



# Estrategia territorial de prevención de la violencia en el cantón de Puntarenas

Informe de sistematización y propuesta de ruta



### Comité Directivo del proyecto

José Vicente Troya Rodríguez, *Representante Residente*  
Programa de Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD).  
Ilka Treminio Sánchez, *Directora*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Costa Rica

### Equipo de trabajo FLACSO – Sede Académica Costa Rica

Karla Salazar Sánchez, *Investigadora coordinadora, FLACSO CR*  
Cathalina García Santamaría, *Investigadora, FLACSO CR*  
María Fernanda Hernández, *Investigadora, FLACSO CR*  
Catalina Benavides, *Investigadora, FLACSO CR*  
Maritza Rojas Poveda, *Consultora, FLACSO CR*

### Equipo de proyecto PNUD

Randall Brenes Suárez, *Oficial de Desarrollo Humano y Gobernabilidad Democrática*  
Gerald Mora Muñoz, *Apoyo Coordinación Proyecto INFOSEGURA PNUD-USAID*

### Comité editorial del PNUD

José Daniel Estrada, *Especialista en Monitoreo y Evaluación*  
Rafaella Sánchez Mora, *Especialista en Género*  
Ingrid Hernández Sánchez, *Especialista en comunicación*  
Charleene Cortez Sosa, *Especialista en Gestión de Conocimiento*

### Diseño y diagramación

Diana Castro Brenes e Ismael Quesada Loaiza

---

**infoSEGURA**



La elaboración de este documento ha sido posible gracias al apoyo brindado por el Gobierno de los Estados Unidos por medio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), y a la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (PNUD). Las opiniones y los puntos de vista que se presentan en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones ni los puntos de vista de las agencias y los organismos que apoyaron la realización de esta publicación, ni tampoco aquellos de los países miembros de las Naciones Unidas.

© 2022

# Índice

|  |           |  |           |
|--|-----------|--|-----------|
| <b>Introducción</b>  | <b>9</b>  | <b>II. La ETPVCP: una experiencia para el abordaje preventivo de la violencia con posibilidad de réplica</b> | <b>42</b> |
| <b>I. El contexto puntarenense: indicadores socioeconómicos y de violencia</b>     | <b>11</b> | <b>1. ¿Cómo surge la ETPVCP?</b>   | <b>43</b> |
| <b>1. Indicadores demográficos, socioeconómicos y de desarrollo</b>                | <b>12</b> | 1.1. Sobre el marco político de la ETPVCP  | 44        |
| 1.1. Pobreza e índices de desarrollo en Puntarenas                                 | 23        | 1.2. Sobre el proceso de diseño de la ETPVCP   | 48        |
| <b>2. El contexto de violencia en el cantón de Puntarenas</b>                      | <b>25</b> | <b>2. ¿Cómo se estructura la ETPVCP?</b>   | <b>50</b> |
| 2.1. Violencia letal: los homicidios dolosos en aumento                            | 26        | <b>3. ¿Cómo se dio la articulación y el seguimiento a la ETPVCP durante su primer año?</b>                   | <b>58</b> |
| 2.2. Los delitos contra la propiedad han ido disminuyendo                          | 28        | <b>4. Aciertos y desafíos de la ETPVCP durante su primer año de implementación</b>                           | <b>61</b> |
| 2.3. Particularidades de la violencia contra las mujeres                           | 30        | 4.1. Sobre la voluntad política  | 61        |
| 2.4. Violencia autoinfligida: el suicidio pone en riesgo a la juventud             | 33        | 4.2. Sobre la articulación interinstitucional  | 65        |
| 2.5. La dinámica de venta de drogas: una amenaza constante                         | 34        | 4.3. Acciones y logros del primer año de implementación de la ETPVCP   | 69        |
| <b>3. Violencia y condiciones socioeconómicas: entrecruces de vulnerabilidades</b> | <b>37</b> | 4.3.1. Sobre las acciones implementadas  | 69        |
| <b>4. A modo de cierre: la violencia es un síntoma</b>                             | <b>41</b> | 4.3.2. Sobre los logros alcanzados durante el primer año   | 74        |

|  |           |  |            |
|--|-----------|--|------------|
| <b>III. Hacia un modelo de gobernanza para la prevención territorial de la violencia</b> | <b>78</b> | <b>IV. Orientaciones para la acción ¿cómo planificar y evaluar una estrategia de prevención territorial de la violencia?</b> | <b>88</b>  |
| 1. Elementos conceptuales del modelo de gobernanza                                       | 79        | 1. Sobre la teoría de la intervención y la cadena de resultados  | 90         |
| 2. Modelo de Gobernanza propuesto por el Estado  | 81        | 2. La ruta por seguir: orientaciones para la elaboración del plan de acción  | 94         |
| 3. Propuesta del modelo de gestión desde el enfoque de gobernanza                        | 83        | 3. Herramientas para la recolección de la información  | 98         |
| 3.1. Enfoques propuestos   | 83        | <b>V. Recomendaciones</b>  | <b>101</b> |
| 3.2. Principios del modelo   | 84        | <b>VI. Referencias bibliográficas</b>  | <b>107</b> |
| 3.3. Actores del Modelo de Gobernanza  | 85        |  |            |
| 3.4. Mecanismos de articulación y coordinación   | 86        |  |            |

# Índice de figuras

|   |           |   |           |
|---|-----------|---|-----------|
| Figura 1. Proceso de surgimiento de la ETPVCP   | <b>44</b> | Figura 10. Mapa de correspondencia de actividades implementadas en el primer año según ejes de la ETPVCP.           | <b>71</b> |
| Figura 2. Áreas estratégicas de articulación  | <b>45</b> | Figura 11. Mapa de correspondencia de actividades implementadas en el primer año según población meta de la ETPVCP. | <b>73</b> |
| Figura 3. Representación gráfica de Puente al Desarrollo  | <b>47</b> | Figura 12. Aciertos y desafíos del primer año de la ETPVCP relativos a resultados                                   | <b>77</b> |
| Figura 4. Zonas de mayor incidencia de denuncias al PANI y homicidios reportados en los distritos de Chacarita, El Roble y Barranca del cantón de Puntarenas, 2020.             | <b>49</b> | Figura 13. Diseño de políticas públicas basado en personas  | <b>89</b> |
| Figura 5. Priorización de factores de riesgo asociados a la seguridad ciudadana en el cantón de Puntarenas. Proceso de consulta participativo para el diseño de la ETPVC. 2020. | <b>50</b> | Figura 14. Árbol de problemas y árbol de objetivos  | <b>91</b> |
| Figura 6. Ejes estratégicos de la ETPVC derivados del proceso de consulta participativo. 2020.  | <b>54</b> | Figura 15. Componentes y temporalidad de la cadena de resultados  | <b>92</b> |
| Figura 7. Nube de palabras sobre voluntad política en la ejecución de la ETPVCP, 2022   | <b>62</b> | Figura 16. Ejemplo de cadena de resultados para la ETPVCP   | <b>93</b> |
| Figura 8. Aciertos y desafíos del primer año de la ETPVCP relativos a la voluntad política  | <b>64</b> | Figura 17. Tipos de indicadores según niveles de la cadena de resultados  | <b>96</b> |
| Figura 9. Aciertos y desafíos del primer año de la ETPVCP relativos a la articulación interinstitucional  | <b>68</b> | Figura 18. Frecuencia de medición según tipo de indicador.  | <b>97</b> |

# Índice de gráficos

|  |           |  |           |
|--|-----------|--|-----------|
| Gráfico 1. Pirámide poblacional de la provincia de Puntarenas              | <b>12</b> | Gráfico 13. Homicidios dolosos en el cantón central de Puntarenas del 2010 al 2021. Números absolutos.         | <b>27</b> |
| Gráfico 2. Pirámide poblacional del cantón central de Puntarenas           | <b>13</b> | Gráfico 14. Distribución porcentual de los Homicidios dolosos en distritos de Puntarenas del 2010 al 2021.     | <b>27</b> |
| Gráfico 3. Pirámide poblacional del distrito Barranca                      | <b>13</b> | Gráfico 15. Robos a viviendas y edificaciones en cantón central de Puntarenas. Números absolutos.              | <b>28</b> |
| Gráfico 4. Pirámide poblacional del distrito El Roble                      | <b>14</b> | Gráfico 16. Tacha y sustracciones de vehículos en cantón central de Puntarenas. Números absolutos.             | <b>29</b> |
| Gráfico 5. Pirámide poblacional del distrito Chacarita                     | <b>14</b> | Gráfico 17. Asaltos en cantón central de Puntarenas. Números absolutos.  | <b>29</b> |
| Gráfico 6. Porcentaje de personas de 15 años o más con secundaria o más    | <b>17</b> | Gráfico 18. Hurtos en cantón central de Puntarenas. Números absolutos.   | <b>30</b> |
| Gráfico 7. Condición de actividad  | <b>20</b> | Gráfico 19. Tasa de infracciones a la LVD (víctima mujer) por cada 10 mil mujeres, según provincia. 2011-2020. | <b>30</b> |
| Gráfico 8. Condición de actividad para la región Pacífico Central          | <b>20</b> | Gráfico 20. Tasa de infracciones a la LPVM por cada 10 mil mujeres, según provincia. 2011-2020.                | <b>31</b> |
| Gráfico 9. Niveles de ingreso  | <b>22</b> | Gráfico 21. Cantidad de femicidios en la provincia de Puntarenas. 2016-2021.                                   | <b>31</b> |
| Gráfico 10. Niveles de ingreso   | <b>22</b> |  |           |
| Gráfico 11. Pobreza en el Pacífico Central                                 | <b>23</b> |  |           |
| Gráfico 12. Homicidios dolosos en Puntarenas según cantón del 2010 al 2021 | <b>26</b> |  |           |

|   |           |  |           |
|---|-----------|--|-----------|
| Gráfico 22. Cantidad de denuncias por violaciones y tentativas de violación en los cantones de Puntarenas, Garabito y Esparza. 2010-2020. | <b>32</b> | Gráfico 27. Relación entre desempleo y homicidios en Puntarenas.   | <b>39</b> |
| Gráfico 23. Infracciones a la Ley 8204 en Puntarenas. 2010-2020.  | <b>34</b> | Gráfico 28. Relación entre privación de libertad por delitos contra la Ley 8204 y bajo desarrollo humano de capital humano en Puntarenas                                   | <b>39</b> |
| Gráfico 24. Cantidad de decomisos de drogas en Puntarenas. 2019-2021.   | <b>35</b> | Gráfico 29. Cantidad de homicidios dolosos registrados en el cantón de Puntarenas y los distritos priorizados. Números absolutos. Primer trimestre 2019, 2020, 2021, 2022. | <b>75</b> |
| Gráfico 25. Hogares vulnerables y homicidios.   | <b>37</b> |  |           |
| Gráfico 26. Hogares pobreza por LP y homicidios.  | <b>38</b> |  |           |

## Índice de tablas

|   |           |  |           |
|---|-----------|--|-----------|
| Tabla 1. Temas sensibles asociados a la seguridad ciudadana en el cantón de Puntarenas. Proceso de consulta participativo para el diseño de la ETPVCP. 2020.                                  | <b>51</b> | Tabla 4. Ejemplo modificado de un fragmento de plan de acción de la ETPVCP   | <b>95</b> |
| Tabla 2. Factores protectores asociados a la seguridad ciudadana y sus respectivas carencias en el cantón de Puntarenas. Proceso de consulta participativo para el diseño de la ETPVCP. 2020. | <b>53</b> | Tabla 5. Ficha de indicadores para medir exclusión estudiantil               | <b>97</b> |
| Tabla 3. Ejes de trabajo, áreas y ámbitos de acción de la ETPVCP. 2020.   | <b>55</b> | Tabla 6. Elementos considerados en la matriz de la ETPVCP (versión ajustada) | <b>99</b> |

# Lista de siglas y acrónimos

|                   |  |                 |  |
|-------------------|--|-----------------|--|
| <b>ADI</b>        | Asociaciones de Desarrollo Integral  | <b>IMAS</b>     | Instituto Mixto de Ayuda Social                  |
| <b>AEAPSH</b>     | Área Estratégica de Articulación Presidencial de Seguridad Humana                      | <b>Inamu</b>    | Instituto Nacional de las Mujeres                |
| <b>Asadas</b>     | Asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales | <b>Incop</b>    | Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico  |
| <b>CAID</b>       | Centros de Atención Integral en Drogas   | <b>INEC</b>     | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos      |
| <b>CCCI</b>       | Consejos Cantonales de Coordinación Institucional                                      | <b>LPVM</b>     | Ley de Penalización de Violencia contra Mujeres  |
| <b>CCP</b>        | Centros Cívicos por la Paz   | <b>LVD</b>      | Ley de Violencia Doméstica                       |
| <b>CGR</b>        | Contraloría General de la República  | <b>MCJ</b>      | Ministerio de Cultura y Juventud                 |
| <b>CIR</b>        | Comités Intersectoriales Regionales  | <b>MEP</b>      | Ministerio de Educación Pública                  |
| <b>CIR-Social</b> | Consejo Interinstitucional Regional Social   | <b>Mideplan</b> | Ministerio de Planificación y Política Económica |
| <b>Coredes</b>    | Consejos Regionales de Desarrollo  | <b>Midepor</b>  | Ministerio del Deporte                           |
| <b>Dinadeco</b>   | Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad                                       | <b>MJP</b>      | Ministerio de Justicia y Paz                     |
| <b>ETPVCP</b>     | Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia en el cantón de Puntarenas        | <b>MS</b>       | Ministerio de Salud                              |
| <b>FP</b>         | Fuerza Pública   | <b>MSP</b>      | Ministerio de Seguridad Pública                  |
| <b>Iafa</b>       | Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia                                       | <b>MTSS</b>     | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social         |
| <b>ICD</b>        | Instituto Costarricense sobre Drogas   | <b>ODS</b>      | Objetivos de Desarrollo Sostenible               |
| <b>ICE</b>        | Instituto Costarricense de Electricidad  | <b>OIJ</b>      | Organismo de Investigación Judicial              |
| <b>Icoder</b>     | Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación                                    | <b>Pani</b>     | Patronato Nacional de la Infancia                |
|                   |  | <b>PAO</b>      | Plan Anual Operativo                             |
|                   |  | <b>Sisvi</b>    | Sistema de Información sobre Violencia y Delito  |



# Introducción

La perspectiva de desarrollo humano, entendida como “el proceso de libertad de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, y tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios para tener una vida digna” (PNUD, 2013: 3), la seguridad humana y en particular la seguridad ciudadana, constituyen elementos centrales de análisis, ya que dan cuenta de los obstáculos y riesgos que enfrentan las personas para vivir libres de temor y libres de necesidades (PNUD, 2013). Específicamente, la seguridad ciudadana remite a la “protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2013: 5), en el marco de la convivencia social.

Por tanto, para analizar el fenómeno de la violencia y la criminalidad desde dicho enfoque, se requiere una mirada que trascienda los datos de incidencia delictiva y de violencia, para problematizar elementos que constituyen obstáculos para la seguridad ciudadana. Del mismo modo, los abordajes preventivos deben partir de una perspectiva amplia, que combinen enfoques territoriales, del ciclo de vida y de género, y que aspiren a fomentar cambios en la convivencia social que sean sostenibles en el tiempo.

En el cantón de Puntarenas, la meta de alcanzar una vida con condiciones básicas para favorecer el desarrollo humano se ha visto truncada por debilitamiento en las oportunidades de empleo, educación, recreación,

deporte, arte, salud, entre otras, así como por un repunte en sus niveles de violencia. La inseguridad ciudadana tomó protagonismo y, además del temor percibido, el pueblo puntarenense se vio enfrentado a un importante incremento en la tasa de homicidios dolosos en años recientes, lo que en números absolutos implica en promedio un aumento de 10 homicidios por año en el período de 2019 a 2021.

Dicho aumento ha causado un grave daño al tejido social y a la convivencia comunitaria, así como un mayor deterioro en las condiciones de vida ya precarias de muchas familias y comunidades del cantón de Puntarenas. Por esta razón, en abril del 2021 se comenzó a implementar la Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia en el cantón central de Puntarenas (en adelante la Estrategia o ETPVCP), con foco en los distritos de El Roble, Chacarita y Barranca. Dicha Estrategia es un instrumento de planificación que permite a diversos actores locales, institucionales y comunitarios, llevar a cabo acciones de manera articulada e integral para abordar el tema que convoca: la prevención de la violencia (Ministerio de Justicia y Paz, 2020).

En este sentido, el presente texto analiza la experiencia de la ETPVCP con el objetivo de identificar elementos claves para el diseño, la implementación y la sostenibilidad de estrategias para la prevención de la violencia con enfoque territorial. Se parte de la premisa de que la ETPVCP constituye un caso icónico en el contexto costarricense con potencial de réplica en otros territorios del país que se han visto

afectados por diversas dinámicas de violencia, razón por la cual los aciertos y desafíos que presenta dicha Estrategia ofrecen un punto de partida para repensar y diseñar intervenciones de esta naturaleza en otros espacios.

El documento se estructura en cinco apartados. El primero hace un recorrido por el contexto socioeconómico y de violencia en el cantón de Puntarenas. El segundo revisa aspectos relativos al diseño, la implementación y los resultados de la ETPVCP en su primer año de imple-

mentación. El tercero propone un modelo de gobernanza para estrategias territoriales de prevención de la violencia, el cual toma como base la experiencia de la Estrategia puntarenense. El cuarto brinda orientaciones para la formulación de planes de trabajo y de mecanismos de monitoreo y evaluación para estrategias de prevención de la violencia con enfoque territorial. Por último, el quinto apartado sintetiza las principales recomendaciones para el diseño, la implementación, la sostenibilidad y la réplica de experiencias de esta naturaleza.

