

# Seguridad Ciudadana

Propuesta para la  
articulación interinstitucional  
para la prevención de la violencia

Costa Rica  
Septiembre de 2015

## Índice

1.	Introducción.....	2
2.	Metodología.....	3
3.	Marco conceptual.....	4
4.	Marco jurídico.....	7
5.	Situación presente.....	9
6.	Propuesta para mejorar la articulación interinstitucional.....	13
7.	Conclusiones.....	18
	Bibliografía.....	19

### 1. Introducción

En la continuación de las actividades de asistencia técnica que el Foro Europeo de Seguridad Urbana (*European Forum for Urban Security – Efus*) realiza en Costa Rica en el marco del programa Eurosocial II,<sup>1</sup> bajo la coordinación de *Expertise France* (EF), el Viceministerio de Paz consideró prioritario el estudio de los mecanismos de coordinación interinstitucional para mejorar la articulación entre las entidades que integran la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social – CONAPAZ, incluyendo otras instituciones que se muestren adecuadas en la participación en la misma.

El “fortalecimiento de los procesos de coordinación de actores relevantes y competentes... abordando los problemas de seguridad pública desde una visión integral” (EUROSociAL, 2013, p. 13) corresponde a uno de los objetivos del EUROsociAL y a los principios establecidos por los gobiernos de la región reiterados en la Declaración de Cartagena de Indias de 2015.<sup>2</sup>

El presente documento contiene una propuesta para el fortalecimiento de la articulación horizontal entre las entidades que contribuyen a la prevención de la violencia y la construcción de la paz social en Costa Rica. Este insumo constituye una base de trabajo para el análisis por parte del Viceministerio de Paz y una posterior guía de presentación a los actores relevantes, previa a la posible adopción por el Gobierno de un nuevo modelo de coordinación interinstitucional.

## 2. Metodología

---

<sup>1</sup> Sobre la creación del programa EUROSOCIAL, por decisión de los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y de la Unión Europea, adoptada en la cumbre de Guadalajara de 2004, y los objetivos de la segunda fase del programa decidida en la cumbre de Madrid de 2010, v. Franco e Anwandter, 2014, pp. 2-3.

<sup>2</sup> IV Encuentro Ministerial en Seguridad Ciudadana, 2015, nº 3.

La elaboración del presente documento considera un diagnóstico efectuado durante el trabajo de consultoría realizado en el año 2014 y las propuestas contenidas en el documento final producido, titulado “Propuesta de metodología para el fortalecimiento de la articulación interinstitucional entre el nivel central y el nivel local en prevención de la violencia “. <sup>3</sup>

La metodología utilizada combina las técnicas de revisión bibliográfica, análisis documental y análisis de actores (*Stakeholder analysis*). La primera, para delimitar el marco conceptual; la segunda, para definir el marco legal y presentar ejemplos de distintos programas y proyectos que contribuyen a la prevención de la violencia desarrollados por entidades que participan de la CONAPAZ; la tercera, para identificación de las expectativas y de las intenciones de las partes interesadas con respecto al tema en análisis.

Durante los días 13, 14 y 16 de julio del 2015, tuvieron lugar reuniones bilaterales y dos grupos focales para: i) identificar las posibles causas de la reducida actividad de la CONAPAZ durante su período de existencia; ii) percibir de la disponibilidad de las instituciones representadas para mejorar la coordinación intersectorial en la ejecución de programas, proyectos y actividades que contribuyan a la prevención de la violencia; iii) discutir posibles modelos de estructuración de la coordinación intersectorial.

Reuniones	Grupo Focal	Grupo Focal
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ministra de Justicia y Paz</li> <li>•Viceministro de Paz</li> <li>•Viceministra de Seguridad Pública</li> <li>•Director General del ICD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ministerio de Cultura y Juventud</li> <li>•Ministerio de Salud</li> <li>•PANI</li> <li>•Viceministerio de Paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Director Prog. Preventivos, M. Seguridad Pública</li> <li>•Directora de la DINARAC</li> <li>•Director de la DIGEPAZ</li> <li>•Asesor de la UEP - MJP-BID (a)</li> </ul>

(a) Unidad Ejecutora del Programa para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social MJP-BID (2010-2015)

### 3. Marco conceptual

<sup>3</sup> V. Franco & Anwandter, 2014.

