en el marco del Plan:

Tabla N° 5: Servicios que brinda la Municipalidad de Palmares en el marco del Plan Local de Convivencia y presupuesto

SERVICIO	PRESUPUESTO en Colones	PRESUPUESTO en USD
EDUCATIVOS, CULTURALES, Y DEPORTIVOS	42.250.452,70	84.500,00
SERVICIOS SOCIALES Y COMPLEMENTARIOS	23.128.997,06	46.258,00
ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS CANTONALES	750.000,00	1.500,00
PARQUES Y OBRAS DE ORNATO	16.797.040,22	33.600,00
PROTECCIÓN DEL AMBIENTE	10.137.551,92	20.275,00
TOTAL	93.064.041,90 (4,1%)	186.133,00
TOTAL PRESUPUESTO	2.385.569.313,33	

Fuente: Presupuesto ordinario 2013, Municipalidad de Palmares.

4. Análisis y reflexiones

Cambios observados y retos a superar

Si bien la experiencia de Palmares en la construcción e implementación de su Plan Local de Convivencia, es muy reciente para medir el impacto de la iniciativa en la comunidad, se pueden resaltar algunos logros que están encaminados a producir impacto en el futuro:

- **Palmares cuenta con un plan de prevención de la violencia en implementación.**

Se construyó un plan de prevención que cuenta con el compromiso y el aporte de los actores clave del Cantón. En este sentido, es un plan “vivo”, que se refleja en la participación activa de las instituciones que forman parte de la estructura de implementación y en el avance de la puesta en marcha de actividades planificadas. La construcción participativa y multisectorial fue clave para el logro de este resultado. Además, el Plan es utilizado como una herramienta de gestión, que sirve para comunicar y establecer acuerdos con otras instituciones. Si bien el Plan no cuenta con un presupuesto propio, el aporte de recursos a través de los planes institucionales de los actores involucrados, hace posible su financiación y sostenibilidad. Ha habido un avance significativo en la implementación de actividades en los 6 primeros meses, como se observa en el Informe de Resultados 2013.³¹

- **Se ha creado y fortalecido una estructura de implementación, integrada principalmente por actores locales.**

Palmares cuenta con un mecanismo que permite operativizar las acciones e involucrar a los actores más relevantes en la toma de decisiones. Esta estructura tiene instancias de articulación multisectoriales a través del EFL, e instancias de apoyo político en el Gobierno Municipal. Este apoyo político es el que le da credibilidad y permite al EFL ser efectivo y eficiente en los procesos de articulación, en el seno del

propio equipo y con otros actores. El plan de prevención es un instrumento esencial, porque genera una orientación clara sobre lo que hay que hacer y le da sentido a la estructura de implementación, que va tomando forma de acuerdo a los desafíos que el Plan presenta (búsqueda de nuevas alianzas y formas de cooperación).

- **Existen actores locales capacitados y comprometidos en la implementación del plan de prevención.**

Durante el proceso de capacitación se puso empeño en la sensibilización y el fortalecimiento de capacidades de los actores locales. Actualmente los equipos de trabajo constituidos son capaces de replicar los procesos de sensibilización, diagnóstico, planificación e implementación, lo que los hace menos dependientes del apoyo externo para seguir avanzando.

- **Las organizaciones comunitarias y los actores clave han sido involucrados en todas las fases del proceso.**

La participación de la ciudadanía desde el primer momento le dio legitimidad al Plan y aseguró su vínculo con la realidad de las comunidades y diferentes grupos del Cantón. La realización de 2 de los 3 talleres de diagnóstico, y la elaboración del Plan, permitieron la conexión entre las organizaciones comunitarias y las personas jóvenes. La participación de estos actores no se limitó a la fase de planificación, también intervinieron activamente en la fase de implementación. La participación juvenil en la toma de decisiones para la implementación del Plan, está asegurada al contar con un representante del sector en el EFL. En adición, algunas comunidades ya están participando activamente en la implementación de acciones de readecuación de espacios públicos.