# I. El contexto puntarenense: indicadores socioeconómicos y de violencia

Puntarenas es la provincia número seis de Costa Rica y se ubica en la costa pacífica del país. Tiene una extensión territorial de 11.265 km<sup>2</sup> y su división político – administrativa se estructura en 12 cantones<sup>1</sup>, con un total de 61 distritos.<sup>2</sup> De dichos cantones, la Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia (ETPVCP) priorizó el cantón central de Puntarenas por el alarmante aumento en eventos de violencia que se han observado en los últimos años. Además, si bien el cantón Puntarenas está conformado por 15 distritos, la Estrategia enfocó sus acciones en tres de ellos, a saber: Barranca, Chacarita y El Roble. Esta selección responde a una necesidad de atender con mayor precisión los territorios que, como se ve más adelante, son los que evidencian mayores problemáticas en términos de incidencia de violencia y criminalidad.

En este primer capítulo se presenta una descripción del contexto puntarenense, en particular del cantón central y los distritos señalados, con

el objetivo de comprender las condiciones de vida actuales del territorio. Esto resulta fundamental desde la perspectiva de desarrollo humano y desde una visión multidimensional de la violencia, en el tanto las situaciones de violencia no surgen de manera espontánea y aisladas de su entorno, por el contrario, lo que evidencian es una intersección de factores críticos que deterioran la calidad de vida y la convivencia pacífica, lo que a la larga puede tomar la forma de violencia. Es por esto que, en la primera sección de este capítulo, se revisan los indicadores demográficos, socioeconómicos y de desarrollo del cantón. Luego, en el segundo apartado, se presentan los datos relativos al fenómeno de la violencia en los territorios priorizados. Además, a lo largo del capítulo se hace alusión a indicadores de país, de cantones colindantes o de la Región Pacífico Central, con fines comparativos.

1 Puntarenas, Esparza, Buenos Aires, Montes de Oro, Osa, Quepos, Golfito, Coto Brus, Parrita, Corredores, Garabito, Monteverde.

2 Con la aprobación de la Ley N°10019 en 2021, se creó el doceavo cantón llamado Monteverde, el cual fue desagregado del distrito Guacimal perteneciente al cantón central de la provincia (Ley N° 10019, 2021). No obstante, dada la reciente aprobación, los datos estadísticos oficiales aun contemplan el actual cantón como un distrito. Por tanto, en el tratamiento de los datos se le dará la calidad de distrito.

3 Puntarenas, Pitahaya, Chomes, Lepanto, Paquera, Manzanillo, Guacimal, Barranca, Isla del Coco, Cóbano, Chacarita, Chira, Acapulco, El Roble, Arancibia.

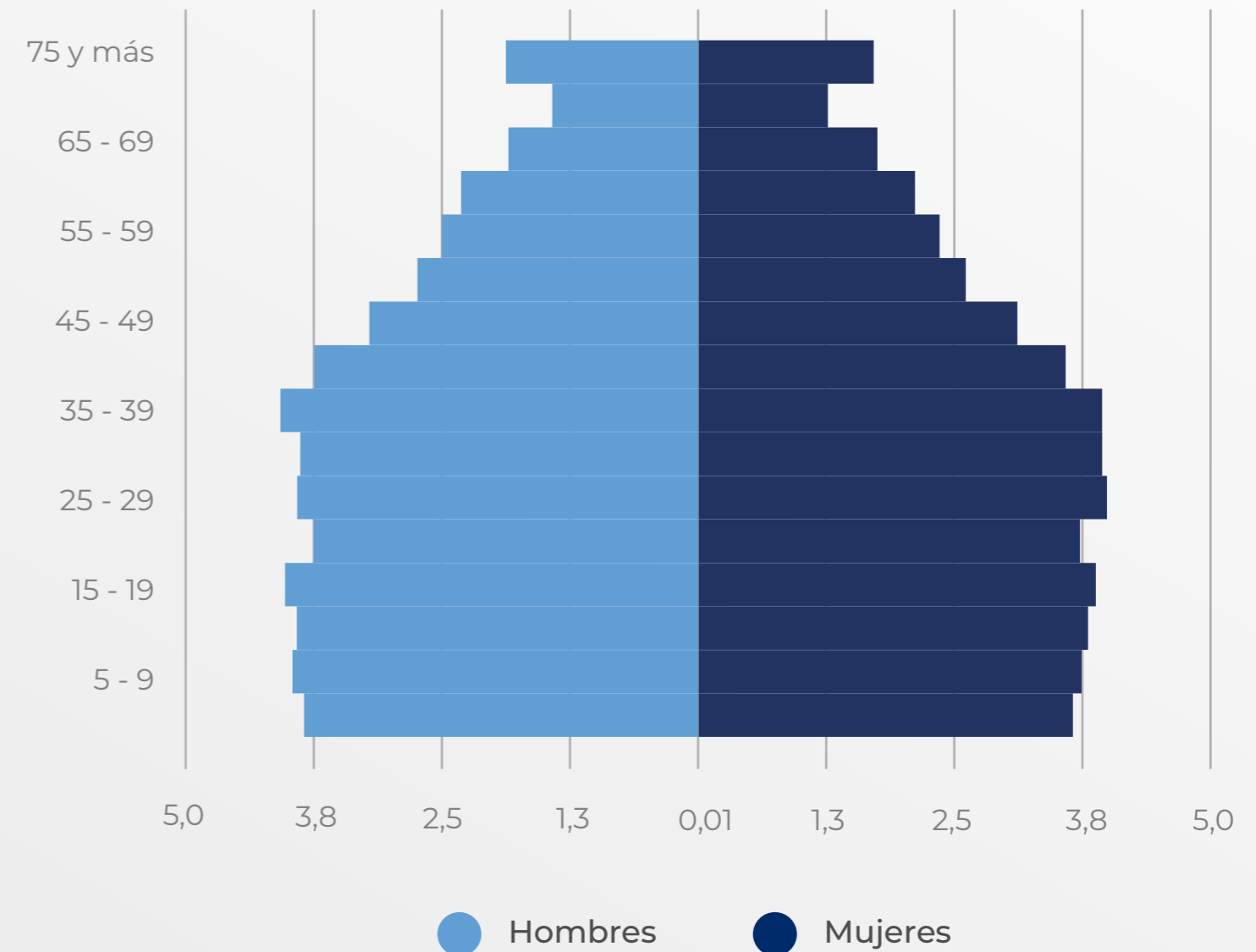
## 1. Indicadores demográficos, socioeconómicos y de desarrollo

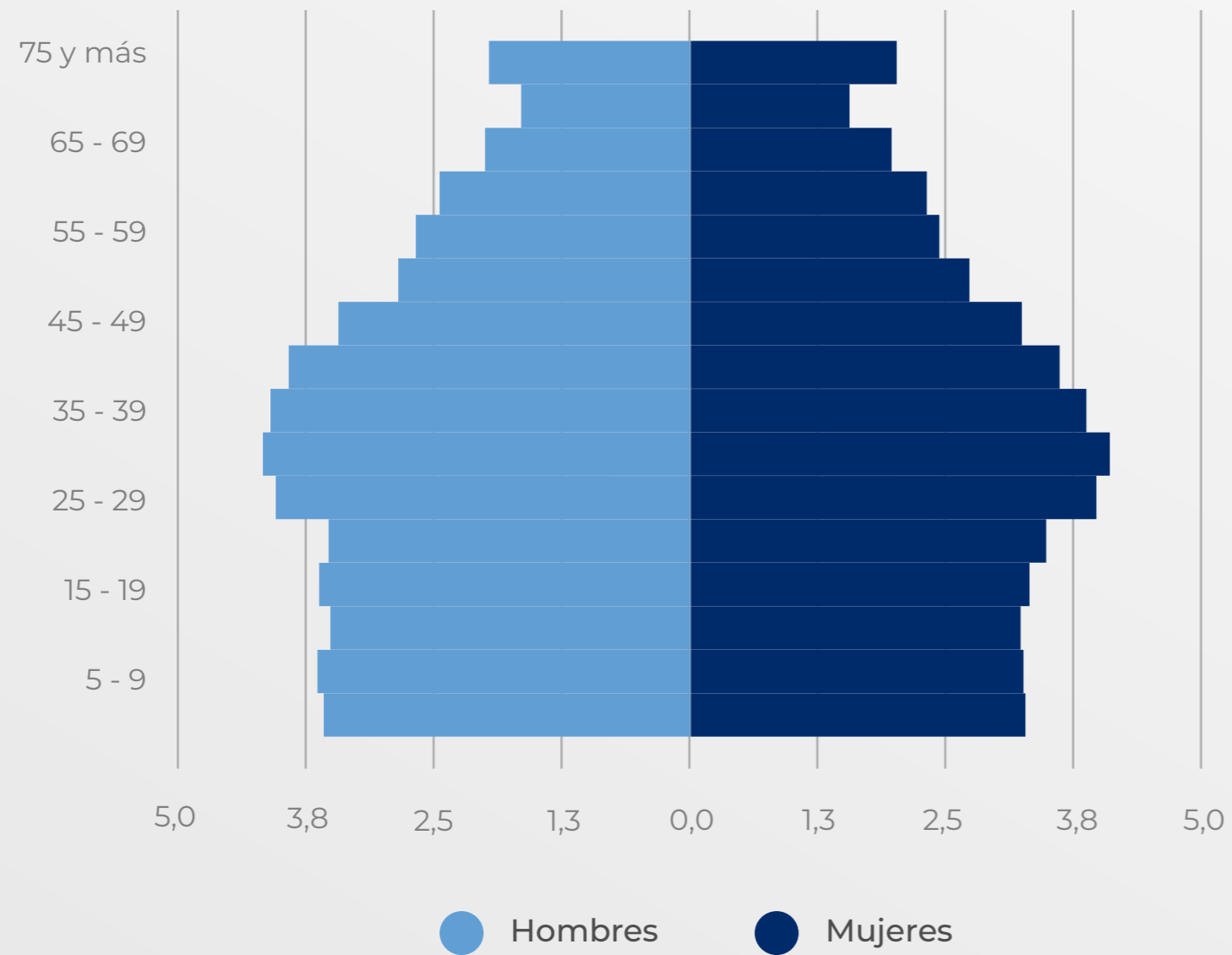
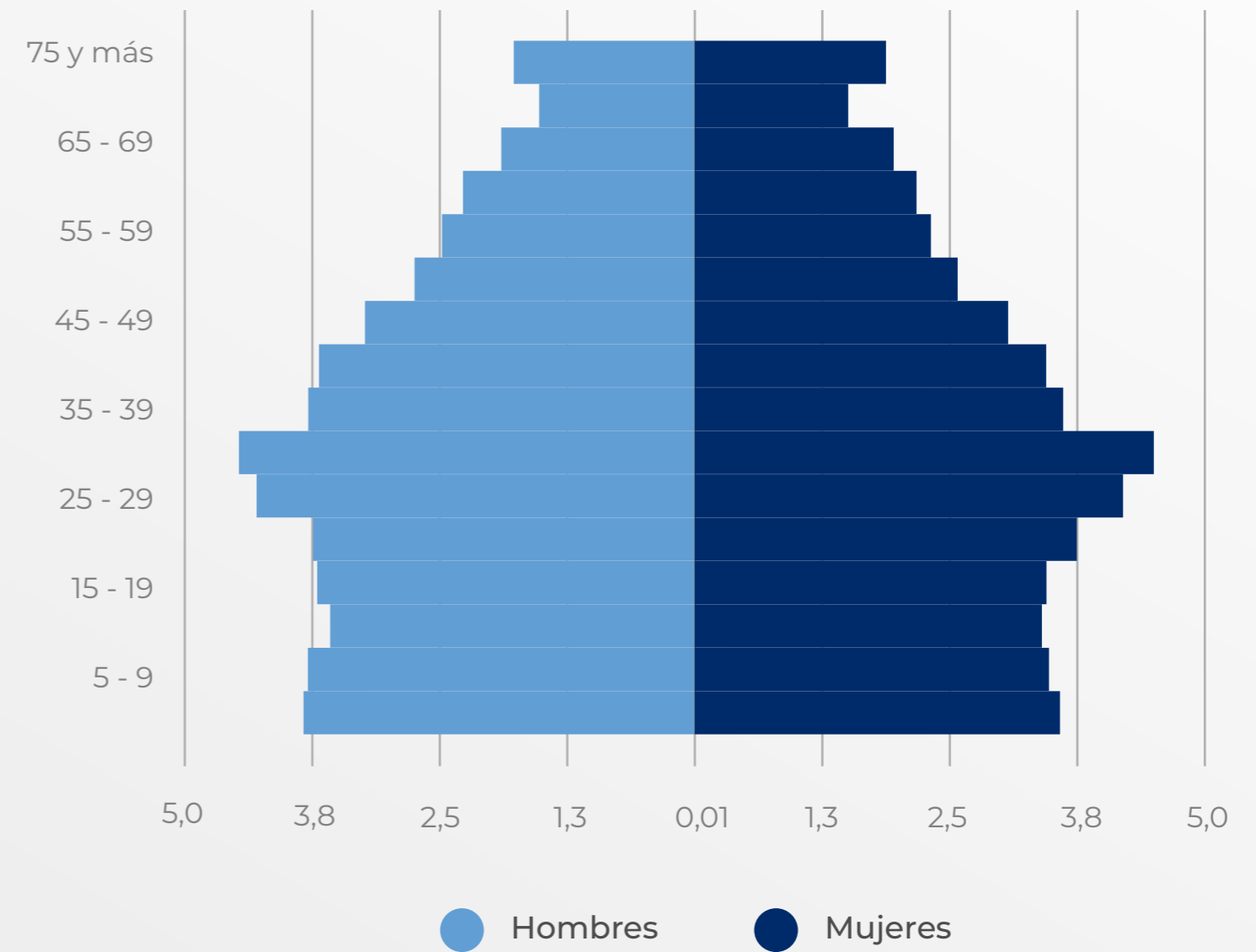
En cuanto a la estructura poblacional, la provincia de Puntarenas cuenta con una población de 510 600 habitantes, lo que representa el 9,8% de la totalidad del país, con una tasa de crecimiento de 1,2%, ligeramente superior a la nacional que es de 1% (INEC, 2022). Según las proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2022), los cantones de Puntarenas, Esparza y Garabito representan en conjunto 41% de la población de la provincia y son los cantones que crecen a una tasa promedio superior a la de la provincia (1,3% para Puntarenas).

Específicamente en el cantón central de Puntarenas, 64% de su población se concentra en los distritos de Barranca (27%), Chacarita (15%), El Roble (15%) y Puntarenas (7%). Con excepción de Puntarenas (0,5%), dichos distritos crecen a una tasa promedio anual superior (1,7%, 1,6% y 1,5% respectivamente) al cantón (1,3%). Además, según se observa en las pirámides de población que se presentan en los Gráficos del 1 al 5, el cantón central y los distritos El Roble, Chacarita y Barranca muestran un claro envejecimiento poblacional.

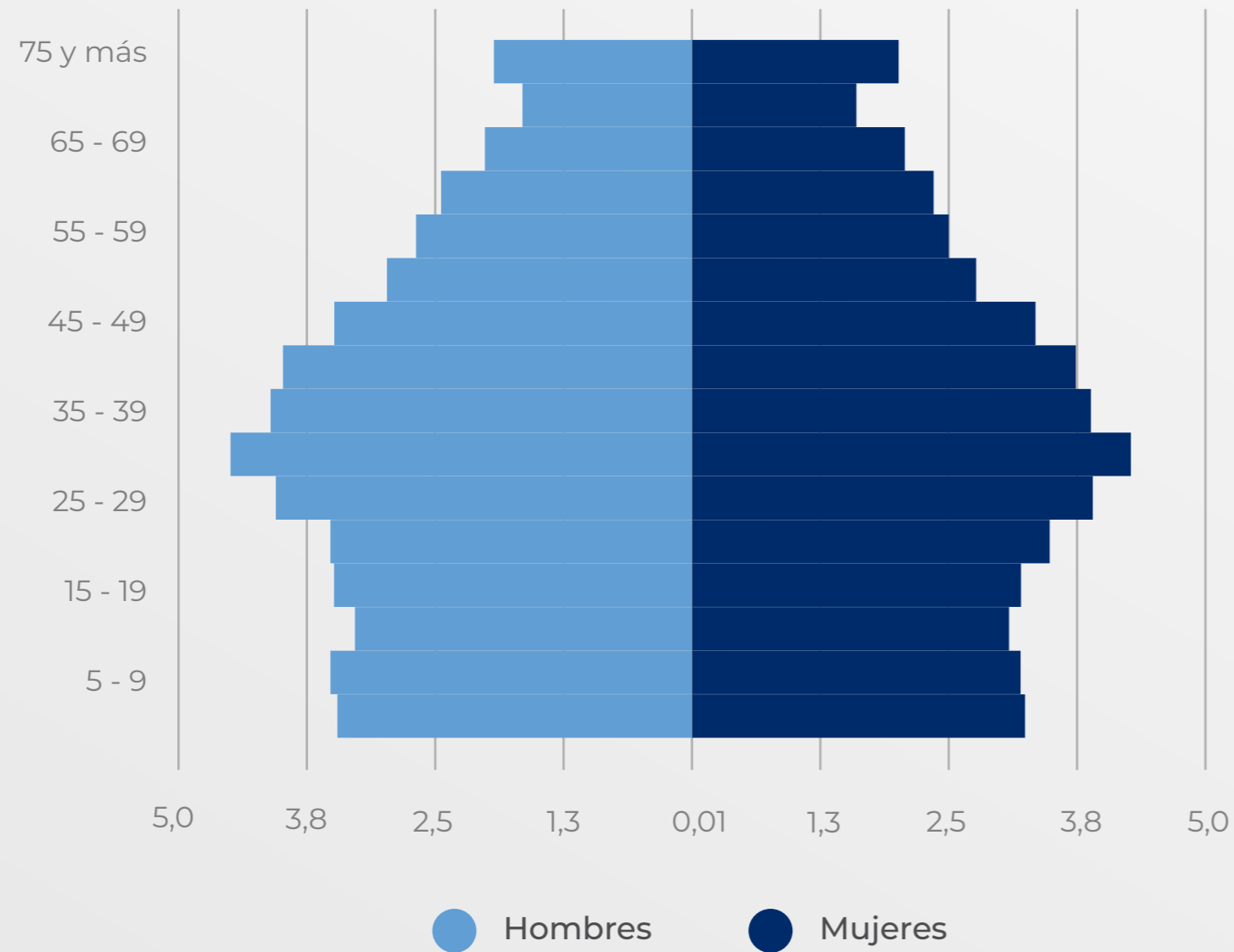
A continuación, las **pirámides poblacionales** 2022:

**Gráfico 1.** Pirámide poblacional de la provincia de Puntarenas

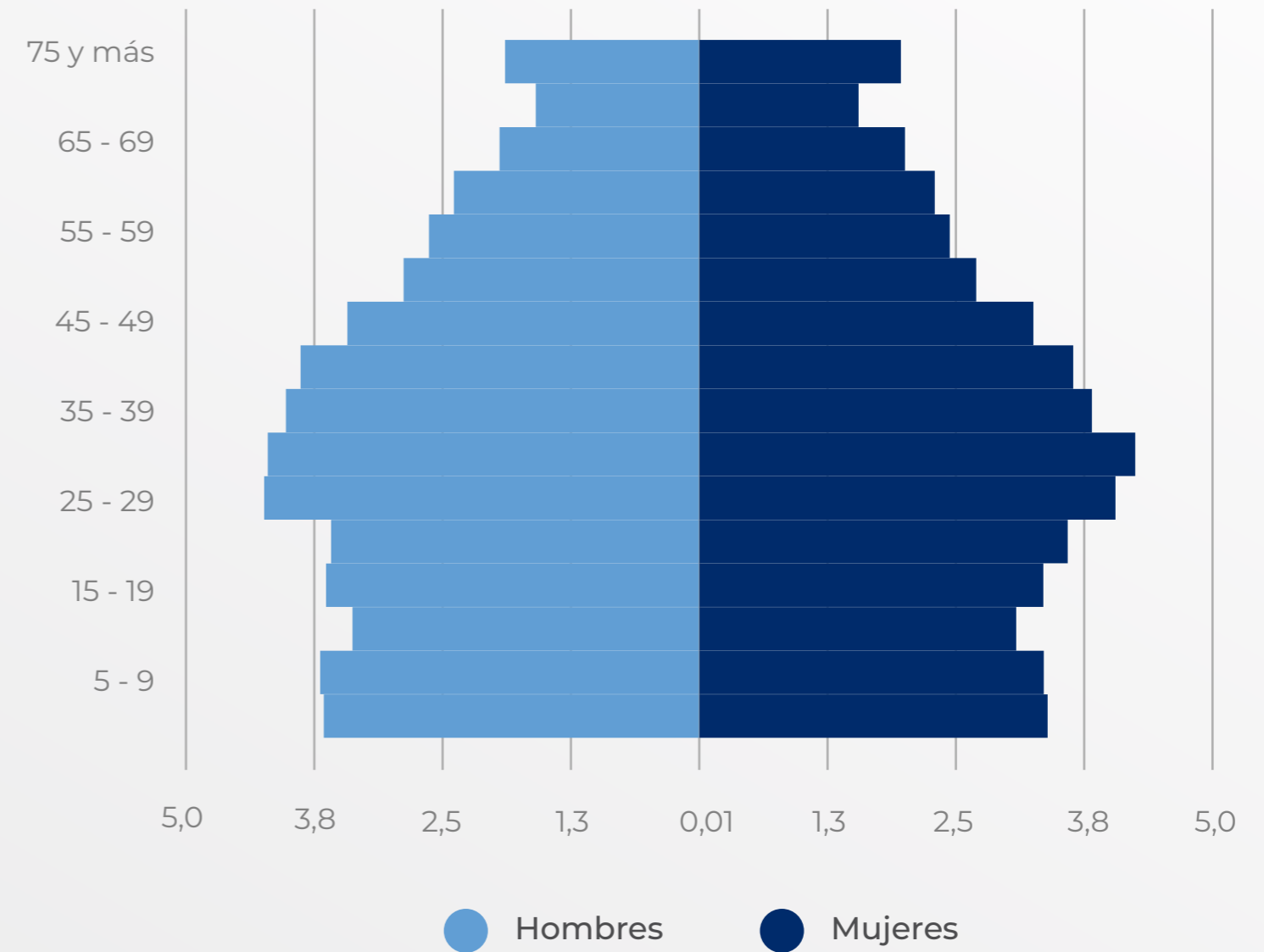


**Gráfico 2.** Pirámide poblacional de cantón central de Puntarenas**Gráfico 3.** Pirámide poblacional del distrito Barranca

**Gráfico 4.** Pirámide poblacional del distrito El Roble



**Gráfico 5.** Pirámide poblacional del distrito Chacarita



**Fuente:** FLACSO CR a partir de INEC (2022) Proyecciones de población.

Al respecto, llama la atención la amplia diferencia que tienen los distritos priorizados por la ETPVCP con relación al cantón en cuanto a la densidad poblacional. Como se observa en el Cuadro 1, Chacarita supera en 56 veces la densidad del cantón, mientras que El Roble multiplica la cantidad de población por 34 veces y Barranca en 14 veces. Además, la densidad de distritos colindantes como Esparza y Garabito también es muy inferior, con excepción de Espíritu Santo en Esparza.

Este dato resulta de especial interés al analizar los indicadores de violencia, pues se ha establecido en diversas investigaciones la asociación entre ambas (Briceño León, 2009; Buvinic et al., 2005; Gutiérrez y Villegas, 2018; Sánchez Hernández, 2018). Si bien la relación no es de causalidad directa, es decir, no se puede establecer que, a mayor densidad poblacional, más violencia o más homicidios, este factor se ha asociado a condiciones precarias de vida, pobreza, poco arraigo territorial, conglomerados de la violencia desde una perspectiva geográfica y pocos elementos disuasorios del delito.

En cuanto a las condiciones de vivienda en el cantón puntarenense, el Censo 2011 evidenció que 49% se encuentran en condición regular o en mal estado, para lo cual Barranca (11,6% en mal estado y 38,4% regular) y Chacarita (16,7% mal estado, 37,3% regular) muestran peores indicadores, aunque los datos de El Roble no distan mucho de esta realidad (11,8% mal estado, 27,9% regular). En esta misma línea, 0,9% de las viviendas en el cantón de Puntarenas son tugurios, en lo que destaca El Roble con mayor porcentaje (2,1%) en contraste con Chacarita (1%) y Barranca (0,5%) (Censo, 2011).

Por su parte, el Censo 2011 muestra que 73,7% de los hogares en el cantón de Puntarenas reportaron jefatura masculina. A nivel de distritos, Chacarita tiene un indicador similar al del cantón (73,3% de jefatura masculina), mientras que en El Roble y Barranca los registros disminuyen un poco, aunque sigue prevaleciendo la jefatura masculina (67% y 56,3% respectivamente).

**Cuadro 1.** Densidad de población de distritos del cantón de Puntarenas, 2022

|                             | <b>Proyección de población 2022</b> | <b>Tamaño (km<sup>2</sup>)</b> | <b>Densidad de población por km<sup>2</sup></b> |
|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|---|
| <b>Cantón de Puntarenas</b> | <b>143 875</b>                      | <b>1 842</b>                   | <b>78,1</b>                                     |
| Puntarenas                  | 10 342                              | 36                             | 290,3   |
| Pitahaya                    | 2 755                               | 116                            | 23,8  |
| Chomes                      | 6 645                               | 128                            | 52,1  |
| Lepanto                     | 10 444                              | 420                            | 24,8  |
| Paquera                     | 8 410                               | 338                            | 24,9  |
| Manzanillo                  | 3 459                               | 59                             | 58,8  |
| Guacimal                    | 1 173                               | 106                            | 11,0  |
| Barranca                    | 39 426                              | 35                             | 1 124,20  |

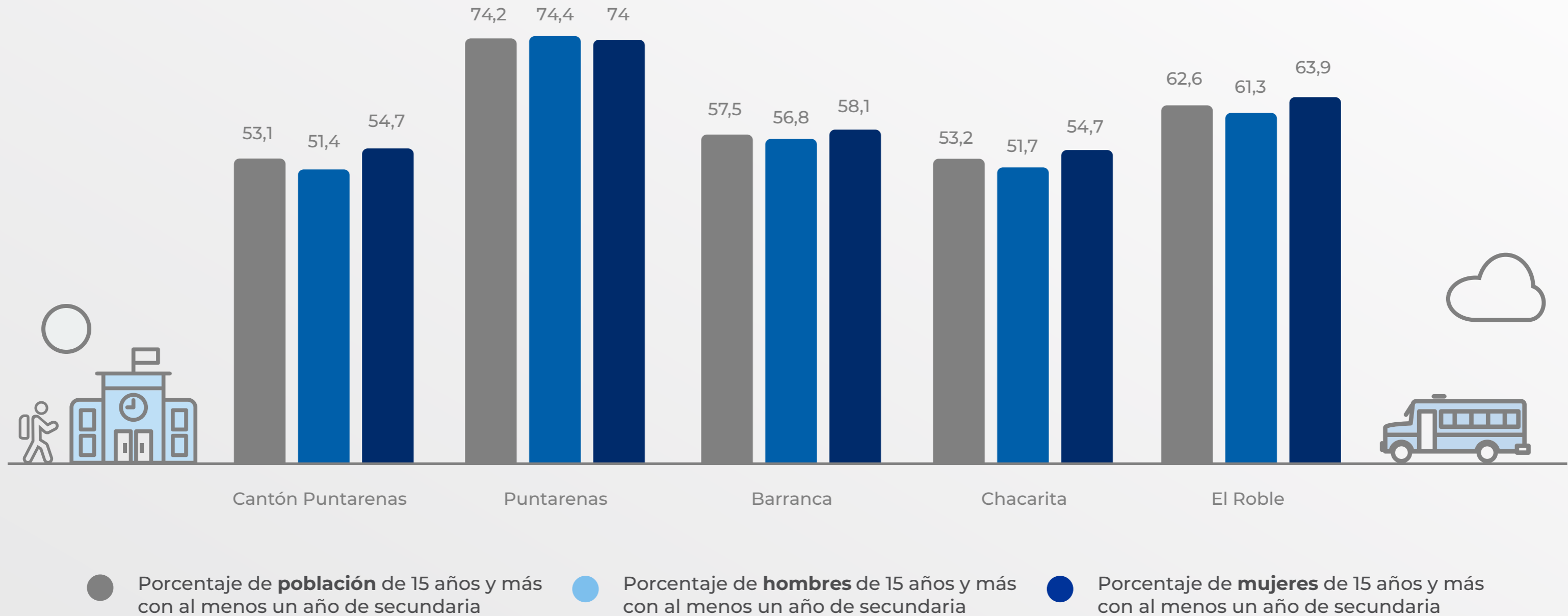
|                           | <b>Proyección de población 2022</b> | <b>Tamaño (km2)</b> | <b>Densidad de población por km2</b> |
|---------------------------|-------------------------------------|---------------------|--------------------------------------|
| Monte Verde               | 4 943                               | 53                  | 93,3                                 |
| Cóbano                    | 9 736                               | 317                 | 30,8                                 |
| Chacarita                 | 21 244                              | 5                   | 4 389,30                             |
| Chira                     | 1 714                               | 43                  | 39,9                                 |
| Acapulco                  | 1 560                               | 111                 | 14,1                                 |
| El Roble                  | 21 240                              | 8                   | 2 675,10                             |
| Arancibia                 | 784                                 | 45                  | 17,4                                 |
| <b>Cantón de Esparza</b>  | <b>39 244</b>                       | <b>217</b>          | <b>181,0</b>                         |
| Espíritu Santo            | 22 181                              | 19                  | 1 161,9                              |
| San Juan Grande           | 8 915                               | 19                  | 476,5                                |
| Macacona                  | 5 482                               | 34                  | 162,6                                |
| San Rafael                | 1 725                               | 34                  | 50,4                                 |
| San Jerónimo              | 941                                 | 50                  | 18,8                                 |
| <b>Cantón de Garabito</b> | <b>27 404</b>                       | <b>316</b>          | <b>86,6</b>                          |
| Jacó                      | 18 613                              | 140                 | 132,8                                |
| Tárcoles                  | 8 791                               | 172                 | 51,2                                 |

**Fuente:** FLACSO CR a partir de INEC (2022) Proyecciones de población.

Sobre la situación educativa, según el Censo 2011, la asistencia escolar en los tres distritos priorizados ronda el 67% (67,3% en Barranca, 67,1% en Chacarita y 69,7% en El Roble). Además, el porcentaje de personas de 5 a 17 años que asiste a la educación general básica supera el 85% en los tres distritos señalados. No obstante, a nivel de educación secundaria las cifras no son alentadoras, pues menos del 60% de hombres y mujeres de 15 años o más tienen un año o más de secundaria en Barranca y Chacarita, por debajo de los distritos Puntarenas y El Roble (ver Gráfico 6). Asimismo, alrededor de una cuarta parte de la población entre 7 y 17 años tiene al menos un año de rezago escolar (Censo 2011).



**Gráfico 6.** Porcentaje de personas de 15 años o más con secundaria o más según distrito y sexo



**Fuente:** FLACSO CR a partir de INEC (2011) Censo de Población y Vivienda 2011.

El tema educativo debe leerse con especial atención pues es un factor fundamental para la inserción laboral posterior. En este sentido la perspectiva de género permite afinar la lectura, pues las razones por las cuales las mujeres no asisten a la educación formal son distintas a las de los hombres, lo cual marca obstáculos diferenciados a futuro. Según la Encuesta Nacional de Juventud (2018), en la región Pacífico Central la mayoría de los hombres no estudian por razones laborales (58% a diferencia de 13,7% de mujeres que indicaron esa razón). En contraste, 37,3% de las mujeres señalaron el embarazo o el cuidado de hijas o hijos como el motivo para no estudiar, mientras que solo 2% de hombres indicó esa razón.

Si bien los datos de dicha encuesta son regionales, el Octavo Estado de la Educación 2021 señala que esta situación no es nueva ni exclusiva del Pacífico Central. Por el contrario, evidencia la persistencia de los roles tradicionales de género, a partir de los cuales recae en las mujeres el cuidado de otras personas, lo que les afecta en su proyecto de vida y laboral (Programa Estado de la Nación, 2021).

En la misma línea, según el Índice de Competitividad Nacional, el cantón de Puntarenas muestra un nivel bajo de desempeño en habilidades en ciencia y tecnología, así como en competencias de la fuerza de trabajo a futuro (Consejo Nacional de la Competitividad, 2021). Aun cuando los datos no son desagregados por género, es posible asumir que las mujeres también tendrían una brecha en este punto, pues ya se ha recalado que es este grupo poblacional el que tiene mayor desventaja en habilidades STEAM (ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemáticas), medidas a partir de las pruebas PISA y que dicha des-

igualdad se ha incrementado según las mediciones entre el 2015 y 2018 realizadas en el país (Programa Estado de la Nación, 2021).

Otra de las áreas de relevancia para comprender el contexto puntarenense, y que sin duda está íntimamente vinculado con la educación, es el empleo. La Encuesta Nacional de Juventud (2018) establece que la falta de empleo es el principal problema que reporta la población joven en el Pacífico Central (58%), seguido del alto costo de la vida (32%) y de la inseguridad ciudadana (25%). La principal razón por la que están desempleados los hombres es por falta de experiencia (24,1%), mientras que las mujeres señalaron la falta de estudios u oficio (23,6%) como el principal motivo del desempleo (Encuesta Nacional de Juventud, 2018).

Por su parte, la Encuesta Continua de Empleo (ECE) para el III trimestre del 2021 revela que 8,6% de la población de la Región Pacífico Central, entre 15 y 60 años, está desempleada (ver Cuadro 2), dato en el que las mujeres superan levemente el porcentaje de hombres en dicha condición (9% versus 8,2% respectivamente). La ECE del mismo periodo registra como principal causa de desempleo la falta de oportunidades de trabajo en la región Pacífico Central para hombres de 25 años o más. Además, la edad, la raza o presentar alguna discapacidad son las principales razones de desempleo entre hombres de 35 años o más. A diferencia de eso, para las mujeres de cualquier edad las obligaciones familiares son la principal causa de desempleo, lo que se asocia nuevamente con la brecha por motivos de género. Asimismo, la falta de trabajo en la zona es un obstáculo que las mujeres de 35 años o más reportan.

**Cuadro 2.** Costa Rica. Porcentaje de desempleo en la población de 15 a 60 años según región y sexo. III trimestre 2019, 2021

|                | Total | Central | Chorotega | Pacífico Central | Brunca | Huetar Caribe | Huetar Norte |
|----------------|-------|---------|-----------|------------------|--------|---------------|--------------|
| <b>Total</b>   |       |         |           |                  |        |               |              |
| 2019           | 8,4   | 8,4     | 9,2       | 9,9              | 10,6   | 6,0           | 8,0          |
| 2021           | 11,0  | 12,0    | 10,8      | 8,6              | 9,7    | 7,9           | 9,9          |
| <b>Hombres</b> |       |         |           |                  |        |               |              |
| 2019           | 7,4   | 6,6     | 9,8       | 10,3             | 10,5   | 6,1           | 7,7          |
| 2021           | 10,0  | 10,1    | 12,5      | 8,2              | 9,3    | 8,9           | 9,8          |
| <b>Mujeres</b> |       |         |           |                  |        |               |              |
| 2019           | 9,5   | 10,1    | 8,5       | 9,4              | 10,6   | 5,9           | 8,3          |
| 2021           | 12,1  | 13,9    | 9,1       | 9,0              | 10,1   | 6,8           | 10,0         |

**Fuente:** FLACSO CR a partir de ECE

Con respecto al sector productivo, con los datos del Censo 2011 se puede afirmar que el **sector terciario o de servicios** prevalece en los distritos de estudio, tanto para hombres como para mujeres, aunque en este último grupo con más intensidad. De modo concreto, para el cantón de Puntarenas el porcentaje de hombres ocupados en dicho sector es de 57%, en comparación con un 87,4% de las mujeres (Censo, 2011).