La necesidad de una actuación coordinada en las políticas públicas de seguridad y de prevención del delito y de la violencia está reconocida desde hace mucho tiempo, a nivel de las instituciones internacionales (v. UNODC, 2011, pp. 2, 23, 31-34 y 95-110), de las organizaciones intergubernamentales y de los países, en particular en Europa y en el continente americano (v. CIPC, 2008, pp. 155-156; Huges, 1998, pp. 76-81; Rosenbaund, 2002, pp. 181-185; Schuck, 2005, pp. 450 y 454; Waller, pp. 95-97).<sup>4</sup>

Se ha estudiado mucho la organización de distintas formas de alianzas intergubernamentales e intersectoriales,<sup>5</sup> de ámbito horizontal y de ámbito vertical, públicas y público-privadas (v. Atkinson, Jones & Lamont, 2007, pp. 6-10; Whitzman, 2008, pp. 103-104), con diversos niveles y posibilidades de coordinación (v. Crawford, 1998, pp. 174-177; Peters, 2005, pp. 14-19).<sup>6</sup>

Con el enfoque centrado en la coordinación horizontal dentro del gobierno Guy Peters (2005, pp. 14-19) enumera un conjunto de formas como: i) la intervención directa del staff del presidente o del primer ministro; ii) la existencia de ministerios que detienen poderes específicos, como suele pasar con los de hacienda; iii) el propio consejo de ministros; iv) comités ministeriales centrados en temas específicos; v) ministerios o ministros con atribuciones directas de coordinación; vi) coordinación entre viceministros; vii) comisiones interministeriales y grupos de trabajo.

El mismo autor (2005, pp. 3-4) presenta otra dimensión de la coordinación, con la distinción entre *negative coordination* y *positive coordination*. El primer tipo tiene por objetivo evitar las incompatibilidades entre programas de distintos ministerios; el segundo visa facilitar la complementariedad entre ellos. Adelanta que estas dos visiones quedan desactualizadas ante una perspectiva más estratégica de las políticas públicas, donde la definición de los objetivos parte del establecimiento de "*common conceptions*" y de la negociación de los puntos de divergencia entre

---

<sup>4</sup> También en Australia y Nueva Zelanda (v. English, Cummings & Straton, 2002, pp. 121-122).

<sup>5</sup> *Multi-agency working, interagency working, partnership, joint-working, multi-disciplinary working*, son algunas de las designaciones utilizadas en la bibliografía (v. Atkinson, Jones & Lamont, 2007, pp. 13-14).

<sup>6</sup> Otras formas de coordinación interministerial e interdepartamental en políticas públicas, incluidas las políticas de seguridad y justicia, han sido desarrolladas en los últimos años (v. James & Nakamura, 2015, pp. 393-394). Una de ellas es el sistema de metas de desempeño compartidas, "*shared performance targets system*" (James & Nakamura, 2015, p. 396), instituido en algunos países, como Australia, Canadá y Reino Unido. En este último caso estuvo vigente, entre 1998 y 2010, un sistema llamado *Public Service Agreement* (PSA), de ámbito muy transversal a la administración pública y gestionado por el Ministerio de Hacienda. El modelo fue sustituido por un sistema semejante pero con ámbito menos generalizado, después del cambio del gobierno laborista por el conservador (v. James & Nakamura, 2015, pp. 394, 396 y 407-409). Sobre el PSA v. aún Micheli & Neely, 2011, pp. 592, 595-598 y James, 2004, pp. 398-403.

los distintos agentes, con la creación de formas potentes de alianza para la incrementación de las políticas.<sup>7</sup>

Las opciones que más se pueden asociar al contexto en análisis están comprendidas entre un grado mínimo de cooperación (el mero intercambio de información) y un grado mediano de cooperación (la coordinación de actividades), con alguna posibilidad de evolución futura para el nivel siguiente, la gestión conjunta de programas en el marco de una estructura formal de alianza (v. Glasby, Dickinson & Miller, 2011, p. 5). Es decir, de una actuación que conjuga la coordinación negativa con la positiva, y presenta algunas posibilidades de evolución para una coordinación estratégica negociada, para el establecimiento de objetivos compartidos desde un primer momento.

Aunque sean muchos los beneficios de una alianza para el desarrollo de políticas públicas (v. Atkinson, Jones & Lamont, 2007, pp. 28-30; Rosenbaum, 2002, pp. 176-178), los riesgos no pueden ser ignorados. Algunos de los factores de fracaso son identificados por Gilling (2005, pp. 747-751) y por Crawford (1998, pp. 177-183), con respecto a las políticas de seguridad, destacándose entre ellos: i) los diferentes conceptos manejados por cada institución sobre el tema de la prevención, que pueden generar divergencias y conflictos; ii) las dificultades de liderazgo, aumentadas por la circunstancia de no existir una relación jerárquica entre los miembros; iii) la cultura interna de cada una de las organizaciones, que puede generar resistencias a la cooperación; iv) la ausencia de una relación de confianza suficientemente fuerte entre los participantes; v) la creación de elevadas expectativas en un terreno donde los resultados son difíciles de obtener y la evolución situacional es lenta; vi) la ambigüedad en la definición de las tareas de cada uno.