31 Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Palmares, Informe de Resultados 2012-2013, http://municipalmares.go.cr/informe_resultados_2013.pdf (15.03.14).

- **Liderazgo de la Municipalidad.**

La Municipalidad ha asumido el liderazgo de la iniciativa, dando seguimiento a nivel político, mediante la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, el Concejo Municipal y sus unidades operativas relacionadas. Alrededor del 4% del presupuesto municipal es invertido en acciones vinculadas al Plan.

- **Se comienzan a producir cambios en los sectores en los que se está trabajando.**

“Se han desarrollado y se están implementando 16 protocolos en las escuelas relacionados con el tema de prevención, como por ejemplo: bullying y drogas.”³²

Tabla N° 6: Avances en la ejecución del Plan³³

<p>Eje 1: Fortalecimiento de las redes locales de prevención de violencia</p>	<p>Plan de capacitación integral en gestión local del riesgo de desastres, en niños/as de preescolar (prevención) (Cruz Roja, Municipalidad y fuerza pública)</p> <p>Conformación y fortalecimiento de la red cantonal de jóvenes para la prevención de la violencia</p> <p>Elaboración y presentación del plan de emergencias</p> <p>Incorporación de redes en agrupaciones y organizaciones de cultura/arte (formales, informales)</p> <p>Plan para la conformación de una red intercolegial</p> <p>Plan para la conformación de la red interescolar (CAI)</p> <p>Desarrollo de capacidades en resolución alterna de conflictos para jóvenes, niños, instituciones clave (autoridades y funcionarios de ministerios, Asociaciones de desarrollo, Cruz Roja, comunidades organizadas, comités tutelares)</p> <p>En proceso de conformación: Junta cantonal de protección de la niñez y adolescencia y Comités tutelares para distritos PME en el marco de cantones amigos de la infancia</p> <p>Desarrollo de proyectos en formación humana para hombres</p> <p>Escuela para padres y madres</p>
<p>Eje 2: Fortalecimiento de acciones preventivas para mejorar la seguridad ciudadana y fomentar la convivencia en el cantón</p>	<p>Conocimiento y aplicación de nueva Ley en trata, Ley 9027 y 9028 (capacitación a 40 oficiales)</p> <p>Proyección regional: intercambio de experiencias a nivel regional FEDOMA</p> <p>Aprobación del proyecto de vigilancia electrónica (1ª etapa) del Distrito Central y Buenos Aires</p> <p>Clausura de tragamonedas (100 unidades) que no cumplen con normativa municipal</p>
<p>Eje 3: Oportunidades y acciones preventivas para reducción de alcohol y drogas</p>	<p>Aumento de decomisos</p> <p>Aumento de operativos en vías públicas</p> <p>Control de denuncias en ventas no autorizadas</p> <p>Solicitud de presupuesto y administración de terreno para centro de atención de adicciones alcohol/drogas</p> <p>Red de detección e intervención del problema con las drogas (institucional)</p>
<p>Eje 4: Espacios públicos y virus vivos y fomentadores de convivencia</p>	<p>Embelllecimiento de áreas de esparcimiento público</p> <p>Facilitación de talleres artísticos</p> <p>Fomento a la creación artística, murales</p> <p>Creación de alianzas con líderes comunitarios</p>

32 Rocío Pineda Vargas, Orientación Secundaria del MEP y miembro del EFL, entrevista semiestructurada, Palmares, 21 octubre 2013.

33 En el momento en que se realizaba esta sistematización se estaba elaborando el Informe de Resultados 2012-2013 del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Palmares. Los resultados no pudieron ser incorporados en este documento pero pueden ser consultados en: http://municipalmares.go.cr/informe_resultados_2013.pdf (15.03.14).

Eje 5: Generación de oportunidades de empleo y educación técnica	Bolsa de empleo Firma de convenio de implementación del programa Empléate en la Municipalidad de Palmares
Eje 6: Fomento de la convivencia y factores protectores en los controles educativos	Sensibilización a los directores del área circuito 06 (Cantón) Capacitación a padres de familia, niños/adolescentes y docentes, en materia de prevención (drogas, alcoholismo, bullying) Reducción de las situaciones problemáticas presentes en la institución

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por el EFL.