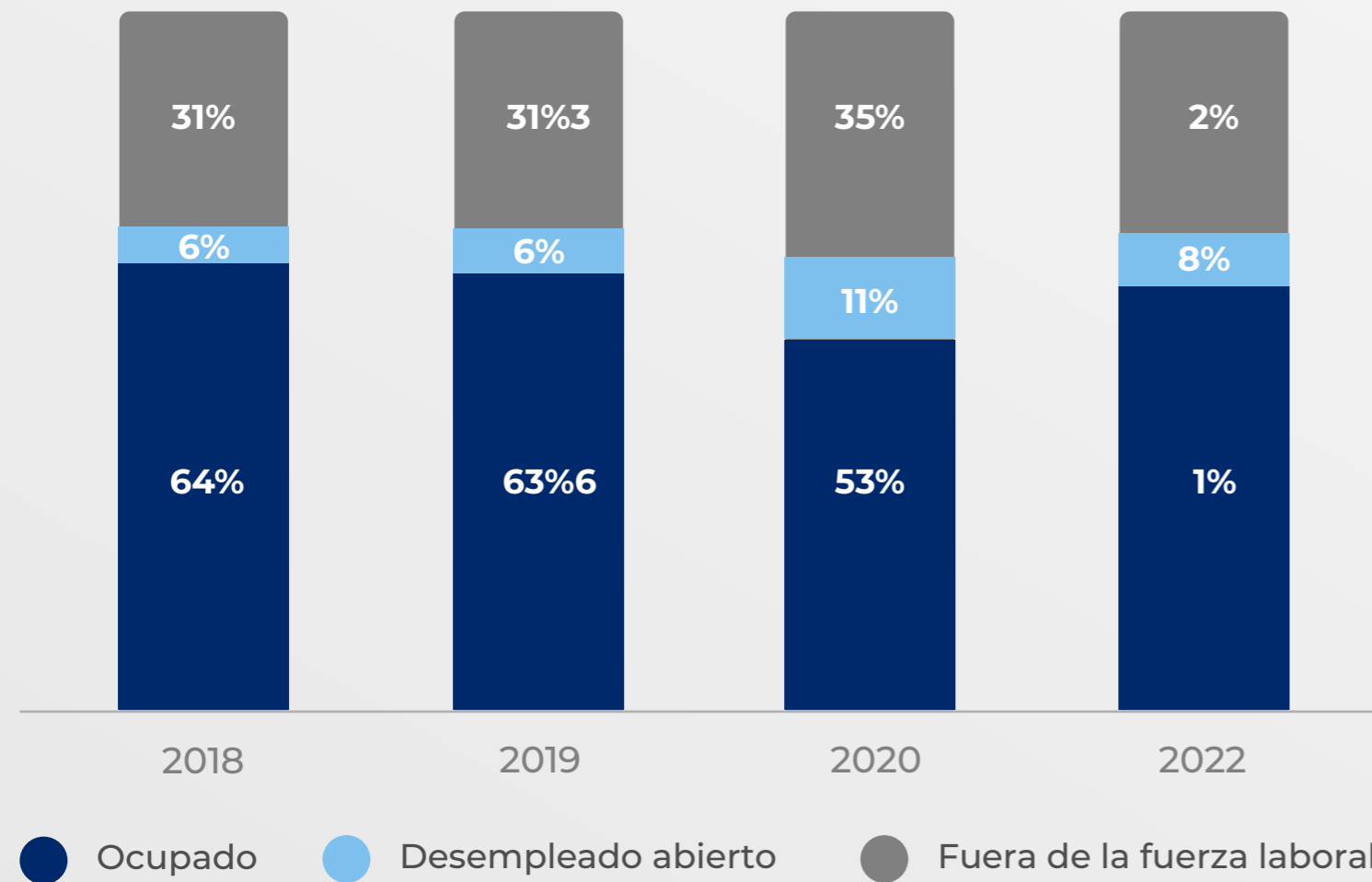
Más recientemente, la ECE del III trimestre 2021 evidencia que 88% de las mujeres y 63% de los hombres continúan trabajando en el sector de servicios. La prestación de servicios que caracteriza este sector se

vincula principalmente con hoteles y restaurantes, así como con comercio variado, lo cual coincide con el desarrollo turístico de la zona (Municipalidad de Puntarenas, 2021). No obstante, la pesca continúa siendo una actividad de importancia en el cantón, principalmente para los hombres (Municipalidad de Puntarenas, 2021). En este sentido, para el III trimestre del 2021, 16% de los hombres trabajaban en agricultura o pesca, 11% en industria y 15% en comercio, mientras que 20% de las mujeres laboran en actividades de alojamiento y alimentación, 13% en educación, 15% en servicios domésticos y 15% en comercio.

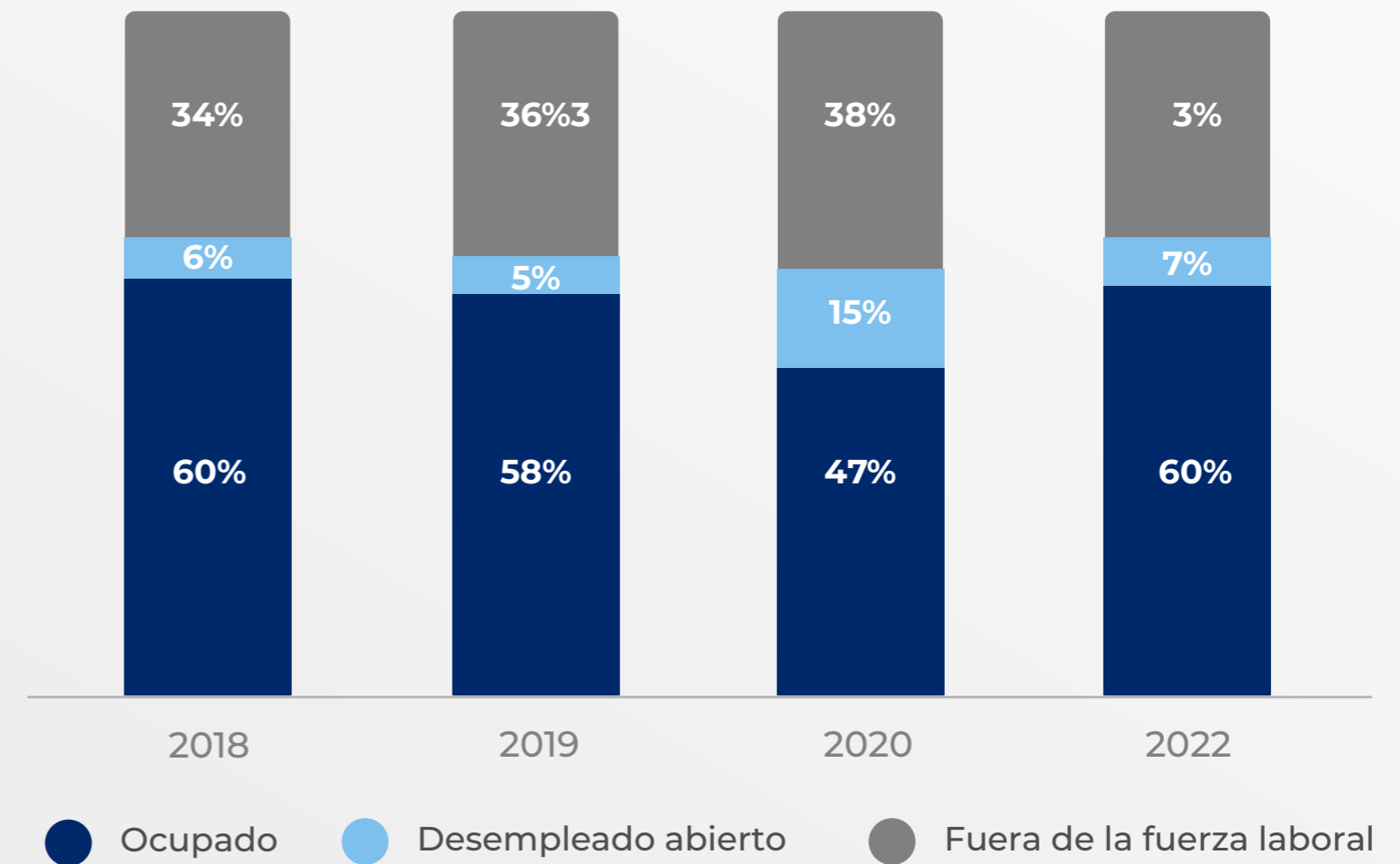
En cuanto a la condición de actividad, la región del Pacífico Central se ubica por debajo del promedio del país desde el 2018 hasta el 2021. Como se observa en los Gráficos 7 y 8, la población entre 18 y 64 desempleada oscila entre el 5% y el 15%, siendo el 2020 el año crítico, pro-

blemente asociado a la pérdida de empleo por la pandemia. Este indicador mejora para el 2021, al bajar a 7 puntos porcentuales (Enaho, 2018, 2019, 2020, 2021).

**Gráfico 7.** Condición de actividad a nivel país



**Gráfico 8.** Condición de actividad para la región Pacífico Central



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Enaho 2018, 2019, 2020, 2021.

Ahora bien, al revisar el ingreso promedio de los hogares, la Enaho evidencia que la región del Pacífico Central, para el año 2021, percibió menos ingresos por trabajo en comparación con regiones como la Central y la Chorotega, aunque está por encima de las regiones Brunca y Huetar Norte (ver Cuadro 3). Respecto a las transferencias monetarias, el Pacífico Central está por debajo de la Región Central, y supera el resto de las regiones durante el año 2021 (ver Cuadro 4).

**Cuadro 3.** Costa Rica. Monto promedio de ingreso por trabajo para los hogares según región, 2018-2021

|                  | 2018             | 2019             | 2020             | 2021             |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Central          | ₡ 1 035 712      | ₡ 1 042 447      | ₡ 854 106        | ₡ 1 004 607      |
| Chorotega        | ₡ 696 592        | ₡ 746 433        | ₡ 549 809        | ₡ 673 475        |
| Pacífico Central | ₡ 667 222        | ₡ 613 624        | ₡ 484 489        | ₡ 623 011        |
| Brunca           | ₡ 522 370        | ₡ 594 501        | ₡ 521 489        | ₡ 506 215        |
| Huetar Caribe    | ₡ 622 808        | ₡ 567 137        | ₡ 543 523        | ₡ 613 690        |
| Huetar Norte     | ₡ 630 739        | ₡ 655 146        | ₡ 573 383        | ₡ 565 991        |
| <b>Total</b>     | <b>₡ 879 149</b> | <b>₡ 886 467</b> | <b>₡ 732 295</b> | <b>₡ 848 379</b> |

**Fuente:** FLACSO CR a partir de Enaho 2018, 2019, 2020, 2021.

**Cuadro 4.** Costa Rica. Monto promedio de ingreso por transferencias para los hogares según región, 2018-2021

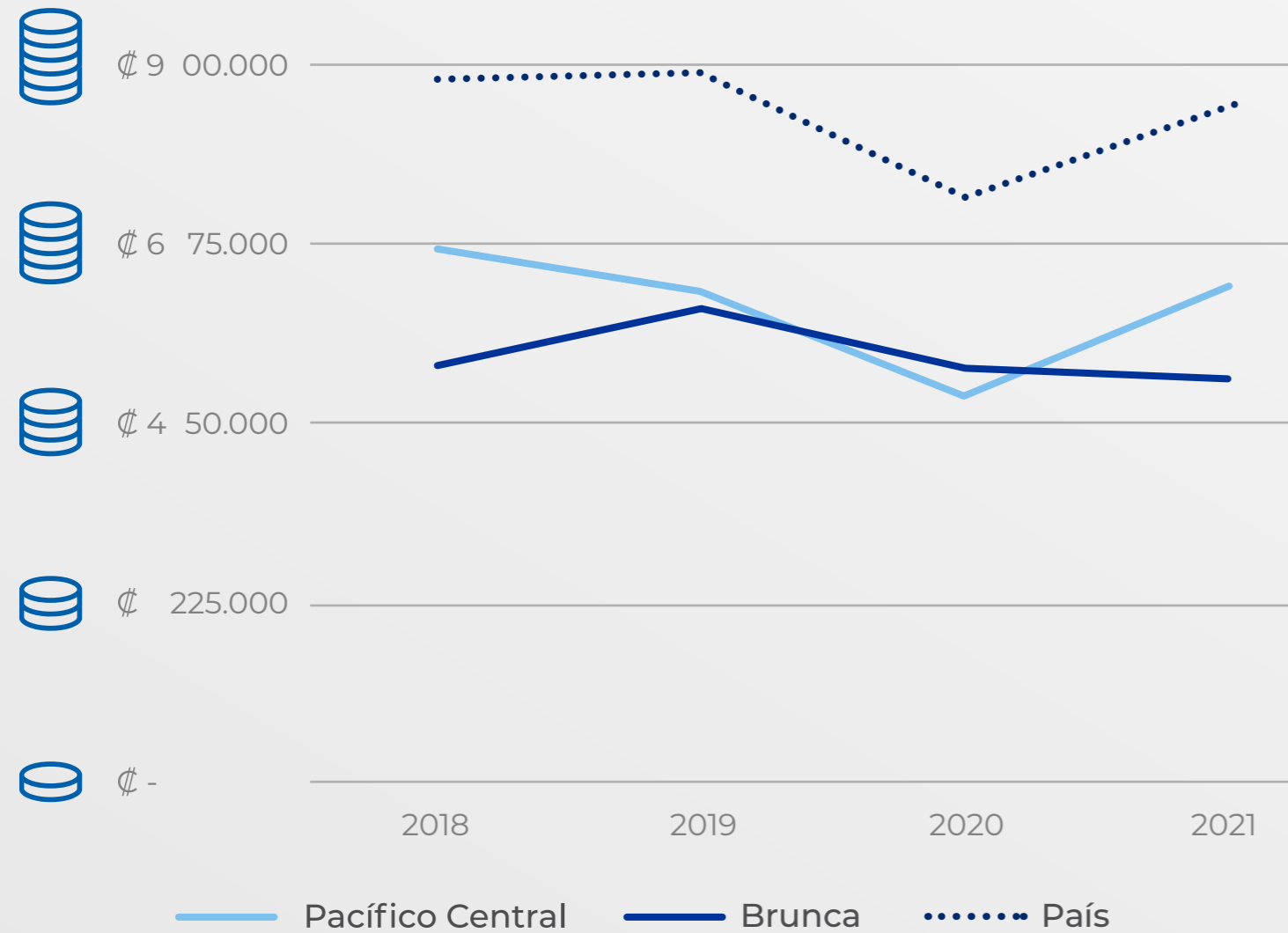
|                  | 2018             | 2019             | 2020             | 2021             |
|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Central          | ₡ 314 062        | ₡ 334 710        | ₡ 330 504        | ₡ 344 075        |
| Chorotega        | ₡ 232 049        | ₡ 254 666        | ₡ 218 404        | ₡ 246 388        |
| Pacífico Central | ₡ 233 786        | ₡ 204 208        | ₡ 215 619        | ₡ 252 569        |
| Brunca           | ₡ 234 483        | ₡ 168 567        | ₡ 189 561        | ₡ 210 029        |
| Huetar Caribe    | ₡ 189 259        | ₡ 180 619        | ₡ 200 038        | ₡ 185 775        |
| Huetar Norte     | ₡ 154 304        | ₡ 196 332        | ₡ 180 497        | ₡ 191 973        |
| <b>Total</b>     | <b>₡ 276 926</b> | <b>₡ 286 848</b> | <b>₡ 285 667</b> | <b>₡ 298 037</b> |

**Fuente:** FLACSO CR a partir de Enaho 2018, 2019, 2020, 2021.

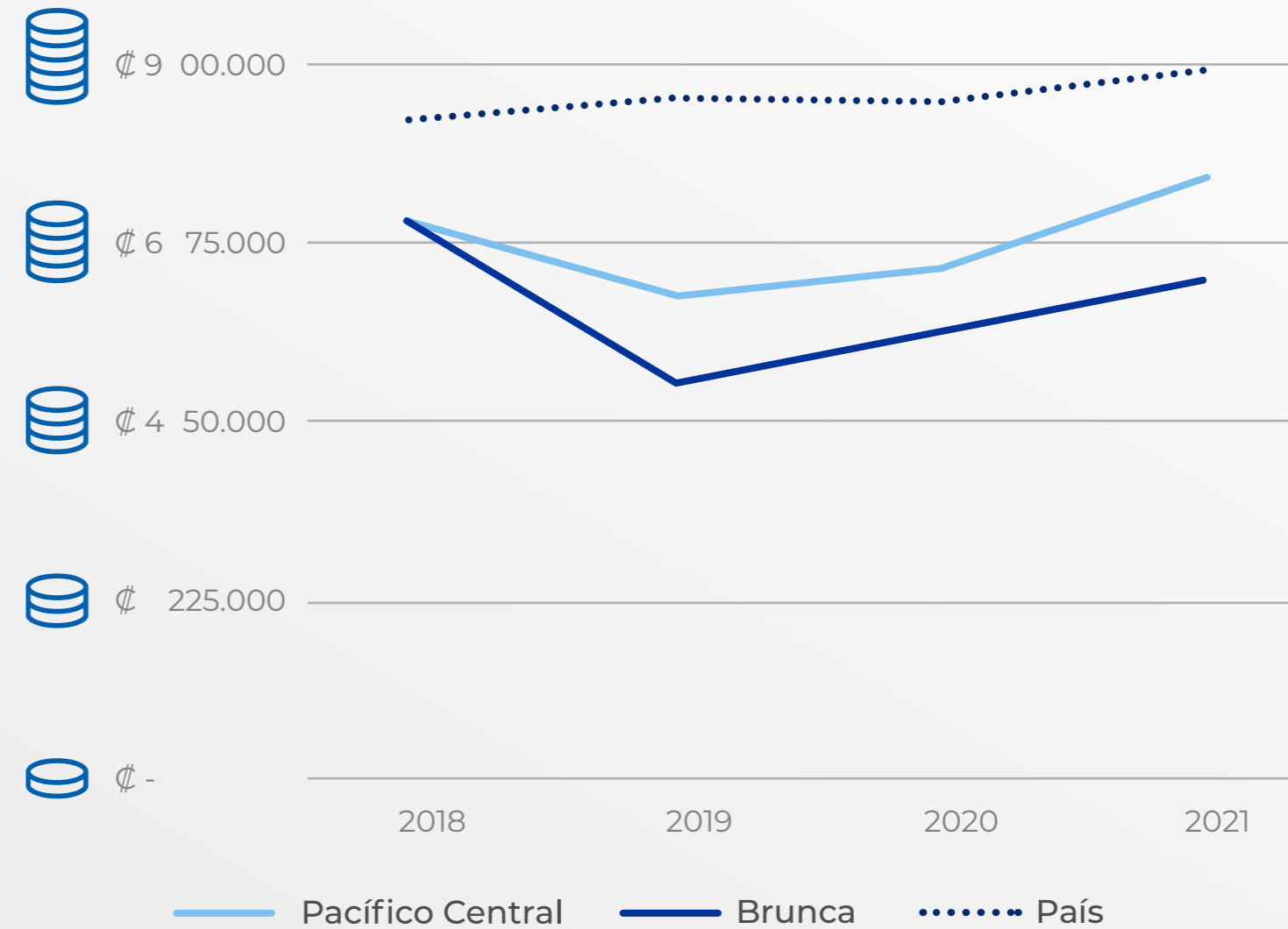
De este modo, se puede afirmar que la tendencia, al menos desde el año 2018, muestra que los niveles de ingreso por trabajo y por transferencias monetarias son inferiores en la región Pacífico Central comparada con la región Central, aunque supera significativamente a las regiones Huetar Norte y Caribe (ver Gráfico 9 y Gráfico 10) Esto, en conjunto con el tema de empleo que se revisó, da cuenta de los niveles de pobreza que ostenta la región.