Confianza, reciprocidad y definición clara de objetivos pueden ser las llaves para la reducción de los riesgos y para el éxito de la alianza (v. Crawford (1998, pp. 177-181), sin olvidar la importancia de establecer formas eficientes de comunicación entre los participantes (v. Atkinson, Jones & Lamont, 2007, pp. 67-68).

---

<sup>7</sup> Una forma amplia y potente de coordinación puede basarse en el modelo de coproducción, “proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de una ciudad para enfrentar eficaz y coordinadamente los problemas de seguridad” (Vanderschueren & Lunecke, 2004, p. 143). Sobre este modelo v. Vanderschueren y Lunecke, 2004, pp. 143-147.

Una de las áreas sensibles en el marco de la coordinación de políticas públicas de prevención de la criminalidad y de la violencia es la evaluación de los resultados (v. Berry, Briggs, Erol y van Staden, 2011, pp. 15-23; English, Cummings & Straton, 2002; Rosenbaum, 2002), pero en la actual fase embrionaria del proceso de coordinación en estudio y antes que se apruebe un plano integrado, abarcando todas las instituciones que puedan contribuir para su ejecución, la evaluación formal de resultados de cada uno de los planes, programas o proyectos existentes depende de los responsables por los mismos. Por eso en la propuesta que se formula adelante no se considera la posibilidad de llevar el ámbito de la coordinación hasta esta etapa, pero permite que, en el marco del balance anual a realizar, cada entidad pueda presentar los resultados producidos por sus herramientas de evaluación.

#### 4. Marco jurídico

En el ordenamiento jurídico de Costa Rica están previstos dos niveles distintos de estructuras de coordinación de las políticas públicas de seguridad y justicia y de prevención de la violencia y promoción de la paz social.

Uno de esos niveles corresponde a la organización sectorial del Poder Ejecutivo aprobada en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (ROPE), establecido a través del Decreto Ejecutivo nº 38536-MP-PLAN, publicado en la Gaceta 159 de 20 de agosto 2014.

La organización sectorial incluye el sector “Seguridad Ciudadana y Justicia”, que tiene como Ministro Rector la o el Ministro de Seguridad Pública (cf. artículos 2º inciso j y 5º inciso j del ROPE) y el correspondiente Consejo Nacional Sectorial (cf. artículos 10º a 12º del ROPE), integrado por los Ministerios de Seguridad Pública, de Justicia y Paz y de Gobernación y Policía, el Instituto Costarricense sobre Drogas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Dirección General de Migración y Extranjería, y la Dirección de Inteligencia y Seguridad (cf. artículo 15º inciso j del ROPE).

Además, el mismo Reglamento instituye el Consejo Presidencial de Seguridad Pública coordinado por el Presidente de la República e integrado por los ministros o las ministras de la Presidencia, de Seguridad Pública, de Justicia y Paz, de Relaciones Exteriores y Culto, las o los presidentes ejecutivos del Instituto Costarricense de Turismo y del Instituto Costarricense sobre Drogas y la o el Director Nacional de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación y Policía. Este Consejo Presidencial “actuará con fundamento en la organización y funciones establecidas para el Consejo Nacional de Seguridad Pública, creado mediante artículo 11 de la Ley General de Policía”, Ley nº 7410, de 26 de mayo 1994 (artículo 7º inciso c del ROPE).

A este nivel de coordinación corresponde “la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades de cada sector” (artículo 4º del ROPE) en conyugación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz, nº 6739, de 28 de abril de 1982, modificada por la Ley nº 8771, de 31 de agosto de 2009, establece, en su artículo 7º, que “serán funciones del Ministerio de Justicia: a) Coordinar todos los planes y programas oficiales vinculados, directa o indirectamente, con la prevención de la delincuencia; b) Formular, desarro-

llar y administrar programas y proyectos para la prevención del delito...; i) Impulsar y coordinar planes y programas dirigidos a la promoción de la paz en el ámbito nacional”.

Este último es el nivel de coordinación sobre el que incide el presente documento.