Desde el punto de vista de la comunidad, las percepciones sobre los resultados obtenidos son mixtas.

Tabla N° 7: Percepción de algunas personas de la comunidad sobre los resultados del Plan Local de Convivencia

Aspectos positivos	Aspectos a mejorar
Hay mayor vigilancia de la fuerza pública	Convocar a más jóvenes, niños y niñas (programas atractivos, fomentar su organización)
Mejoró el servicio de seguridad	Falta de control de padres y madres de familia (charlas y metodologías para trabajar con padres y madres)
Se nota una mayor respuesta de la comunidad denunciando actividades sospechosas	A los y las jóvenes no les interesa participar en las actividades que se ofrecen. No hay una oferta atractiva para ellos
Se redujeron los indicadores de violencia o los reportes de hechos violentos en el entorno educativo	Mejorar la comunicación con las comunidades
Se dan menos robos en las casas y no han vuelto a registrarse casos de homicidio doloso	Los lugares públicos deberían permitir las actividades juveniles
Se ha mejorado la infraestructura en algunos lugares	No se conocen los contenidos y avances del Plan de Convivencia
Mejoras en el marco legal regulatorio (prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública)	En algunos lados la situación está empeorando. Se privilegia la vigilancia en algunas áreas y la delincuencia opera en otras. Deberían hacerse acciones integrales
Iluminación y vigilancia del parque	Falla la promoción del deporte
Mayor oferta de actividades culturales	
Organización de actividades comunitarias en el campo ferial	
Charlas en escuelas y colegios (bullying, drogas, desintegración familiar)	

Fuente: Elaboración propia en base a Grupos Focales con población del Cantón.³⁴

³⁴ Durante el estudio de campo realizado para la sistematización se realizaron 4 grupos focales. Cada grupo fue conformado por un sector específico (1 grupo institucional, 1 grupo de jóvenes y 2 grupos de organizaciones comunitarias) y participaron entre 5 y 8 personas.

Aspectos positivos en la percepción de las personas participantes en los grupos focales:

- Todos las personas que participaron en los grupos focales conocían el tema que se estaba tratando (Plan Local de Convivencia).
- Todos perciben que algún tipo de acción se está realizando en la comunidad relacionada con el tema. Lo más evidente es la mejora de la iluminación y el aumento del patrullaje de las fuerzas de seguridad en algunos espacios públicos.
- Se perciben mejoras en infraestructura y un aumento en la oferta de eventos culturales.

Aspectos a mejorar en la percepción de las personas participantes:

- Nadie conocía los contenidos y la programación del Plan de Convivencia. Algunos de los participantes reclamaron que debería darse a conocer lo que se está haciendo. Vale aclarar que el Plan se encuentra en la página web de la Municipalidad de Palmares, sin embargo, este no parece ser un medio idóneo para comunicarse con la comunidad.
- Relacionado con el punto anterior está la percepción de las personas sobre el enfoque de las medidas. Se resalta mucho más el carácter represivo que debería tener el Plan que el preventivo. En este sentido, se esperan acciones más contundentes de las fuerzas de seguridad, para solucionar la percepción de inseguridad con que se encuentran actualmente.
- Algunos, si bien reconocen que se están realizando acciones de prevención, perciben que son aisladas y que en consecuencia no tienen el impacto deseado (fugas de criminalidad y violencia hacia otras áreas del Cantón).
- Por último se resalta la necesidad de involucrar mucho más a los y las jóvenes para lograr resultados en la promoción de la paz social.

A medida que se avanza en la implementación del Plan Local de Palmares, los actores se van enfrentando con nuevos desafíos, siendo algunos de ellos:

a) **El compromiso con el Plan es más a nivel personal que institucional**

Si bien el compromiso de las personas que actualmente asumen responsabilidades en la estructura de implementación del Plan de Convivencia, fue señalado como un factor de éxito, no se ha logrado que sea asumido en la misma medida a nivel institucional. Es decir, que una buena parte del trabajo realizado se debe principalmente a la voluntad de las personas participantes y no por mandatos, responsabilidades y funciones asignadas desde las instituciones que forman parte de la estructura de implementación. Esto podría convertirse en una limitante cuando cambien las personas o las prioridades en las instituciones.