## Niveles de ingreso

**Gráfico 9.** Costa Rica. Niveles de ingreso por trabajo



**Gráfico 10.** Costa Rica. Niveles de ingreso por transferencias monetarias

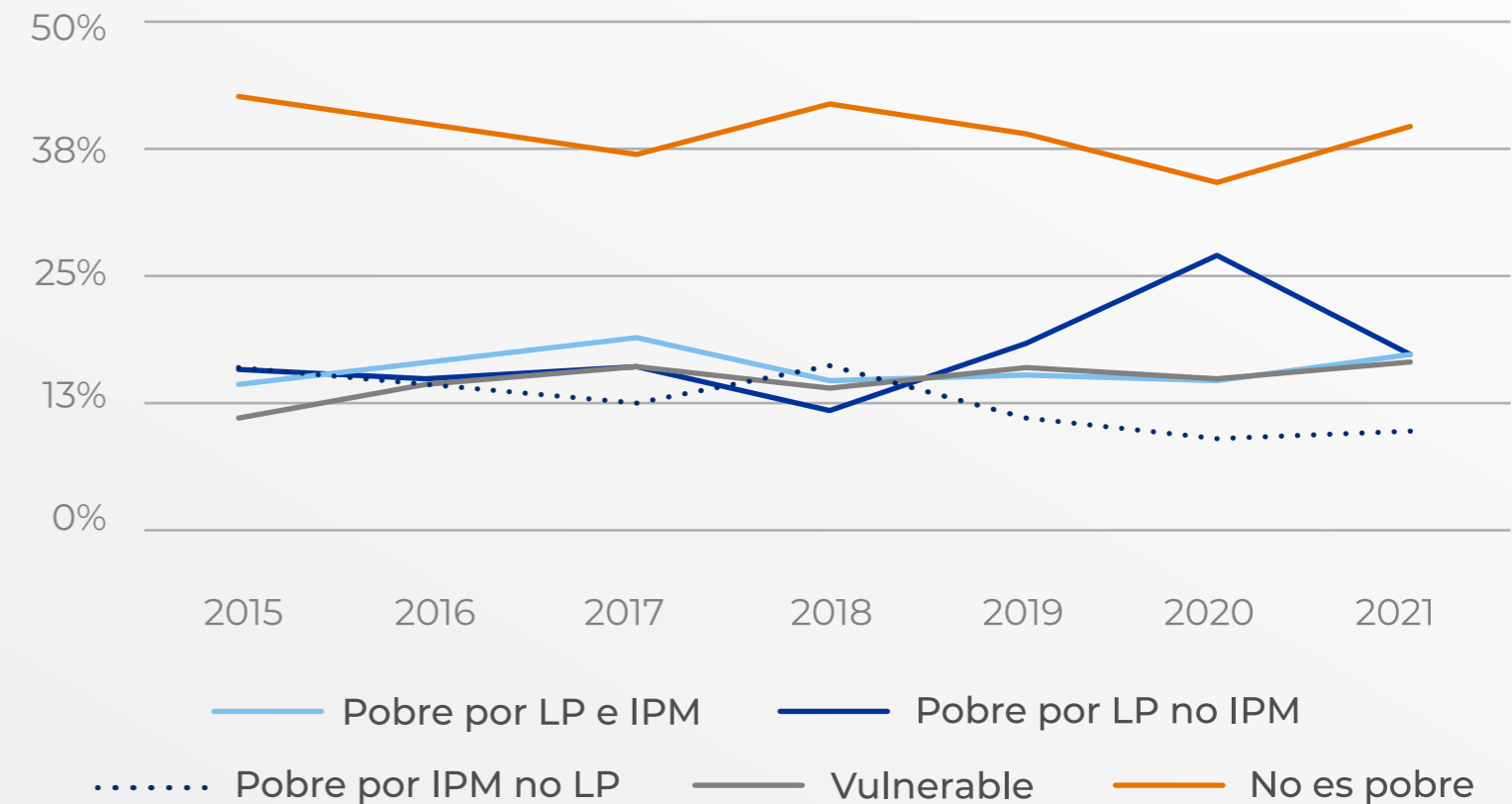


**Fuente:** FLACSO CR a partir de Enaho 2018, 2019, 2020, 2021.

## 1.1. Pobreza e índices de desarrollo en Puntarenas

La región Pacífico Central tiene, en promedio, de 12 a 13 puntos porcentuales más de pobreza en 2019-2020 que el país (Enaho, 2019, 2020)<sup>4</sup>. Tal como se observa en el Gráfico 11, la pobreza medida por ingresos (LP) aumentó progresivamente desde el año 2018, situación que la pandemia agrava en el 2020. Esto se relaciona directamente con la disminución de ingresos que se da en dicho año. Para el 2021 las personas mejoran ingresos y, por tanto, hay una disminución importante de hogares en pobreza para ese mismo año (según LP). No obstante, si se toma en consideración el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el último año muestra un leve incremento. Además, los hogares en condición de vulnerabilidad aumentan del 2015 al 2016 y luego se mantienen estables hasta el 2021 (Enaho, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021). Esto implica que se trata de hogares en riesgo de caer en pobreza ante cualquier oscilación en sus ingresos.

**Gráfico 11.** Costa Rica. Pobreza en el Pacífico Central. 2015-2021



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Enaho 2018, 2019, 2020, 2021.

<sup>4</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define en un estudio del 2015 sobre la Pobreza y Vulnerabilidad en América Latina (Stampini et al., 2015), que aquellos hogares que reciben un ingreso per capita de entre US \$4 y US \$10 sufren de pobreza al menos una vez en un período de diez años. Este concepto se aplicó en el procesamiento de los datos de la Enaho 2018-2021 con el fin de identificar hogares en vulnerabilidad por ingreso. Es decir, se construyó un indicador que permite clasificar a las personas en las siguientes categorías: pobre por LP e IPM, pobre por LP, pero no IPM, pobre por IPM, pero no LP, en condición de vulnerabilidad por LP, no pobres. Por su construcción, el IPM permite identificar la pobreza estructural, mientras que LP se limita al ingreso. La combinación de ambos métodos brinda una medición más integral de la pobreza en el país.

Los indicadores revisados dan cuenta de importantes privaciones en la región. Además, según datos de la Enaho (2021), el Pacífico Central muestra mayor hacinamiento, mayor incumplimiento del salario mínimo, menor acceso a seguro de salud, mayor empleo independiente informal y más cantidad de hogares fuera de la fuerza laboral por obligaciones familiares, en comparación con el resto del país (Enaho, 2021).

Todo lo anterior se refleja en un deterioro de la calidad de vida y en los niveles de desarrollo humano que ostenta. Según el Índice de Desarrollo Humano Cantonal 2021, el cantón de Puntarenas está catalogado como muy alto con un puntaje de IDH = 0,800 (PNUD, 2021)<sup>5</sup>. Este valor refleja una tendencia relativamente estable con leves aumentos desde el 2006, cuando su puntaje era de 0,765. No obstante, cuando se revisa el IDH ajustado por desigualdad, la categoría del nivel de desarrollo de dicho cantón disminuye a “Media” (IDH-D = 0.675), dato que también mantiene relativa estabilidad desde el 2006 (IDH-D = 0.660). Esto se puede interpretar como pérdidas en los niveles de esperanza de vida al nacer, niveles educativos e ingresos promedio de la población, debido a la desigualdad de ingresos que experimenta el cantón (PNUD, 2021).

Por su parte, el Índice de Desarrollo Social 2017, que toma en consideración un conjunto de derechos a nivel distrital asociados a cinco dimensiones, a saber: la económica, la educativa, la seguridad, la salud y la participación social (Mideplan, 2017), ubica a los distritos de Puntarenas y El Roble en el quintil IV, con puntajes de 70,1 y 72,7 respectivamente

(a mayor puntaje, mayor desarrollo social), donde obtienen la menor nota en educación. Por su parte, los distritos de Chacarita y Barranca se encuentran en el quintil III, es decir, muestran menores niveles de desarrollo social con puntajes de 63,1 y 59,7 respectivamente.

De forma consistente, el Índice de Progreso Social Cantonal 2019 (Incae, 2019) que contempla dimensiones como la seguridad personal, la calidad medioambiental, los derechos personales, la libertad personal y de elección y bienestar, ubica al cantón de Puntarenas en la posición 77 con un puntaje de 66 (a mayor puntaje, mayor progreso social), por debajo de Garabito y Esparza, que como ya se mencionó, son cantones colindantes del cantón central de Puntarenas.

Por último, el Índice de bienestar de la niñez y adolescencia 2020 (Mideplan, 2021) ubica a Puntarenas en un nivel medio. Esto evidencia que las condiciones materiales, el estado de las viviendas y el entorno del hogar trae desventajas para la niñez y la adolescencia en el cantón de estudio.

A modo de síntesis, los indicadores e índices del cantón de Puntarenas dejan en evidencia múltiples retos para alcanzar el bienestar de la población y el goce de sus derechos. La educación, el empleo, la pobreza, y en general el desarrollo medido como desarrollo humano, social, progreso social o bienestar demandan acciones integrales y articuladas para atender las necesidades y minimizar los riesgos que estas conllevan en relación con la violencia, tal como se observa seguidamente.

---

5 Según las notas técnicas del Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2021, los puntos de corte para medir el desarrollo humano son los siguientes: “Muy alto” = 0,800 o más; “Alto” = de 0,700 a 0,799; “Medio” = de 0,550 a 0,699; “Bajo” = menos de 0,550 (PNUD, 2021).



## 2. El contexto de violencia en el cantón de Puntarenas

Diversas manifestaciones de violencia en la provincia de Puntarenas, en particular en su cantón central, han incrementado durante años recientes, lo que ha generado una alarma social y el interés político y ciudadano para darle atención prioritaria a la problemática. En particular, los homicidios dolosos han mostrado una tendencia al aumento en el último quinquenio y esto repercute en la percepción de seguridad de las personas, en el uso de espacios públicos y, de modo más amplio, en la calidad de vida de quienes habitan el territorio.

Si bien la situación llamó la atención de las autoridades desde años recientes, en marzo de 2021 se presentó un evento detonante que convocó con urgencia la atención de la violencia en Puntarenas. Específicamente, se encontraron partes de un cuerpo humano en la plaza de deportes de Fray Casiano, comunidad ubicada en Chacarita<sup>6</sup>. Este suceso aunado al contexto general de violencia llevó a las autoridades a formular e implementar la ETPV en el cantón de Puntarenas que, como se detalla más adelante, tiene como objetivo promover la articulación de diversos actores locales, institucionales y comunitarios, para

abordar la problemática de la violencia de forma integral y preventiva (Ministerio de Justicia y Paz, 2020).

Pero como bien se ha reconocido en la ETPVCP, la violencia no es una sola ni tiene una única causa, de ahí que resulte fundamental un abordaje multidimensional, que considere diferencias territoriales, de género y etarias. En este apartado se describen diversos escenarios de situaciones de violencia e inseguridad que ocurren en el cantón de Puntarenas a partir de registros estadísticos oficiales y se toma en consideración especificidades geográficas, de género y de juventud. Para esto, se presenta una revisión de los delitos contra la vida (homicidios dolosos), contra la propiedad (robos, hurtos, asaltos), delitos sexuales y violencia contra las mujeres (violación o tentativa, delitos por razón de género), violencia autoinfligida (suicidios) y eventos/delitos asociados al tráfico de drogas. Finalmente se analizan algunas correlaciones entre los eventos de violencia y las condiciones socioeconómicas de la población.

---

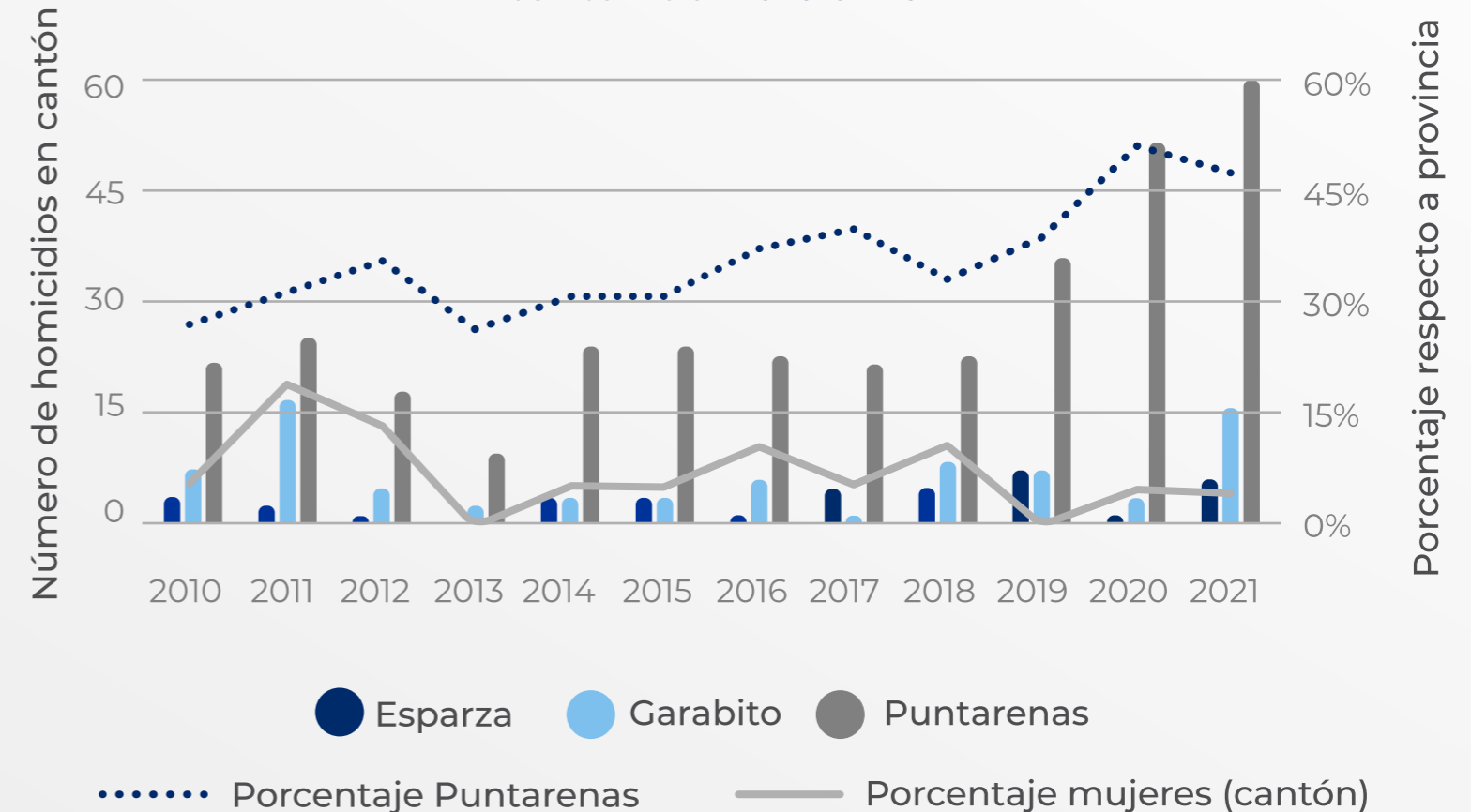
6 Ver publicación de suceso en: <https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/autoridades-localizan-cuerpo-decapitado-y-despues/6IYG4CNCXNGBDG4YKJ52OYONIQ/story/> o en <https://www.puntarenasseoye.com/puntarenas/encuentran-cuerpo-de-hombre-flotando-en-el-estero-de-puntarenas/>

## 2.1. Violencia letal: los homicidios dolosos en aumento

Los homicidios dolosos han mostrado una tendencia al alza en los últimos años. Tal como se observa en el Gráfico 12, la incidencia de estos eventos en el cantón de Puntarenas corresponde al 50% de la provincia en total y es superior a la incidencia registrada en los cantones aledaños (Esparza y Garabito). Además, según datos del Sistema de Información sobre Violencia y Delito (Sisvi), en promedio para el cantón y para el periodo de 2010 a 2021, las principales víctimas son hombres (94%) y personas jóvenes entre 18 y 29 años (44%). De igual forma, no es despreciable que en promedio 6% de los homicidios dolosos fueron perpetrados contra mujeres<sup>7</sup>.