Con base en la referida norma de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz, el Decreto Ejecutivo nº 33149-J, de 29 de mayo de 2006, creó la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (CONAPAZ), de carácter interministerial, para impulsar y coordinar la ejecución del entonces designado Plan Nacional para el Tratamiento de la Violencia y la Criminalidad.<sup>8</sup> La CONAPAZ es presidida por un representante del Ministerio de Justicia y Paz, tiene la participación de representantes de los Ministerios de Seguridad Pública y Gobernación, de Educación Pública, de Salud, de Cultura, del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y puede invitar “organizaciones gubernamentales de la Administración Central y Descentralizada” a participar en sus “procesos de trabajo”, además de “representantes de diferentes sectores de la sociedad civil”.

La eventual reforma o derogación del Decreto Ejecutivo nº 33149-J puede concretarse mediante otro decreto ejecutivo, basado en: i) el artículo 140, incisos 6, 8 y 18 de la Constitución, sobre las atribuciones del Poder Ejecutivo; ii) los artículos 27.1 y 103.1 de la Ley General de la Administración Pública, sobre la dirección y coordinación de la Administración y el poder reglamentar sobre la respectiva organización; iii) el artículo 7 incisos a y b de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz, ya citados.

## 5. Situación actual

<sup>8</sup> En el año 2010, con la aprobación de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ), la CONAPAZ fue presentada como una de las principales entidades de coordinación en el marco de ese documento (v. PUND, 2010, pp. 67-68).

Actualmente existen distintos planes, programas y proyectos con incidencia directa e indirecta en la prevención de la violencia y la promoción de la paz social. Entre ellos podemos referenciar, por ejemplo:

1 – Presidencia de la República: Estrategia Puente al Desarrollo de combate a la pobreza extrema; Programa Tejiendo Desarrollo;

2 – Ministerio de Justicia y Paz, Viceministerio de Paz: Plan Nacional de Prevención de la Violencia (en actualización);

3 – Ministerio de Seguridad Pública, Dirección de Programas Preventivos: Programa DARE de prevención del uso de drogas; Programa Pinta Seguro; Programa de Seguridad Comunitaria; Programa de Violencia Intrafamiliar;

4 – Ministerio de Salud: Programas y proyectos a incluir en el Plan Nacional de Salud, en concretización de los ámbitos II y III de la Política Nacional de Salud “Juan Guillermo Ortiz Guier”, oficializada el pasado día 3 de agosto;<sup>9</sup> Programa de prevención del embarazo en adolescentes;<sup>10</sup>

5 – Ministerio de Educación Pública: Programa Nacional de Convivencia en Centros Educativos, CONVIVIR;

6 – PANI: Programa Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes;

7 – INAMU: Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar, PLANOVI; Redes Locales de Prevención de la Violencia contra las Mujeres;

8 – ICD: Programas de Prevención del Delito.

La CONAPAZ tiene una naturaleza inminentemente técnica, como resulta del artículo 5º del Decreto Ejecutivo nº 33149-J, que establece que “la Comisión estará integrada por profesionales

<sup>9</sup> V. página oficial del Ministerio de Salud, in: <http://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/724-noticias-2015/778-gobierno-oficializo-politica-nacional-de-salud>, recuperada en 11 de agosto de 2015.

<sup>10</sup> Con financiación del Programa de Salud Mesoamérica 2015, a ejecutar por el Ministerio de Salud, con el Ministerio de Educación Pública, Caja Costarricense de Seguro Social, Dirección Nacional de CEN-CINAI y PANI (v. página oficial del Ministerio de Salud, in: <http://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/centro-de-prensa/noticias/663-noticias-2013/499-ministerio-de-salud-firma-convenios-con-bid-para-la-atencion-de-la-salud-de-la-madre-adolescente>, recuperada en 11 de agosto de 2015).

con conocimiento y experiencia en la materia, capacidad de decisión, coordinación y negociación, y que mantengan un contacto permanente con los jefes de la institución que representan”.

Está previsto que reúna “al menos una vez al mes” (artículo 3º del Decreto Ejecutivo nº 33149-J) y tiene funciones centradas en los planes nacionales de prevención de la violencia gestionados por el Ministerio de Justicia y Paz (v. artículo 4º del Decreto Ejecutivo nº 33149-J).

La CONAPAZ tuvo una actividad con algún significado durante el período del gobierno que decidió de su formación, pero fue perdiendo dinámica y está inactiva desde algunos meses antes de haber terminado el mandato del anterior ejecutivo. No se reactivó, mientras tanto, por considerarse necesario repensar su existencia y modelo de funcionamiento.

De todas formas importa señalar que los técnicos que han participado en la CONAPAZ mantuvieron algún tipo de cooperación en base de las relaciones personales establecidas que les permiten seguir cooperando en actividades en las que sus instituciones están involucradas.