Como consecuencia de esta situación muchas veces se centralizan las tareas en una sola persona, generalmente en el Coordinador, que está dedicado a tiempo completo al Plan. También se señala el recargo de funciones que sufren los miembros del EFL, por no disponer de tiempo concreto asignado por las instituciones, para la implementación del Plan.

b) **Aumentar la participación de actores clave en la ejecución del Plan**

El trabajo que se ejecuta en el marco del Plan de Convivencia, está hecho por una cantidad de instituciones y organizaciones limitada. Para poder lograr un resultado integral y de mayor cobertura, es necesario incorporar otras instituciones que son relevantes para el trabajo de prevención de la violencia en el Cantón.

Una solución más estructural para aumentar el compromiso y la participación de otras instituciones, es la dinamización del CCCI. Esta instancia de coordinación fue establecida por ley y el Alcalde tiene la facultad de convocarla. El fortalecimiento de dicho Concejo, le daría a la coordinación entre instituciones, una mayor formalidad y podría tener

un efecto positivo en la articulación a nivel operativo. Se estaría mejorando el apoyo a nivel político, lo que facilitaría la asignación de recursos (en particular humanos), para la implementación de acciones específicas relacionadas con el Plan. Sin embargo, en el fortalecimiento de esta instancia se debería aplicar la misma estrategia de gradualidad que ha venido dando resultados hasta el momento en Palmares. Es decir, se podría comenzar convocando pocas instituciones vinculadas a un número reducido de iniciativas y a medida que se vayan generando confianza y logros, aumentar la participación. También habrían que definirse roles claros para esta instancia, que debería asumir tareas eminentemente ejecutivas, similares a las que asume el Comité Especial de Seguridad Ciudadana.

Un ejemplo de esta situación es la participación del Ministerio de Educación Pública. En el EFL participan dos personas, una referente de centros educativos de primaria y otra de centros educativos de secundaria. Las dos personas dentro de la estructura organizativa del Ministerio, trabajan para un mismo circuito o dirección regional del MEP. Un centro educativo de primaria o de secundaria, no cuenta con un status adecuado para ser una unidad de articulación para los demás centros educativos del Cantón. La función natural para articular acciones relativas al tema de la educación, es la Oficina de Supervisión del Circuito 06. Sin embargo, la participación en la estructura de implementación de esta unidad de supervisión es débil y está limitada a un intercambio de información. Una instancia de coordinación como el CCCI permitiría resolver este tipo de problemas y en este caso, facilitaría una mejor canalización de las acciones hacia todo el sistema educativo del cantón.

c) Aumentar la participación de las organizaciones comunitarias en la implementación del Plan

El Cantón de Palmares cuenta con un valioso entramado social con la presencia de diversas organizaciones comunales, entre ellas las Asociaciones de Desarrollo Comunal y los Grupos de Seguridad. Si bien estas organizaciones han participado activamente en la elaboración del

Diagnóstico Participativo y en la propuesta de acciones concretas para el Plan de Convivencia, su participación en actividades de implementación es moderada. Todavía no se ha logrado establecer un mecanismo práctico que permita vincular las acciones del Plan con las organizaciones comunales. En parte porque el trabajo con las Asociaciones de Desarrollo Comunal es complejo, porque requiere la inversión de recursos humanos para establecer y mantener mecanismos de articulación con las diferentes comunidades.