Al observar en específico el cantón central de Puntarenas, resaltan los últimos tres años, donde en promedio se da un incremento de 10 homicidios por año (Gráfico 13). A nivel distrital destacan los territorios en los que se enfoca la ETPVCP, en los cuales Barranca, Chacarita y El Roble superan en conjunto el 74% de los homicidios del cantón (ver Gráfico 14).

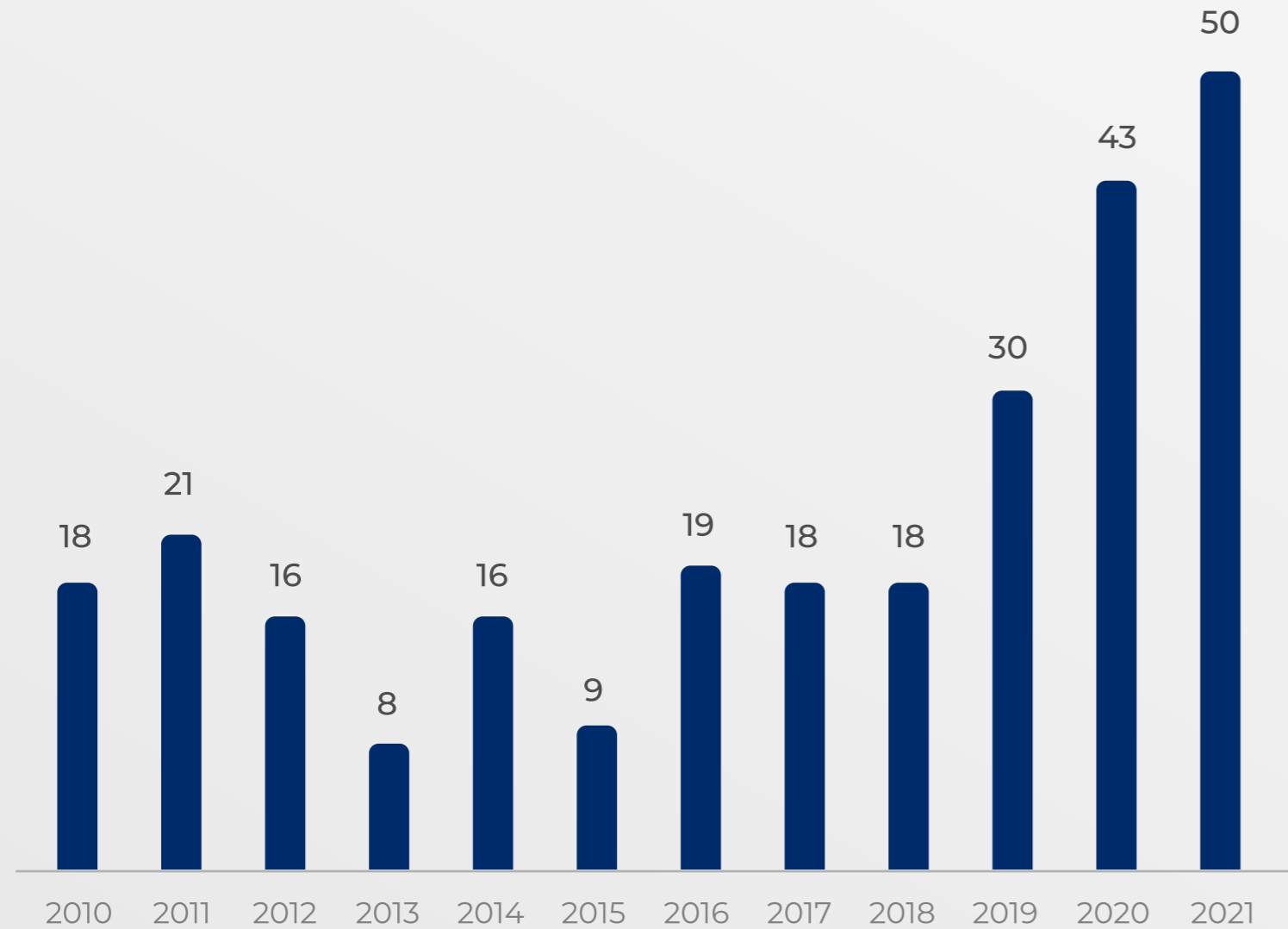
**Gráfico 12.** Costa Rica. Homicidios dolosos en Puntarenas según cantón del 2010 al 2021



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Ministerio de Justicia. Sistema de Información sobre Violencia y Delito (Sisvi).

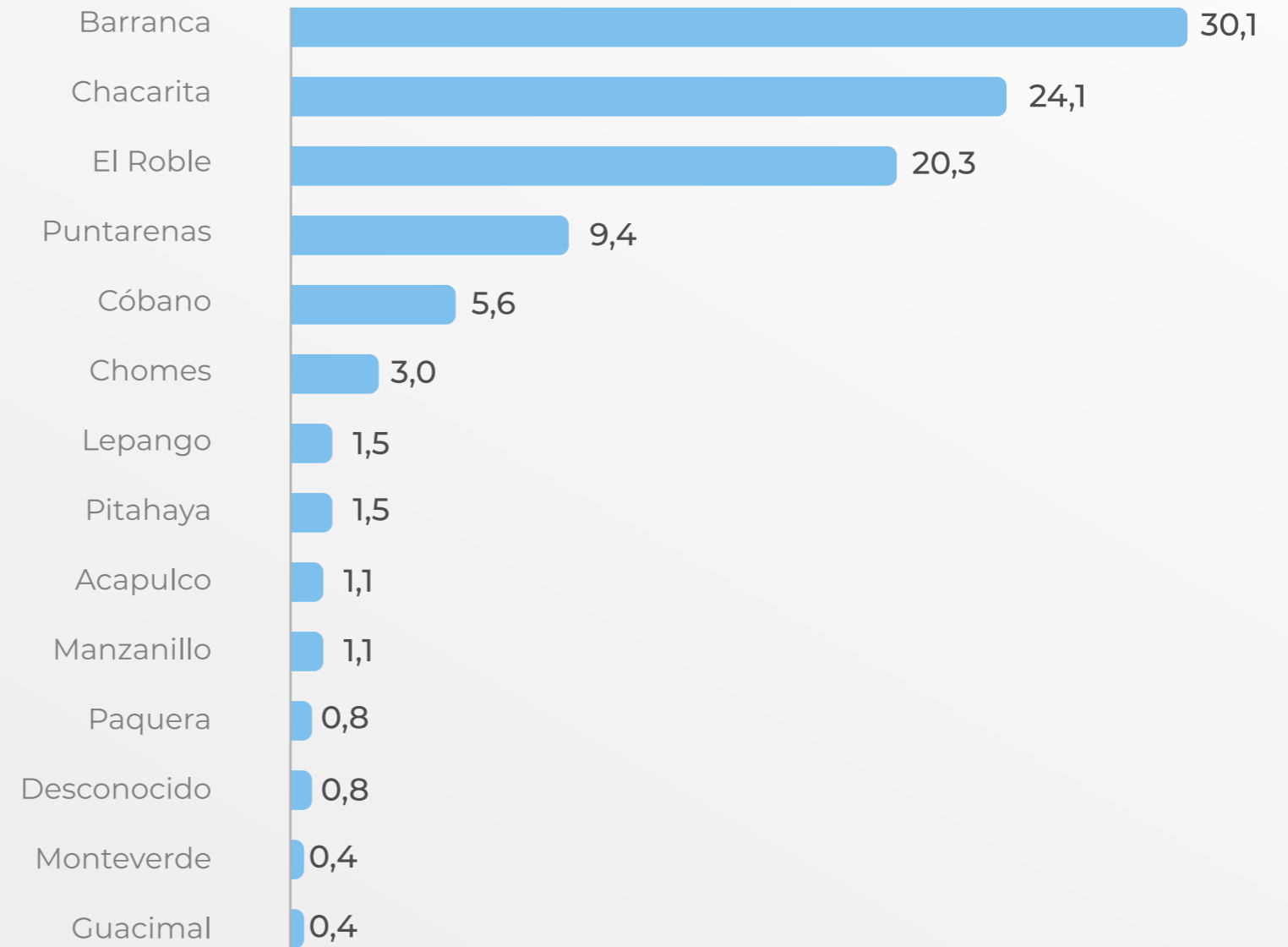
<sup>7</sup> En este punto se habla de homicidios dolosos contra mujeres porque así se registran en el Sisvi, aunque eso no exime la posibilidad de que estos eventos, posterior a la investigación, sean catalogados como feminicidios. Este punto se aborda en el apartado C de esta sección.

**Gráfico 13.** Homicidios dolosos en el cantón central de Puntarenas del 2010 al 2021. Números absolutos



**Fuente:** FLACSO CR a partir de OIJ - Unidad de Análisis Criminal (2022).

**Gráfico 14.** Distribución porcentual de los Homicidios dolosos en distritos de Puntarenas del 2010 al 2021



**Fuente:** FLACSO CR a partir de OIJ - Unidad de Análisis Criminal (2022).

## 2.2. Los delitos contra la propiedad han ido disminuyendo

Contrario a la tendencia observada en los homicidios, los delitos contra la propiedad en general han disminuido en los últimos años. Según la Unidad de Análisis Criminal del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), específicamente los robos a viviendas y edificaciones en el cantón central de Puntarenas muestran una tendencia a la baja desde el 2010, aunque en el 2021 se presenta un aumento (ver Gráfico 15). En este tipo de eventos nuevamente sobresalen los distritos priorizados por la ETPVCP, al acumular 54% de los casos. De modo más específico, en Barranca se registra el 18,3% de los eventos, en El Roble ocurre el 12,9% de los casos, en el distrito de Puntarenas el 12,3% y en Chacarita el 10,5%.

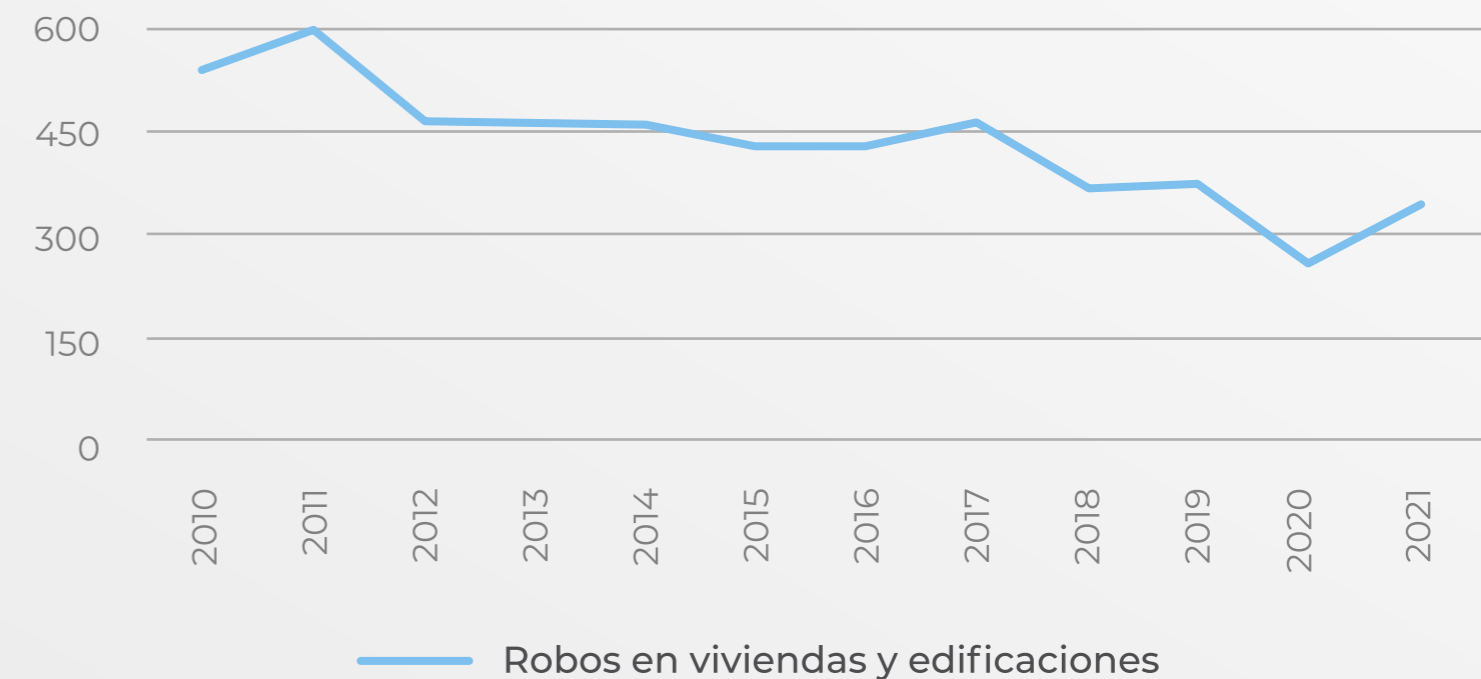
La tacha de vehículos también disminuye en el periodo de 2010 a 2021 en el cantón central de Puntarenas (ver Gráfico 16), aunque el 54% de estos eventos se concentra en los distritos de interés (Puntarenas 18,6%, El Roble 15,1%, Barranca 11,8% y Chacarita 7,2%) (OIJ, 2022). En la misma línea, según datos del Sisvi del Ministerio de Justicia, el robo a vehículos también ha decrecido desde el 2018 en el cantón central.

Los asaltos siguen la misma tendencia de descenso desde el 2018 (ver Gráfico 17). Además, según datos del OIJ (2022), estos eventos también se concentran en Barranca (27,2%), El Roble (22,9%), Chacarita (20,7%) y Puntarenas (15,9%). Asimismo, el género y la edad son variables relevantes, porque al igual que en los homicidios, la mayoría de las vícti-

mas son hombres (66%) y 43% son menores de 30 años. Cabe destacar que en 47% de los asaltos se usa arma de fuego (OIJ, 2022).

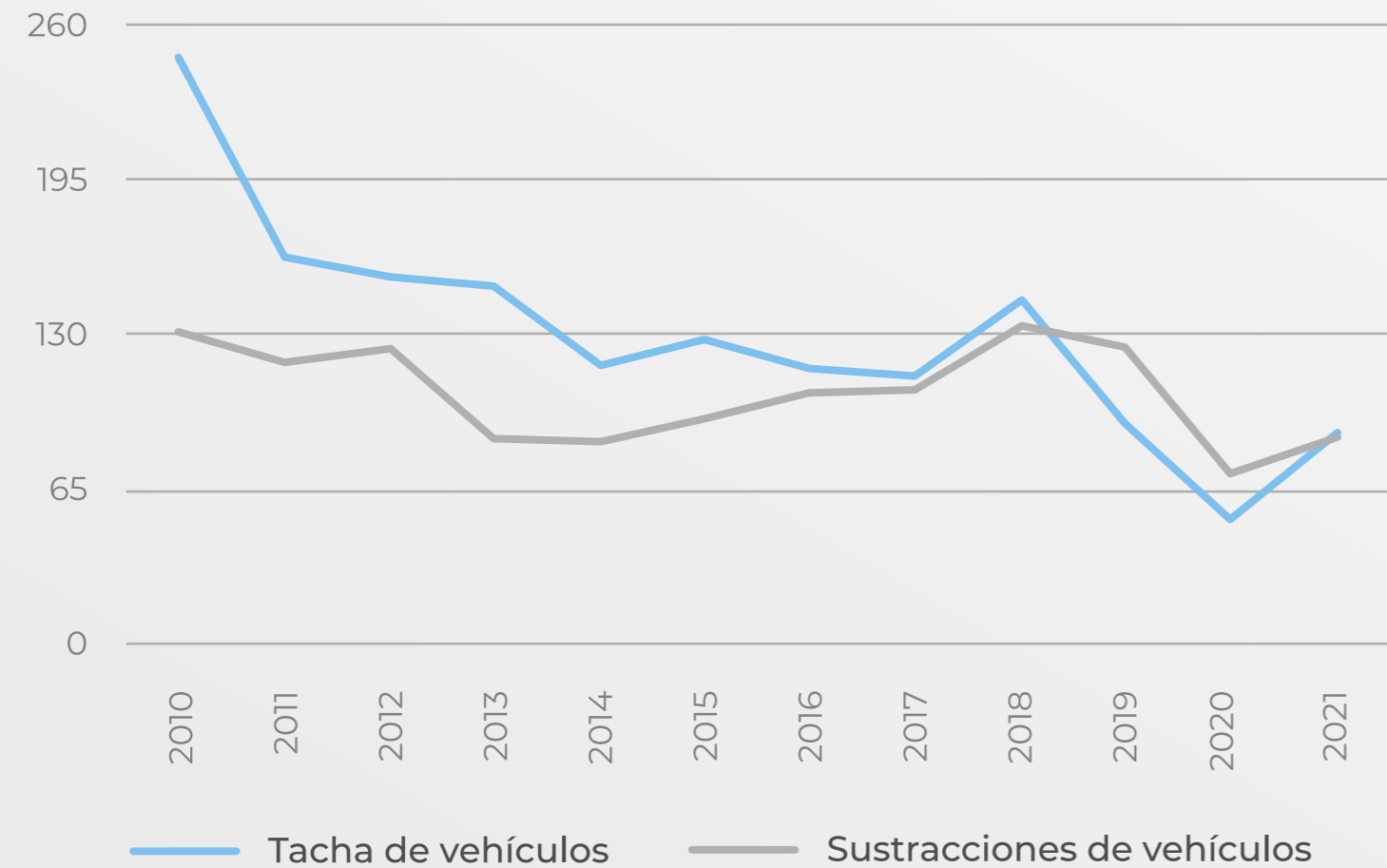
Por último, la incidencia de hurtos ha bajado desde el 2013, aunque presenta un aumento en 2021 (ver Gráfico 18). De igual forma, los datos del OIJ (2022) revelan una acumulación del 58% de los casos en los distritos de interés. En este caso, en Puntarenas acontece el 26,5% de los hurtos, en El Roble 13,6%, en Barranca 11,1% y en Chacarita 6,4% (OIJ, 2022).