Algunas de las razones apuntadas para la pérdida de capacidad de la Comisión son la excesiva frecuencia prevista para las reuniones, la reducida capacidad de decisión de los representantes de las instituciones participantes, la falta de recursos, la disminución de la voluntad política de dinamizar sus actividades, en el gobierno anterior.

Además, los participantes en las reuniones y en los grupos focales consideran que existen inúmeras comisiones y grupos de trabajo, lo que compromete la eficacia de la coordinación y el trabajo de los jefes y técnicos que pasan demasiado tiempo en encuentros sobrepuestos y a veces de carácter coyuntural.

A pesar de eso, son unánimes en considerar que es fundamental garantizar una estructura de coordinación de las políticas de prevención de la violencia.

Las opiniones divergieron con respecto a la naturaleza más bien política o más técnica de la entidad de coordinación, pero la convergencia volvió a aparecer cuando la generalidad consideró que la capacidad efectiva de decisión de los participantes era condición fundamental para el éxito de cualquier comisión.

Uno de los aspectos referenciados en las reuniones y grupos focales fue la necesidad de conciliar los intereses específicos de cada ministerio o instituto miembro de la CONAPAZ y crear las condiciones para que todos reconozcan los beneficios de la cooperación.

En relación a lo anterior, la unificación conceptual de la temática de la prevención puede constituir un paso importante para la disminución del potencial de conflicto interinstitucional y para general una base de consenso que facilite el trabajo conjunto. Esta puede ser una de las tareas de la CONAPAZ, junto con otras de naturaleza conceptual, como el dibujo de indicadores de evaluación de las acciones de prevención.

También el mapeo actualizado de todos los planes, programas y proyectos, redes, infraestructuras y equipamientos relacionados con el tema de prevención de la violencia y la construcción de la paz social debe estar disponible en la CONAPAZ, a la par de la potenciación del Sistema de Información sobre Violencia y Delito (SISVI).

El problema de la financiación de programas coordinados o los presupuestos conjuntos fue una de las cuestiones que quedaron sin una propuesta unívoca. Existen algunas dificultades formales por las reglas presupuestarias vigentes, pero una de las posibilidades puede pasar por la inclusión de proyectos en los Planos Operativos Institucionales (POI)<sup>11</sup> de cada una de las entidades con compromisos en la ejecución de los programas, dentro de un plan nacional, con la consecuente afectación de recursos del presupuesto respectivo.

La participación de la sociedad civil, de las universidades, ONG's, Iglesias y la articulación institucional con las municipalidades y los CCCI's fue otro de los aspectos considerados fundamentales en el marco futuro de la coordinación de las políticas de prevención.

Por fin, y con relación con el tema de la participación también la necesidad de mejorar la comunicación con la ciudadanía y con los actores involucrados, a todos los niveles, fue considerada una de las condiciones para que el proceso de coordinación pueda lograr sus objetivos, con-

---

<sup>11</sup> Los POI están previstos en el artículo 4º de la Ley nº 8131 de 18 de setiembre de 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, como instrumentos anuales, de mediano y de largo plazo, a los que el presupuesto público debe responder.

quitar nuevos aliados y mantener la prioridad a la prevención como un elemento central de las políticas de seguridad.

## **6. Propuesta para mejorar la articulación interinstitucional**

Considerando la información reunida, las opiniones expresas por los participantes en las reuniones y mesas de trabajo y las expectativas de los mismos sobre el tema de la articulación interinstitucional, fue posible dibujar una propuesta en el sentido de la sustitución de la CONAPAZ por una nueva entidad, con una configuración que permita mejorar su funcionalidad y agregar orgánicamente las actividades de participación ciudadana y el ámbito de la participación institucional, con la posibilidad de involucrar los legisladores y los magistrados judiciales, en el respeto absoluto por el principio de la separación de poderes consagrado en el orden republicano costarricense.

La solución propuesta no ignora el punto de partida, caracterizado por una efectiva dispersión de planes, programas y proyectos sectoriales con incidencia en la prevención de la violencia y la promoción de la paz social y por una multiplicidad de otras comisiones con ambición de coordinar políticas públicas relacionadas también con la prevención de la violencia. Ambas cuestiones pueden ser mejoradas a partir de un consenso que se construya en torno a la elaboración de un plan nacional integrado de prevención de la violencia y de promoción de la paz social, con la participación de todos los miembros de la nueva entidad de coordinación.