La vinculación con los Grupos de Seguridad está manejada por la Fuerza Pública. Esta red podría ser aprovechada por el EFL para incorporar el enfoque de prevención al de seguridad, que normalmente es manejado en estos grupos. Para esto se requiere una participación más activa de la Fuerza Pública en el EFL.

d) Dificultad en incluir población joven fuera del sistema educativo

Se tiene dificultad en lograr una participación masiva de jóvenes en las redes juveniles que se están promocionando. Si bien se ha logrado la participación de jóvenes en el EFL, la persona que está representando al Comité Cantonal de la Persona Joven, cuenta con muy poco tiempo que dedicarle al impulso de las actividades relacionadas con la juventud en el marco del Plan Local de Convivencia, además participa en las actividades en forma voluntaria. Esta situación limita la promoción de acciones hacia la población juvenil. Acciones culturales y deportivas, de alguna manera están siendo cubiertas por otras unidades de la Municipalidad.

Sostenibilidad y replicabilidad

La sostenibilidad de la experiencia de Palmares está todavía por comprobarse, sin embargo, muestra algunos rasgos prometedores. Se proponen 3 aspectos para el análisis de la sostenibilidad:

- Sostenibilidad institucional: Se establece por el asidero que tiene una iniciativa, en el marco político institucional que le corresponde.

- **Sostenibilidad técnica:** Se determina por la capacidad técnica que tiene la iniciativa para poder implementarse, en base a los requerimientos que le establece el entorno en donde opera.
- **Sostenibilidad financiera:** Se da por el acceso a los recursos que tiene la iniciativa para poder implementarse, de acuerdo a los requerimientos necesarios que le establece el entorno en donde opera.

En cuanto a la sostenibilidad institucional, la iniciativa de Palmares cuenta con un marco político institucional muy favorable. A nivel nacional resaltan los elementos presentados en la sección de antecedentes (pág. 12): creación del Viceministerio de Paz, el PND, la POLSEPAZ y el PNPVPP. Estos elementos brindan a las iniciativas locales marcos favorables, que permiten canalizar acciones y recursos a nivel nacional y local, además de establecer una buena base para la articulación interinstitucional. A nivel local, la aprobación del Plan por parte del Concejo Municipal y los acuerdos de la Municipalidad con el Ministerio de Seguridad Pública y con el Viceministerio de Paz, aumentan la probabilidad de mantener la iniciativa a lo largo del tiempo (al menos desde una perspectiva política), aún más allá de los cambios de gobierno en el Cantón. Uno de los elementos a trabajar para reforzar la sostenibilidad institucional de la iniciativa, es el establecimiento de acuerdos y compromisos más formales y permanentes entre las instituciones clave para su implementación.

Por otro lado, desde la Oficina de Planificación Institucional de la Municipalidad de Palmares, se está gestionando a través de la Unidad de Fondos de Pre-inversión del MIDEPLAN, la elaboración de un nuevo Plan Estratégico Municipal (PEM), así como también el Plan de Desarrollo Humano Local (PDHL) de Palmares, durante el periodo 2014. Mediante este proceso se pretenden vincular de una forma estratégica y participativa, las diferentes prioridades del Gobierno Local y de sus habitantes, consolidando así las políticas de la institución por medio de acciones estratégicas, dentro de un marco de desarrollo con visión de mediano y largo plazo. La promoción de un adecuado desarrollo local, incorpora a su vez el trabajo realizado en materia de prevención de la violencia y promoción de la paz.

El objetivo final de esta iniciativa, es continuar con el trabajo realizado hasta el momento en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, y fortalecer los esfuerzos interinstitucionales con una visión de planificación prospectiva, que permita articular de manera objetiva los esfuerzos y con ello poder proyectar y posicionar al Cantón de Palmares, como el cantón más seguro de Costa Rica.

Durante la implementación del proceso en Palmares se han realizado acciones para el fortalecimiento de las capacidades de los actores locales. Actualmente, y gracias al proceso, la Municipalidad cuenta con una estructura articulada que le permite dar respuestas a las necesidades de su población en materia de prevención. Por otro lado, personas de diferentes organizaciones han sido capacitadas con conceptos e instrumentos que están siendo aplicados en la implementación del Plan. De hecho, la OGL se ha ido retirando poco a poco de su tarea de asesorar y acompañar técnicamente, a la estructura de implementación. Otro elemento importante es la experiencia que se ha ido ganando en la construcción e implementación del Plan. Se puede afirmar que los actores y arreglos organizacionales que operan hoy en día en Palmares, tienen una mayor capacidad y autonomía para enfrentar situaciones futuras relacionadas con la prevención de la violencia. Esto no quiere decir que se haya logrado una total sostenibilidad técnica, entre los elementos a seguir trabajando se encuentran:

- Fortalecer las capacidades de las redes para mejorar la articulación y ser más efectivos y eficientes en la implementación del Plan.
- Mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para funcionar de una forma más autónoma.
- Fortalecer las capacidades preventivas de instituciones clave como: Fuerza Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, entre otras.
- Incorporar a la estructura de implementación capacidades para la puesta en funcionamiento de sistemas de monitoreo y evaluación con base en resultados.

La manera en que se establece el Plan asegura

que una gran parte de sus actividades tengan el financiamiento asegurado. Desde el momento en que se construye a partir de los POI, las actividades que están incluidas en ellos son asumidas por la institución correspondiente. Dos elementos clave que apoyan la sostenibilidad financiera son:

- Asignación de presupuesto de la Municipalidad para acciones dentro del Plan.
- Asignación del coordinador del EFL a tiempo completo, por parte del Ministerio de Seguridad Pública.

Todavía el Plan no cuenta con un presupuesto asignado propio, que le daría mayor autonomía y libertad de acción para la implementación de acciones.

El grado de replicabilidad que tiene la experiencia es alto, por lo menos en el proceso de construcción del Plan de Prevención. Destacan los siguientes elementos:

- Los costos no fueron altos: 238 días de personal técnico, una persona a tiempo completo durante 6 meses y alrededor de 1 millón trescientos mil colones.
- Se emplearon casi en su totalidad recursos humanos locales.
- Se utilizó información que estaba disponible en las diferentes instituciones participantes.
- El período de implementación fue de aproximadamente 6 meses.
- Se utilizaron estructuras operativas existentes (Oficina de Cultura, Comité Cantonal de la Persona Joven, etc.).
- La metodología utilizada fue simple y no requirió de capacidades especiales para su implementación.

Algunas características que facilitaron la implementación del proceso en Palmares fueron:

- Voluntad política del Gobierno Local. Aún sin el apoyo del Viceministerio de Paz, en Palmares hubo gran interés por trabajar en el tema de seguridad ciudadana.

- Existieron otros actores además de la Alcaldía interesados en el tema (Fuerza Pública).
- Palmares tuvo experiencias previas en el impulso de estrategias de seguridad ciudadana.
- Palmares cuenta con un capital social a través de sus organizaciones comunales y productivas, que le permite responder de manera organizada y ágil a iniciativas públicas.

Si bien las características nombradas facilitaron la iniciativa, no quiere decir que sin ellas no se pueda replicar la experiencia en otros cantones.

Lecciones aprendidas

Las iniciativas de prevención de la violencia a nivel local se fortalecen si son apoyadas de forma adecuada desde el nivel nacional. Contar con un marco político institucional adecuado, facilita la implementación de las iniciativas locales al brindar una orientación general para abordar el problema, establecer mecanismos de articulación multinivel e impulsar programas de apoyo. En el caso de Palmares, el marco normativo institucional origina el apoyo del Viceministerio de Paz, a partir del establecimiento de metas nacionales para el trabajo con los Gobiernos Locales.

El apoyo del Alcalde de Palmares, Bernal Vargas, facilitó la conformación del EFL como una instancia estratégica interinstitucional, así como la articulación con el Viceministerio de Paz. Esta contribución empoderó a los diferentes actores para la construcción e implementación del plan de prevención.

El financiamiento de acciones y el aporte del recurso humano por parte del Cantón aumentaron la sostenibilidad del trabajo preventivo y fueron clave para la implementación de las acciones programadas.