**Gráfico 15.** Costa Rica. Robos a viviendas y edificaciones en cantón central de Puntarenas. Números absolutos



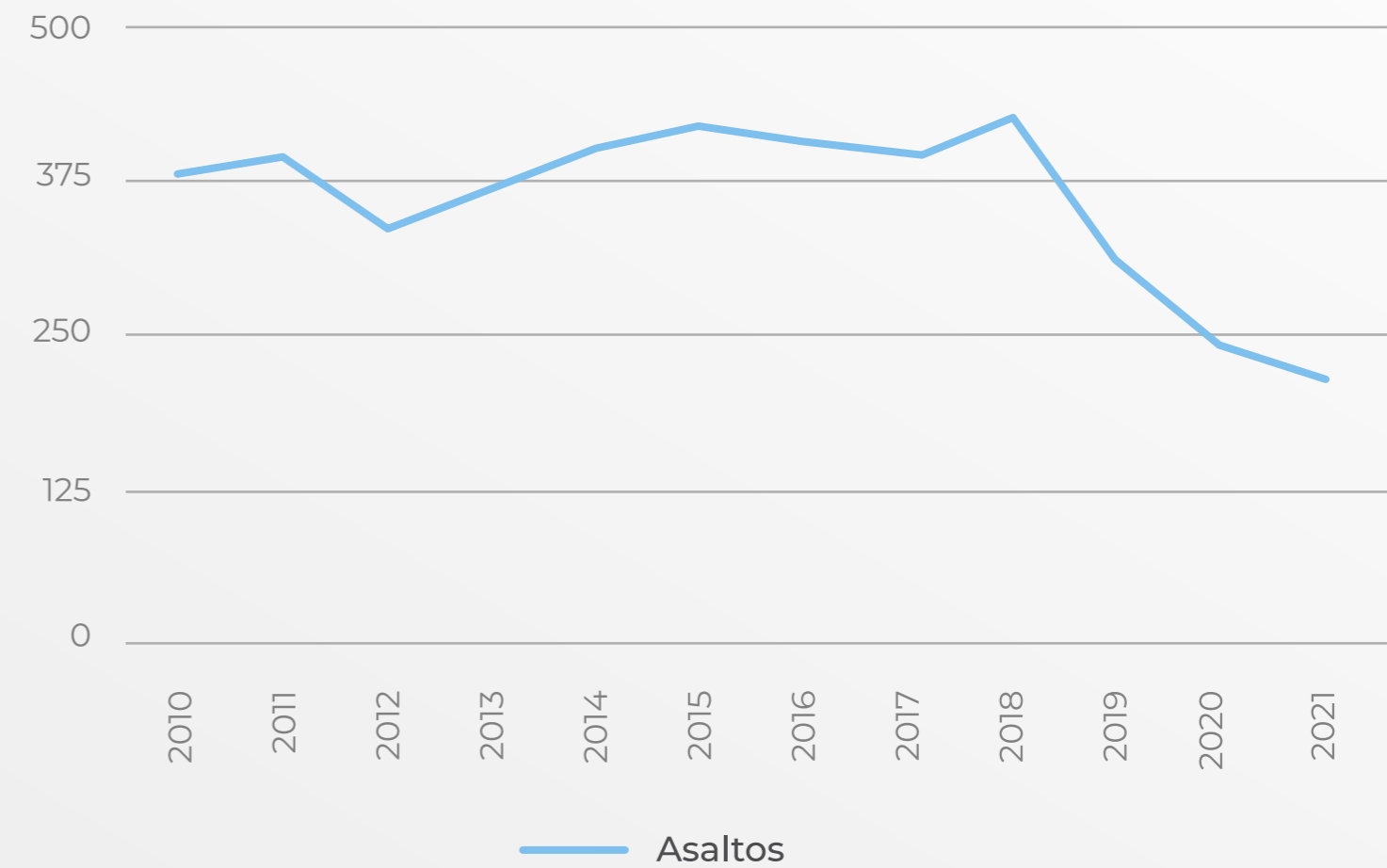
**Fuente:** FLACSO CR a partir de OIJ - Unidad de Análisis Criminal (2022).

**Gráfico 16.** Costa Rica. Tacha y sustracciones de vehículos en cantón central de Puntarenas. Números absolutos



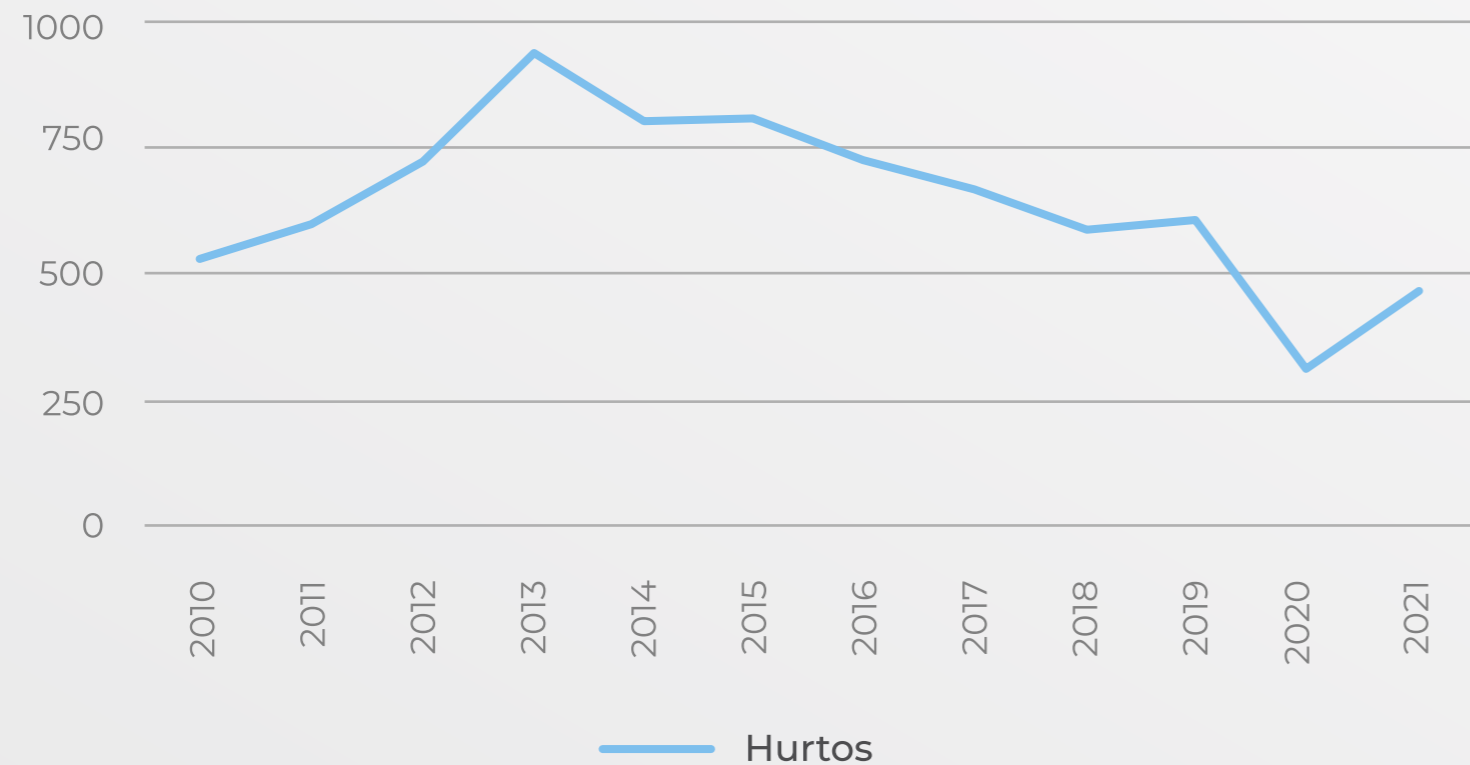
**Fuente:** FLACSO CR a partir de OIJ - Unidad de Análisis Criminal (2022).

**Gráfico 17.** Costa Rica. Asaltos en cantón central de Puntarenas. Números absolutos



**Fuente:** FLACSO CR a partir de OIJ - Unidad de Análisis Criminal (2022).

**Gráfico 18.** Costa Rica. Hurtos en cantón central de Puntarenas. Números absolutos



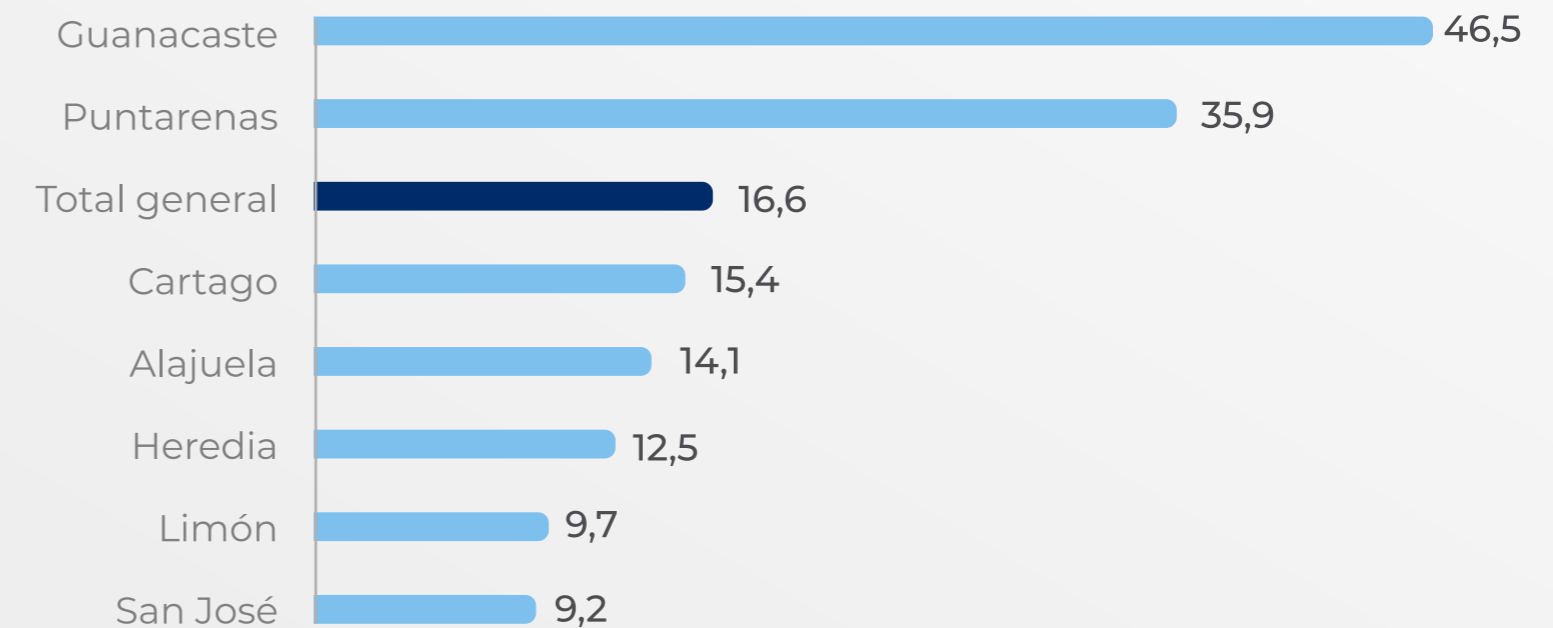
**Fuente:** FLACSO CR a partir de OIJ - Unidad de Análisis Criminal (2022).

### 2.3. Particularidades de la violencia contra las mujeres

Puntarenas es la segunda provincia que presenta mayor tasa de infracciones a la Ley de Violencia Doméstica (LVD) donde la víctima es mujer

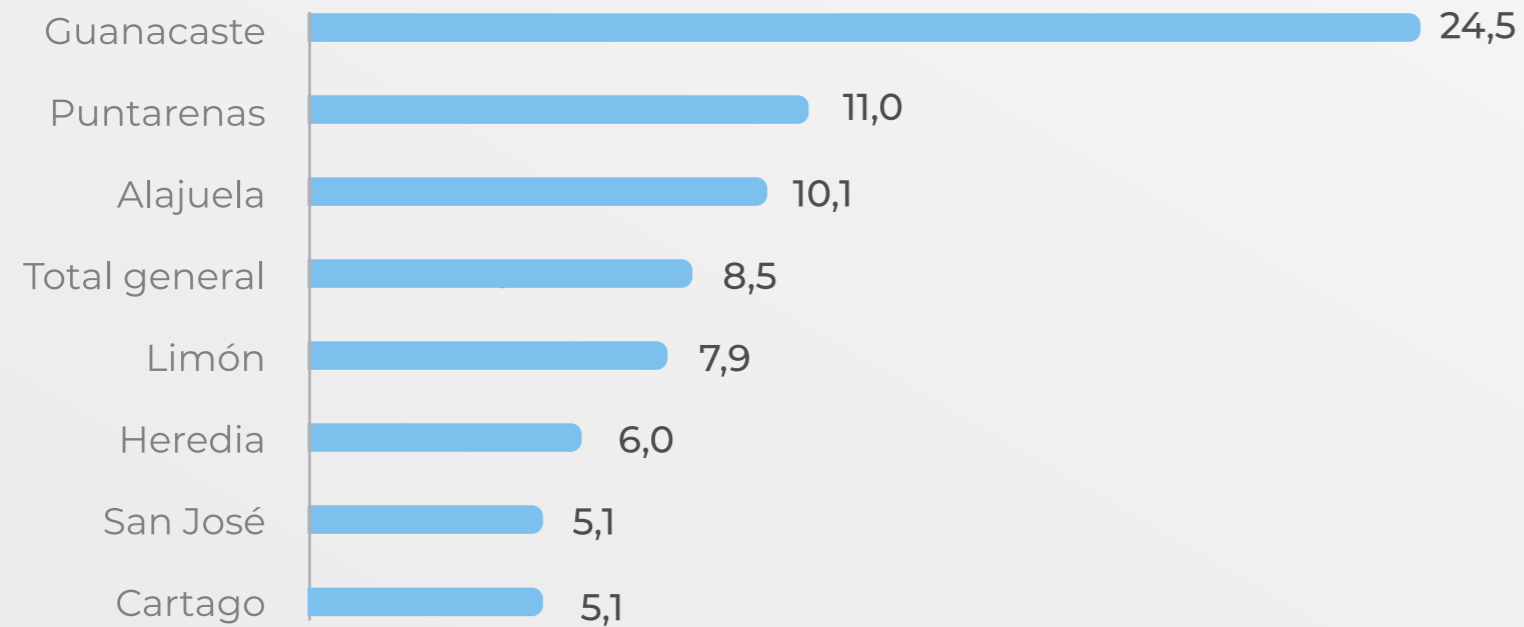
(ver Gráfico 19) y a la Ley de Penalización de Violencia contra Mujeres (LPVM) en el período 2011 a 2021 (ver Gráfico 20), antecedida solamente por Guanacaste (Sisvi, 2022). Además, a nivel de cantón, se ha observado un incremento estadísticamente significativo en las infracciones a la LVD para el periodo del 2018 al 2020, en contraste con años previos. Por el contrario, en el mismo periodo hubo un descenso significativo en las infracciones a la LPVM en el cantón de estudio (Sisvi, 2022).

**Gráfico 19.** Costa Rica. Tasa de infracciones a la LVD (víctima mujer) por cada 10 mil mujeres, según provincia. 2011-2020.



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Ministerio de Justicia. Sistema de Información sobre Violencia y Delito (Sisvi).

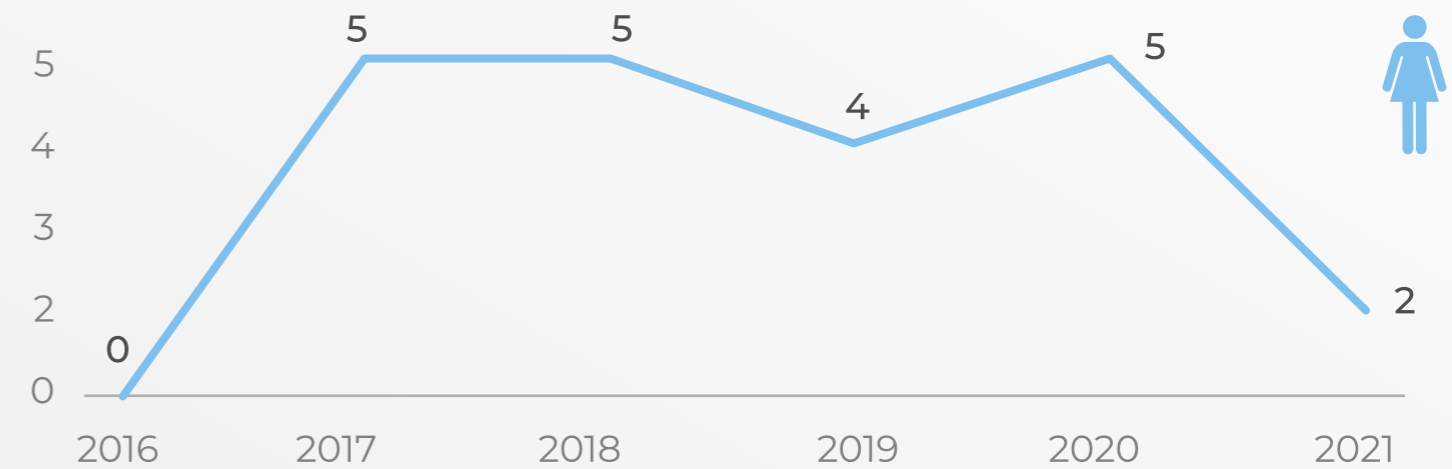
**Gráfico 20.** Costa Rica. Tasa de infracciones a la LPVM por cada 10 mil mujeres, según provincia. 2011-2020



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Ministerio de Justicia. Sistema de Información sobre Violencia y Delito (Sisvi).