Todo considerado, se propone la derogación del Decreto Ejecutivo nº 33149-J y su sustitución por un diploma legal de igual valor, estableciendo una nueva estructura de coordinación intersectorial de las políticas de prevención de la violencia y promoción de la paz social.



Composición propuesta para la nueva estructura:

- 1) Comisión Nacional de Coordinación de las Políticas Públicas de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (simplificadamente designada CCPP - Comisión de Coordinación de las Políticas de Prevención).
  - a) Composición: Ministerio de Justicia y Paz, a través del Viceministerio de Paz, cuyo representante preside a la CCPP, Ministerios de Seguridad Pública, de Gobernación y Policía, de Educación Pública, de Salud, de Cultura y Juventud y del Deporte, Instituto sobre el Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Instituto Costarricense sobre las Drogas (ICD), Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).<sup>12</sup>
  - b) Representación: Los Ministerios estarán representados por un Viceministro o, inexistiendo, por otro alto jerarca, a designar por la o el Ministro respectivo; las demás entidades estarán representadas por su máximo jerarca.
    - (1) En caso de absoluta imposibilidad de participación en alguna reunión, los representantes pueden designar un sustituto con poderes bastantes para asumir compromisos en su nombre sobre las materias constantes de la agenda.
  - c) Atribuciones y funciones: La CCPP es el mecanismo de coordinación de todos los planes y programas oficiales vinculados, directa o indirectamente, con la prevención de la violencia y con la promoción de la cultura de paz, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 7º, inciso a), de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz. Para ello, debe cumplir con las siguientes funciones:
    - i) Preparar las bases y acompañar la elaboración de un plan nacional integrado de prevención de la violencia y de promoción de la paz social, con un horizonte temporal de mediano plazo, abarcando todas las valencias que pueden contribuir para esos objetivos;<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> La nueva composición que se propone tiene en consideración las opiniones manifestadas en las reuniones bilaterales y en los grupos focales (v. p. 3), en el cuestionario contestado por 19 participantes de la mesa de trabajo realizada en 25 de junio de 2014, con la presencia de representantes de la administración central, municipalidades y CCCI's (v. Franco & Anwandter, 2014, pp. 18-19) y la propuesta contenida en la POLSEPAZ (v. PNUD, 2010, p. 67).

<sup>13</sup> El Eurosocietal, a través del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (Efus) y del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (OIJJ), en colaboración con la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y bajo la coordinación de Expertise France, desarrolló un Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito, presentado en el IV Encuentro Ministerial de Seguridad Ciudadana realizado en Cartagena de

- ii) Conocer todos los planes, programas y proyectos aprobados y desarrollados por cada uno de sus miembros, con incidencia en la prevención de la violencia y la promoción de la paz social y recibir información regular sobre la implementación de los mismos;
  - iii) Definir prioridades de actuación, según criterios como la población destinataria, el área geográfica, los riesgos específicos, u otros, y movilizar los recursos adecuados para las respuesta a esas prioridades mediante las recomendaciones pertinentes a los miembros, en función de sus capacidades y responsabilidades;
    - (1) Para la definición de prioridades la CCPP obtendrá previo parecer, no vinculante, del Concejo Consultivo de Participación Ciudadana e Institucional;
  - iv) Definir metodologías de intervención compartidas por los actores para la focalización de las intervenciones, la coproducción y articulación interinstitucional en el territorio;
  - v) Proceder al balance anual de la ejecución de los planes, programas y proyectos de sus miembros referidos en el inciso ii), en función de las prioridades establecidas;
  - vi) Rendir anualmente cuentas de sus actividades ante el Concejo Consultivo de Participación Ciudadana e Institucional y proporcionar las informaciones que el mismo solicite;
  - vii) Organizar Mesas Temáticas de Reflexión sobre los temas enmarcados en el ámbito de sus atribuciones;
  - viii) Contribuir al desarrollo del Sistema de Información sobre Violencia y Delito (SISVI);
  - ix) Divulgar sus actividades y crear herramientas de interacción con otros actores relevantes en el trabajo de prevención de la violencia y promoción de la cultura de paz, en especial las municipalidades y los Consejos Cantonales de Coordinación Interinstitucional (CCCI).<sup>14</sup>
- d) Reuniones: La CCPP reúne, por lo menos, dos veces al año, para realizar el balance del año anterior (primera reunión anual) y para establecer las prioridades para el año siguiente (segunda reunión anual), en las materias de sus atribuciones. Puede reunir extraordinariamente a convocación de la presidencia de la CCPP, por su iniciativa o a solicitud de otros miembros.

---

Indias, en 29 de abril de 2015. Este Modelo puede constituir una guía para el diseño del plan propuesto (v. Eurosocietal, 2015, p. 7).