Comenzar con una estructura de implementación simple y reducida hizo que el EFL fuera ágil para tomar decisiones e implementar acciones. La conformación de comités amplios, con la participación de las autoridades de muchas instituciones, demostró en la experiencia de 2006, ser poco operativa y práctica a la hora de implementar los planes de trabajo. Por el contrario, la formación de un equipo reducido y

de carácter más estratégico que político, posibilitó la construcción del Plan en los tiempos previstos y su implementación posterior.

La asignación de Freddy Abarca como Coordinador a tiempo completo para impulsar la iniciativa, le dio a ésta cierto grado de continuidad, que permitió obtener avances y aprendizajes en su implementación. Además, fue posible que la responsabilidad de coordinar el proceso de construcción e implementación del plan de prevención, recayese en una persona que no tiene otras tareas institucionales que le distraigan.

La propuesta de un modelo preventivo del Viceministerio para implementar el proceso a nivel local, dio claridad a los actores involucrados sobre lo que era necesario hacer, en términos de tiempos y actividades.

En la construcción e implementación del Plan, fueron necesarias las estrategias de comunicación para fomentar la participación comunitaria y la de otros actores clave del Cantón. No basta con la difusión del Plan, también hay que comunicar lo que se hace y los logros que se están obteniendo.

El curso de Gobernanza facilitó el acercamiento del Viceministerio a los actores locales. A esta capacitación asistió la persona que después se convertiría en el coordinador del EFL y personal de la Municipalidad que también terminaría formando parte del EFL. En este punto se comenzaron a conformar las alianzas y los enfoques conceptuales y metodológicos compartidos, que ayudaron a impulsar la iniciativa.

En estos momentos no se puede medir el efecto e impacto que están produciendo las medidas implementadas en el marco del plan de prevención. Un sistema de evaluación y monitoreo es esencial para la gestión del Plan. Se debe contar con indicadores que permitan medir el nivel de cumplimiento del Plan y tomar decisiones adecuadas para el logro de los objetivos.

5. Conclusiones

Palmares ha logrado articular recursos locales para construir e implementar un plan de prevención de la violencia. El elemento esencial de partida fue la voluntad política y el compromiso del Gobierno Local para impulsar la iniciativa, voluntad que se

ve reflejada en la presencia del tema en el plan de Gobierno Local y en los acuerdos realizados por la Alcaldía con otros actores nacionales y locales, incluyendo el Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Tomar como referencia para el trabajo local, el modelo de articulación local para la prevención de la violencia del Viceministerio de Paz, ayudó a orientar las acciones durante el proceso y a lograr claridad sobre lo que era necesario emprender desde un inicio. Esta claridad permitió a los actores comprender la propuesta, para luego poder definir su rol y su contribución. Por otro lado, partir de un modelo estandarizado hace posible al nivel nacional, establecer patrones y buenas prácticas que pueden ser referentes para desarrollar iniciativas locales. Los aprendizajes que se logran en estas iniciativas generan experiencia, que a su vez puede ser usada para mejorar el modelo.

Existen dos puntos relevantes que son necesarios mantener durante todo el proceso. Uno es la generación de alianzas con diferentes actores locales y nacionales, que sean valiosos para impulsar la iniciativa en el Cantón. La participación de estos actores permite que se pueda desarrollar la estrategia de prevención local con un carácter integral y multisectorial, condiciones esenciales para enfrentar con éxito el problema de la violencia y criminalidad. La generación de alianzas debe ser mantenida incluso en la fase de implementación del Plan y debe ser orientada de acuerdo con las necesidades que se vayan presentando. El otro punto es el fortalecimiento de las capacidades. La prevención de la violencia requiere capacidades que en general no tienen los actores, por tratarse de un tema que tradicionalmente no está dentro de sus funciones. A nivel de individuos, es necesario sensibilizar sobre el tema y fortalecer el dominio de conceptos y herramientas; a nivel de organizaciones es importante trabajar sobre el rol, las funciones y los procesos que deben desempeñar en relación con la prevención; a nivel de redes se debe mejorar la capacidad de articulación de las organizaciones, para poder implementar con éxito las estrategias que se definan.