<sup>14</sup> Sobre los CCCI v. Franco & Anwandter, 2014, pp. 13-14, 17 y 36-37.

e) Secretaría Técnica: El apoyo permanente al funcionamiento de la CCPP será asegurado por una Secretaría Técnica en el ámbito del Viceministerio de Paz, en la Dirección General Para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana, DIGEPAZ.

2) Grupo de Trabajo Técnico de la CCPP.

a) Las reuniones de la CCPP serán precedidas por reuniones de un Grupo de Trabajo Técnico incumbido de analizar y discutir los temas a incluir en la agenda,<sup>15</sup> reunir la información pertinente y preparar los documentos que faciliten la toma de decisión en la CCPP, y, bien así, acompañar el seguimiento a las deliberaciones de la CCPP.

(1) El Grupo de Trabajo Técnico puede, por indicación de la CCPP, preparar documentos para información del Concejo Consultivo de Participación Ciudadana e Institucional y para apoyo a sus actividades.

(2) El Grupo de Trabajo Técnico puede mantener contactos con los CCCI's para intercambio de información sobre las actividades de la CCPP y de los propios CCCI's.

b) El Grupo de Trabajo Técnico será convocado y coordinado por la o el responsable de la Secretaría Técnica de la CCPP y contará con la participación de un representante de cada uno de los miembros de la CCPP.

(1) Los miembros del Grupo de Trabajo Técnico deben ser funcionarios con conocimientos y experiencia en las actividades de las respectivas instituciones vinculadas con las atribuciones de la CCPP, con capacidad de negociación, y con conexión directa con los jefes de la entidad que representan.

3) Concejo Consultivo de Participación Ciudadana e Institucional.

a) Composición: Representantes de la sociedad civil, de las municipalidades y de las universidades, en número y con la forma de designación a decidir por la CCPP.

b) Funciones: Recibir información sobre las actividades de la CCPP, debatir los temas que considere pertinentes en el marco de las atribuciones de la CCPP, emitir parecer sobre las prioridades a establecer por la CCPP, recibir la rendición de cuentas anual de la CCPP.

---

<sup>15</sup> Entre los temas pueden incluirse materias como las propuestas de naturaleza conceptual (concepto de prevención, de violencia, indicadores de evaluación, etc.) y el mapeo de la presencia del Estado sobre el territorio (planes, programas y proyectos, redes, infraestructuras y equipamientos), que el Grupo de Trabajo Técnico puede preparar directamente o con el apoyo de entidades externas, en el marco de la cooperación con instituciones nacionales o con la cooperación internacional.

- c) Reuniones: El Consejo Consultivo reúne, a convocación de la presidencia de la CCPP, dos veces al año: una después de la primera reunión anual de la CCPP y otra antes de la segunda reunión anual.
  - d) Funcionamiento: El Consejo Consultivo decidirá sobre la forma de organización de sus trabajos.
- 4) Mesas Temáticas de Reflexión. Para debatir materias del ámbito de sus atribuciones, la CCPP puede organizar Mesas Temáticas de Reflexión para las cuales puede invitar representantes del Poder Legislativo, incluyendo la Defensoría de los Habitantes, y del Poder Judicial, además de otras entidades y personas con conocimientos relevantes sobre los temas correspondientes.

La propuesta procura conciliar el nivel de decisión política, a través de la composición de la CCPP, con la componente técnica, el Grupo de Trabajo, y la participación ciudadana e institucional, el Consejo Consultivo. Estos dos últimos pueden asegurar la transición en momentos de cambio de gobierno, facilitando la continuidad de políticas consensuales de mediano plazo y de procesos que están funcionando de forma positiva.

Una vez aprobado el nuevo decreto ejecutivo creando la CCPP importará realizar una primera reunión de instalación de la entidad, incluyendo en su convocatoria las deliberaciones pertinentes sobre la organización interna, en especial las correspondientes a la designación de los miembros del Grupo de Trabajo Técnico y a la composición y forma de designación del Consejo Consultivo de Participación Ciudadana e Institucional.

## 7. Conclusiones

La propuesta que se presenta tiene por objetivo responder a la solicitud del Viceministro de Paz, con el dibujo de unas bases de trabajo que permitan al Ministerio de Justicia y Paz cumplir con su misión de “coordinar todos los planes y programas oficiales vinculados, directa o indirectamente, con la prevención” (artículo 7º, inciso a de la Ley Orgánica) de la violencia y con la promoción de la cultura de paz.

El documento parte de una realidad preexistente y busca respetar la autonomía de los distintos actores sin poner en peligro una dinámica de coordinación consensuada, necesaria y potenciadora de sinergias capaces de garantizar una más eficaz aplicación de los recursos públicos y mejores resultados en los objetivos establecidos.

El diseño presentado busca responder a las necesidades planteadas por los actores, a modo de estructura organizativa que logre desarrollar en el mediano plazo definiciones en el campo de la prevención de la violencia y el delito, así como la promoción de la paz. Ha de reconocerse el esfuerzo por lograr actividades conjuntas entre las instituciones también a nivel local y para ello la CCPP se establecería como un espacio fundamental para el trabajo interinstitucional e intersectorial.

La aprobación por el Presidente de la República de un nuevo decreto ejecutivo representará una orientación clara a todos los actores sobre la importancia de la coordinación de las políticas de prevención de la violencia y de promoción de la cultura de paz, y un impulso para una nueva dinámica que permita desencadenar el proceso de elaboración del plan integrado de prevención de la violencia y promoción de la cultura de paz, anteriormente mencionado.

## Bibliografía

- Atkinson, M., Jones, M. & Lamont, E. (2007). Multi-agency working and its implications for practice: a review of the literature. In: *CfBT Education Trust*, <https://www.cfbt.com/>, recuperado en 2 de Agosto de 2015, de <https://www.cfbt.com/en-GB/Search?term=Multi-agency>
- CIPC (2008). *Informe internacional – Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: Tendencias y perspectivas*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.
- Crawford, A. (1998). *Crime prevention & community safety. Politics, policies & practices*. London: Longman.
- Eurosocial (2013). Programa Eurosocial. Visión y método. In: *Eurosocial*, <http://www.eurosocial-ii.eu/home>, recuperado en 20 de julio de 2014, de <http://www.eurosocial-ii.eu/documents/10180/17513/Visi%C3%B3n%20y%20M%C3%A9todo>
- Eurosocial (2015). Modelo Regional de Política Integral para la Prevención de la Violencia y el Delito. *Colección Documentos de Trabajo, 33, Serie Área Temática de Seguridad Ciudadana*.
- Franco, V. & Anwandter, X. (2014). *Propuesta de metodología para el fortalecimiento de la articulación interinstitucional entre el nivel central y el nivel local en prevención de la violencia*. San José: EUROSOCIAL.
- Glasby, J., Dickinson, H. & Miller, R. (2011). Partnership working in England – where we are now and where we’ve come from. *International Journal of Integrate Care, 11*, pp. 1-8.
- Gilling, D. (2005). Partnership and crime prevention. In: N. Tilley (Ed.) *Handbook of crime prevention and community safety* (pp. 734-756). Devon: William Publishing.
- Hughes, G. (1998). *Understanding crime prevention. Social control, risk and late modernity*. Buckingham: Open University Press.
- Oliver, J. (2004). The UK core executive’s use of Public Service Agreements as a tool of governance. *Public Administration, 82 (2)*, 397-419.

- James, O. & Nakamura, A. (2015). Shared performance targets for the horizontal coordination of public organizations: control theory and departmentalism in the United Kingdom's Public Service Agreement system. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 392-419.
- Micheli, P. & Neely, A. (2010). Performance measurement in the public sector in England: searching for the golden thread. *Public Administration Review*, 70 (4), 591-600.
- Peters, G. (2005). Concepts and theories of horizontal policy management. In: *CLAD – Centro Iberoamericano de Administración para el Desarrollo*, <http://siare.clad.org/siare/>, recuperado en 12 de agosto de 2015, de <http://siare.clad.org/fulltext/0053178.pdf>
- PNUD (2010). *Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social – POLSEPAZ*. San José: PNUD.
- Schuck, A. M. (2005). American crime prevention: trends and new frontiers. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47, 447-462.
- UNODC (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. Nova York: Naciones Unidas.
- Vanderschueren, F. & Lunecke, A. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina* (cap. II y III). Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, Banco Interamericano de Desarrollo y Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- Waller, I. (2006). Effective multi-agency systems for effective urban crime prevention. *UNAFEI, Resource Material Series*, 68, 89-99.
- Whitzman, C. (2008). *The handbook of community safety, gender and violence prevention. Practical planning tools*. London: Earthscan.
- IV Encuentro Ministerial en Seguridad Ciudadana (2015). Declaración para la prevención de la violencia y el delito, de Cartagena de Indias. In: Sistema de Información de cial, <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/>, recuperado en 12 de agosto de 2015, de <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1430321271-Declaracion%20de%20Cartagena.pdf>