Comenzar con una estructura de implementación simple resultó ser particularmente útil en el caso de

Palmares, porque contribuyó a facilitar la toma de decisiones. Una estructura de implementación simple significa que son pocas las organizaciones impulsando la iniciativa desde un inicio y con una estructura relativamente horizontal. El compromiso y las relaciones personales entre las personas que forman parte de la estructura, fueron elementos que ayudaron a obtener resultados concretos en el corto plazo. Sin embargo, la proyección del trabajo y las necesidades a futuro requieren que la estructura de implementación vaya evolucionando hacia formas más complejas, para poder aumentar la cobertura y las diferentes temáticas que inciden en el tema de la violencia y la criminalidad. Esto requiere que se fortalezcan los mecanismos de articulación, incorporando un mayor número de actores, compromisos y aportes. Al aumentar la complejidad, las relaciones y funciones dentro de la estructura de implementación se deberán definir dentro de un esquema más formal para facilitar el seguimiento y la delimitación de responsabilidades. Por otro lado, una mayor formalidad de los compromisos entre las instituciones participantes, le daría mayor sostenibilidad a la iniciativa.

Una vez establecido el interés político en el tema, el siguiente paso relevante fue dar énfasis a los aspectos estratégico/operativos, mediante la constitución de un equipo de trabajo multidisciplinario; el Equipo Facilitador Local, tuvo la responsabilidad de la construcción del Plan y la de su implementación.

Otro elemento no menos importante fue la designación de un Coordinador, dedicado a tiempo completo a su labor, con la única responsabilidad de obtener los resultados establecidos para la iniciativa.

El involucramiento de las comunidades permitió elaborar un Plan, que respondiera a las principales preocupaciones de la población palmareña y que las personas comprendieran la magnitud del problema desde un punto de vista más integral. De esta manera se generó más compromiso y se despertó el interés que facilitó la participación activa de las comunidades, tanto en las fases de planificación como de implementación del Plan. Es necesario involucrar a las comunidades mucho más, por lo que las estrategias de difusión y comunicación se hacen particularmente importantes, para generar un vínculo más fuerte con la población. Otro elemento sobre el que hay que avanzar es el mecanismo de articulación y seguimiento con las organizaciones comunales, para que estas puedan ser un factor relevante que genere cambios. Dada la magnitud y complejidad que requiere el desarrollo y mantenimiento del mecanismo de articulación, se debería trabajar sobre los ya existentes e integrarlos con los que están trabajando instituciones como las de las Fuerzas Públicas.

En definitiva el impulso de las estrategias preventivas en Palmares es dinámico y éstas se están adaptando a las condiciones que presenta el entorno. La adaptación está teniendo un desarrollo progresivo; los actores se enfocan en el logro de resultados en el corto plazo, generando aprendizajes y capacidades que les permiten ir avanzando hacia mayores desafíos.

Palmares ha logrado integrar y articular a los actores clave del Cantón, en la implementación de un plan de prevención de la violencia. Además cuenta con una estructura de implementación funcional y efectiva. Por estos motivos esta experiencia puede ser tomada como base, para orientar otras iniciativas que se estén implementando en condiciones similares.

ABREVIACIONES

ASADAS	Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
CAI	Cantones Amigos de la Infancia
CCCI	Concejo Cantonal de Coordinación Interinstitucional
CCDR	Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Palmares
CCPJ	Comité Cantonal de la Persona Joven
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
DPPP	Dirección de Programas Policiales Preventivos
EFL	Equipo Facilitador Local
ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
FEDOMA	Federación Occidental de Municipalidades de Alajuela
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
MEP	Ministerio de Educación Pública
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MINSA	Ministerio de Salud
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
OGL	Oficina de Gestión Local
ONG	Organización No Gubernamental
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PDHL	Plan de Desarrollo Humano Local
PEM	Plan Estratégico Municipal
PME	Personas Menores de Edad
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNPVPPS	Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social
POI	Plan Operativo Institucional
POLSEPAZ	Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social
PRAD	Programa Regional Anti-Drogas
PREVENIR	Programa Regional Prevención de la Violencia Juvenil en Centroamérica
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana



Reino de los Países Bajos