Respecto a la violencia letal contra mujeres, según los registros del Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia del Poder Judicial, la provincia ha presentado un total de 21 femicidios entre el 2016 y 2021 (ver Gráfico 21), donde se considera tanto la clasificación según el artículo 21 de la LPVM como los femicidios ampliados según la Convención Belén Do Pará.

**Gráfico 21.** Costa Rica. Cantidad de femicidios en la provincia de Puntarenas. 2016-2021.



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso.

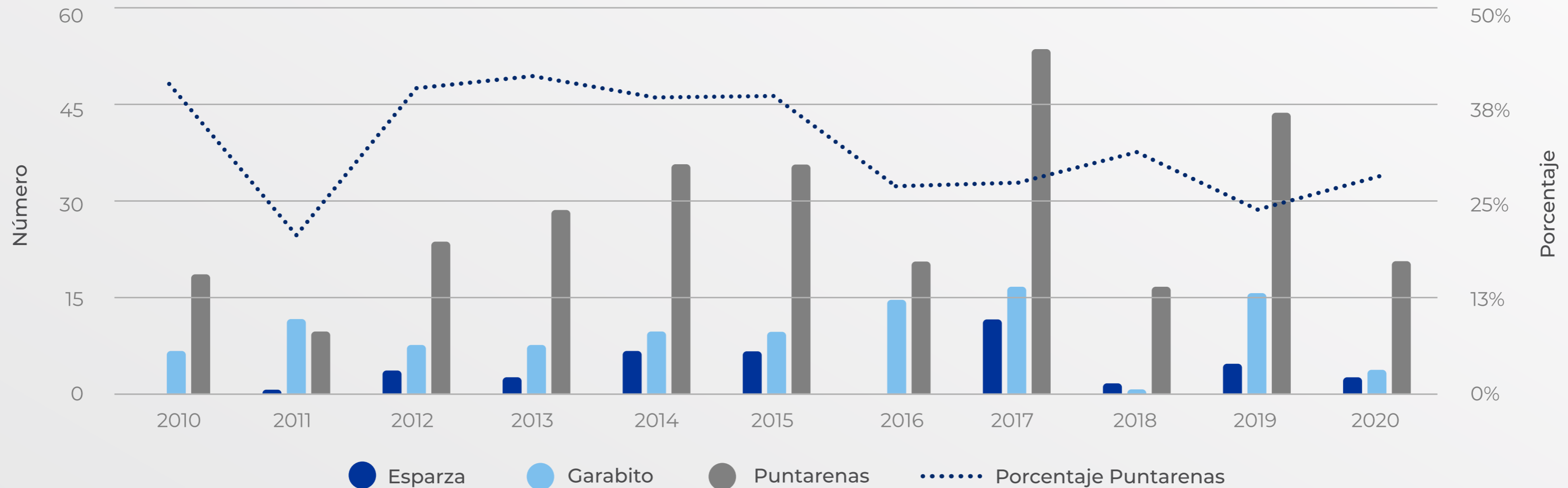
*Nota: es importante señalar que los datos del Observatorio de Violencia de Género contra las Mujeres y Acceso a la Justicia tiene datos estadísticos a partir del 2016, año en el que la provincia de Puntarenas presentó cero femicidios.*

En cuanto a la violencia sexual, el cantón de Puntarenas destaca en el número de denuncias ante el OIJ por violaciones y tentativas de violación entre los cantones aledaños. Según datos del Sisvi, dicho cantón mostró un número elevado de este tipo de eventos en el 2017 y en el 2019, pero disminuyó de forma importante para el 2020, tanto a nivel nacional como en el cantón de Puntarenas. Esta disminución se debe

leer con precaución, en tanto puede ser un indicio de la dificultad de denuncia de este tipo de delitos durante la pandemia, tal como ya se ha registrado en otros estudios (Fernández, 2021). No obstante, cabe señalar que, en comparación con Esparza y Garabito, las cifras del can-

tón central puntarenense suelen ser más elevadas y, para el 2020, dicho cantón reúne casi el 30% del total de violaciones y tentativas de violación de la provincia.

**Gráfico 22.** Costa Rica. Cantidad de denuncias por violaciones y tentativas de violación en los cantones de Puntarenas, Garabito y Esparza. 2010-2020.



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Ministerio de Justicia. Sistema de Información sobre Violencia y Delito (Sisvi).



Cabe destacar que en estos delitos las mujeres prevalecen como víctimas, de modo que en promedio 91% de los casos mostrados en el Gráfico 22 fue contra mujeres. En la misma línea, en la Encuesta Nacional de Juventud 2018, mujeres entre los 15 y 35 años de la región Pacífico Central mencionaron en mayor medida haber experimentado “gritos de vulgaridades” (64%) y “miradas obscenas” (60%), mientras que los hombres son los que más mencionan haber recibido pornografía por redes sociales o medios electrónicos (43%).

Este tipo de violencias responde a lógicas patriarcales que prevalecen en el contexto actual, de ahí que el rostro de estas violencias sea principalmente de mujeres. Desde esta perspectiva, “la violación es el hecho supremo de la cultura patriarcal: la reiteración de la supremacía masculina y el ejercicio del derecho de posesión y uso de la mujer como objeto del placer y la destrucción” (Lagarde, 2014: 260).

## 2.4. Violencia autoinfligida: el suicidio pone en riesgo a la juventud

Tal como se ha observado hasta este punto, distintas formas de violencia afectan de manera diferenciada a la población, principalmente cuando se hace el análisis con enfoque de género y de juventudes.

Una forma de violencia que no se debe dejar de lado es el suicidio y las lesiones autoinfligidas, pues afectan la integridad física y emocional de la persona, su familia y sus comunidades. Además, más allá de una lectura individualizada, resulta pertinente analizarlas de cara a las condiciones estructurales que permiten el desarrollo de un proyecto de vida y atención en materia de salud mental en las personas jóvenes, quienes son las principales afectadas por este tipo de violencia.

Según la Organización Panamericana de la Salud (2021)<sup>8</sup>, el suicidio es la cuarta causa de muerte entre personas de 15 a 29 años a nivel mundial. En Costa Rica, a partir de la Encuesta Nacional de Juventud 2018, se determinó que 10% de las personas consultadas de la región Pacífico Central reportaron deseos de quitarse la vida, mientras que alrededor del 8% intentó el suicidio.

En la misma línea, según datos suministrados por el Ministerio de Salud, la provincia de Puntarenas está en la posición número cuatro en suicidios para el 2021, precedida por San José, Limón y Cartago. Además, el cantón central concentra la mayoría de estos sucesos y muestra un aumento en los intentos de suicidio del 2019 al 2021. Nuevamente destacan Barranca, El Roble y Chacarita (además de Chomes) con mayor cantidad de intentos de suicidio. Finalmente, al considerar sexo y edad, los datos evidencian que son las mujeres quienes más intentan el suicidio, así como las personas de 20 años o menos.

---

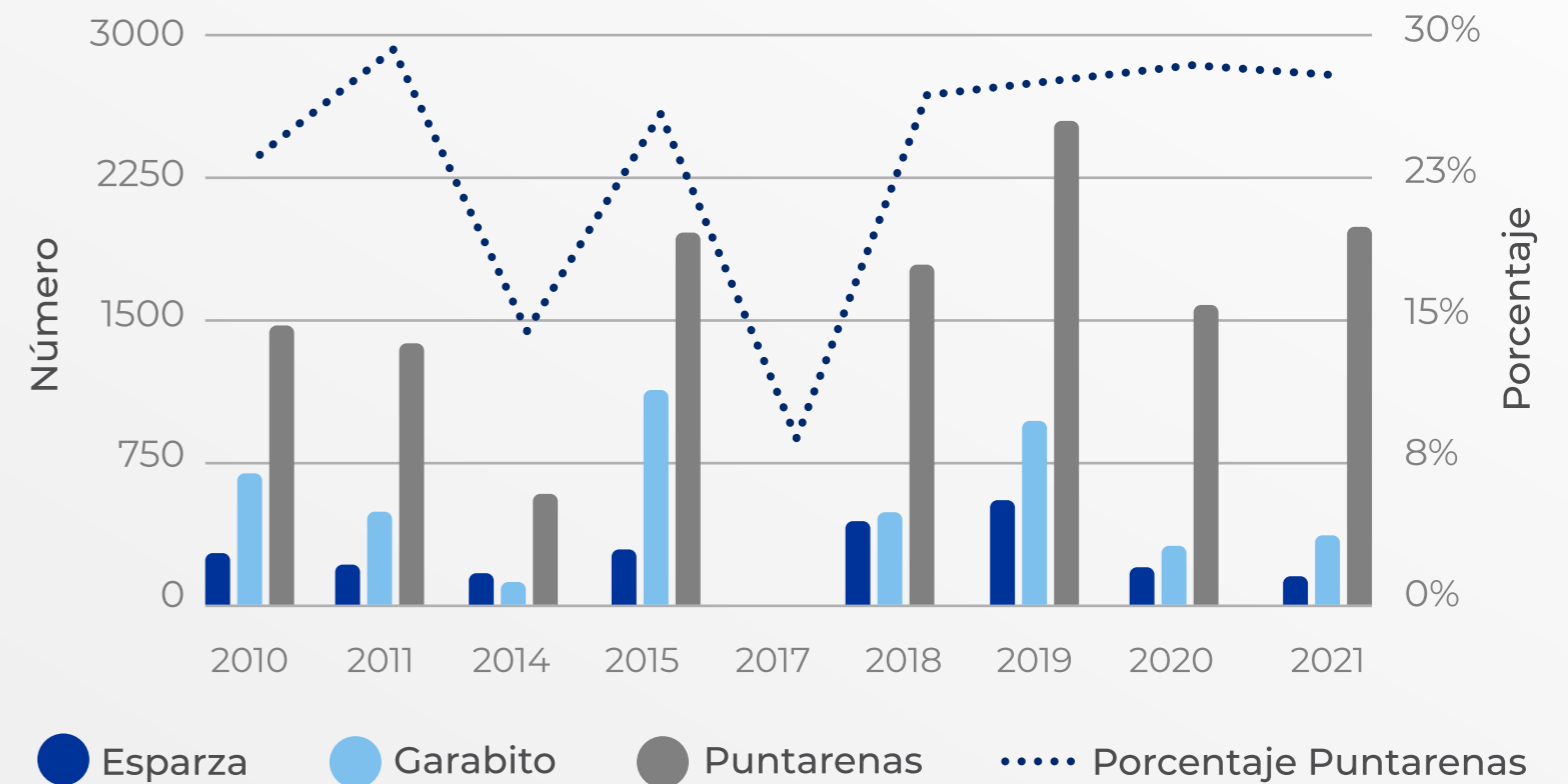
8 Nota descriptiva tomada de: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/suicide>

Si bien no se tienen datos sobre las causas de suicidio o intento de suicidio, es necesario que, al analizar el fenómeno de la violencia, se visibilice la violencia autoinfligida como un tema social que compete a la institucionalidad pública y a las comunidades. Por tanto, en materia de prevención de la violencia se deben diseñar estrategias que aborden la salud mental, pero también las variables estructurales que pueden incidir en la decisión de atentar contra la propia vida.

## 2.5. La dinámica de venta de drogas: una amenaza constante

Sin duda la penetración del narcotráfico en el país, junto con las dinámicas locales que genera en materia de logística y venta local de drogas ilícitas, ha incrementado los índices de violencia, maximiza la sensación de inseguridad y convoca una serie de acciones de política para su atención y prevención. El Pacífico Central no ha sido la excepción, como se puede observar en el Gráfico 23, el cantón central de Puntarenas es el que presenta mayor cantidad de infracciones a la Ley 8204 (Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo) respecto a otros cantones de la provincia<sup>9</sup>, de modo que del 2018 al 2020 se suma en promedio alrededor de 28% de dichas infracciones.

**Gráfico 23.** Costa Rica. Infracciones a la Ley 8204 en Puntarenas. 2010-2020.



**Fuente:** FLACSO CR a partir de Ministerio de Justicia. Sistema de Información sobre Violencia y Delito (Sisvi).

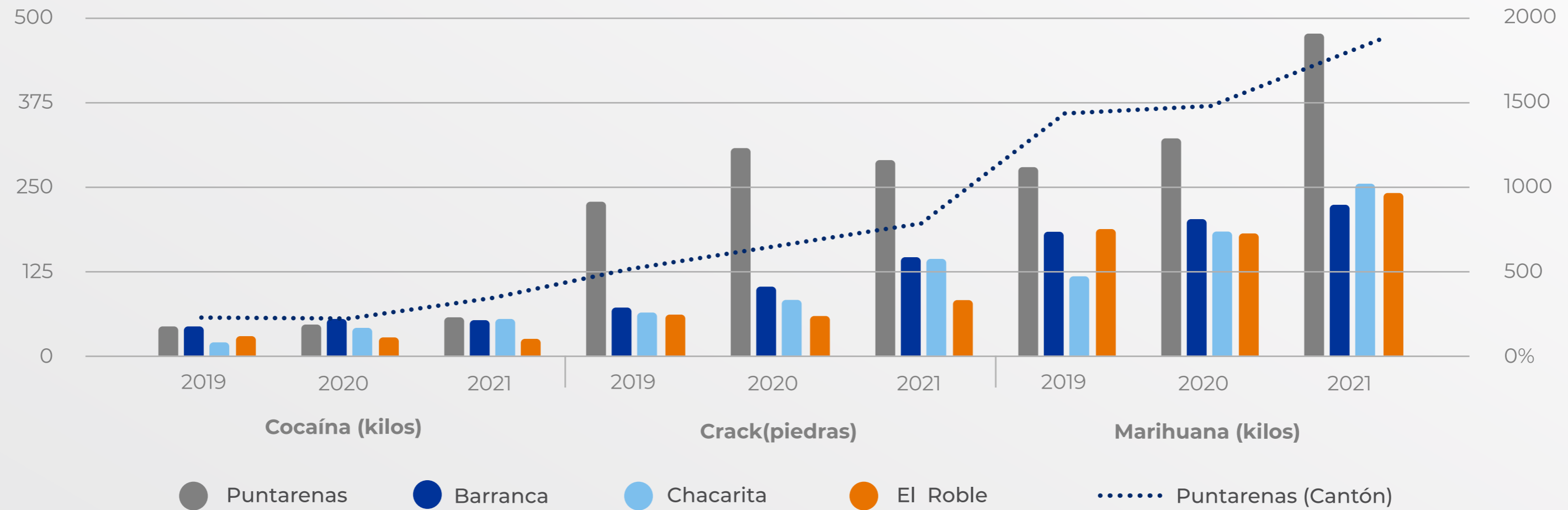
*Nota: los datos del Sisvi para el año 2017 reportan 67 casos para toda la provincia de Puntarenas, esto no coincide con la tendencia observada en los años analizados y puede deberse a algún subregistro de información por parte de la institución.*

<sup>9</sup> Los cantones de Corredores y Golfito representan la mitad de lo que ocurre en el cantón de Puntarenas.

Esta dinámica, a su vez, está asociada con los eventos de decomiso de drogas, las aprehensiones y la prisionalización. Según datos del Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), la mayoría de los decomisos se da por marihuana (en kilos), seguido del crack (en piedras) y, en menor

medida, de cocaína (en kilos). Además, en términos generales, la tendencia muestra un aumento a nivel cantonal en los últimos tres años (Gráfico 24).

**Gráfico 24.** Costa Rica. Cantidad de decomisos de drogas en Puntarenas. 2019-2021.



**Fuente:** FLACSO CR a partir de ICD (2022).

Por otra parte, las aprehensiones asociadas a la Ley 8204 ascienden a 44% en el cantón de Puntarenas para el año 2021 (SISVI). Sobre los distritos de interés, aproximadamente un tercio del total de aprehensiones es por infracciones a dicha Ley (Barranca 31%, Chacarita 36% y El Roble 34%), aunque en este caso sobresalen los distritos Chomes (56%), Cóbano (62%) y Pitahaya (78%) con porcentajes superiores en el cantón.

Por último, a partir de los datos del ICD (2022), se observa que 46% de la población penitenciaria de la provincia de Puntarenas, en el periodo del 2019 al 2021, está privada de libertad por posesión de drogas, tráfico internacional y venta de drogas, de las cuales 16% son mujeres. Resalta una disminución drástica para el 2021, pasando de 39 y 42 personas en los años 2019 y 2020 respectivamente, a 16 en el 2021.

Ahora bien, aun cuando desde una perspectiva de género los hombres son protagonistas en términos de privación de libertad, se debe tener presente que en Costa Rica para el año 2020 un 50,6% de mujeres en conflicto con la ley (incluidas en los diferentes niveles de atención) estaban cumpliendo una pena relativa a la Ley 8204 y 37%, específicamente en el régimen institucional (Ministerio de Justicia y Paz, 2021). Esto

contrasta con un 19% de la población masculina en el nivel de atención institucional por delitos contra la misma Ley. Por tanto, si bien en Puntarenas el porcentaje de mujeres privadas de libertad por este tipo de dinámica es menor, no se puede negar que a nivel país la participación de las mujeres ha ido en aumento y su encarcelamiento también, lo que se debe considerar al diseñar las políticas preventivas locales.

Más allá del abordaje represivo, la dinámica de drogas implica la atención del consumo, para lo cual el Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (Iafa) cuenta con dispositivos como los Centros de Atención Integral en Drogas (CAID) y el proyecto “Buen Samaritano Fray Casiano”<sup>10</sup>. Según los datos del reporte de atenciones del Iafa (2022), en Puntarenas se atiende por año al 5% de la población del país por consumo problemático de drogas. La atención en el CAID de dicha provincia se da mayoritariamente a hombres (alrededor de 70%), mientras que las mujeres abarcan aproximadamente un 30% del uso de estos servicios durante el periodo del 2019 al 2021 (Iafa, 2022). La sustancia por la que se da la mayoría de las atenciones es el alcohol, seguida del crack, la marihuana y la cocaína.

---

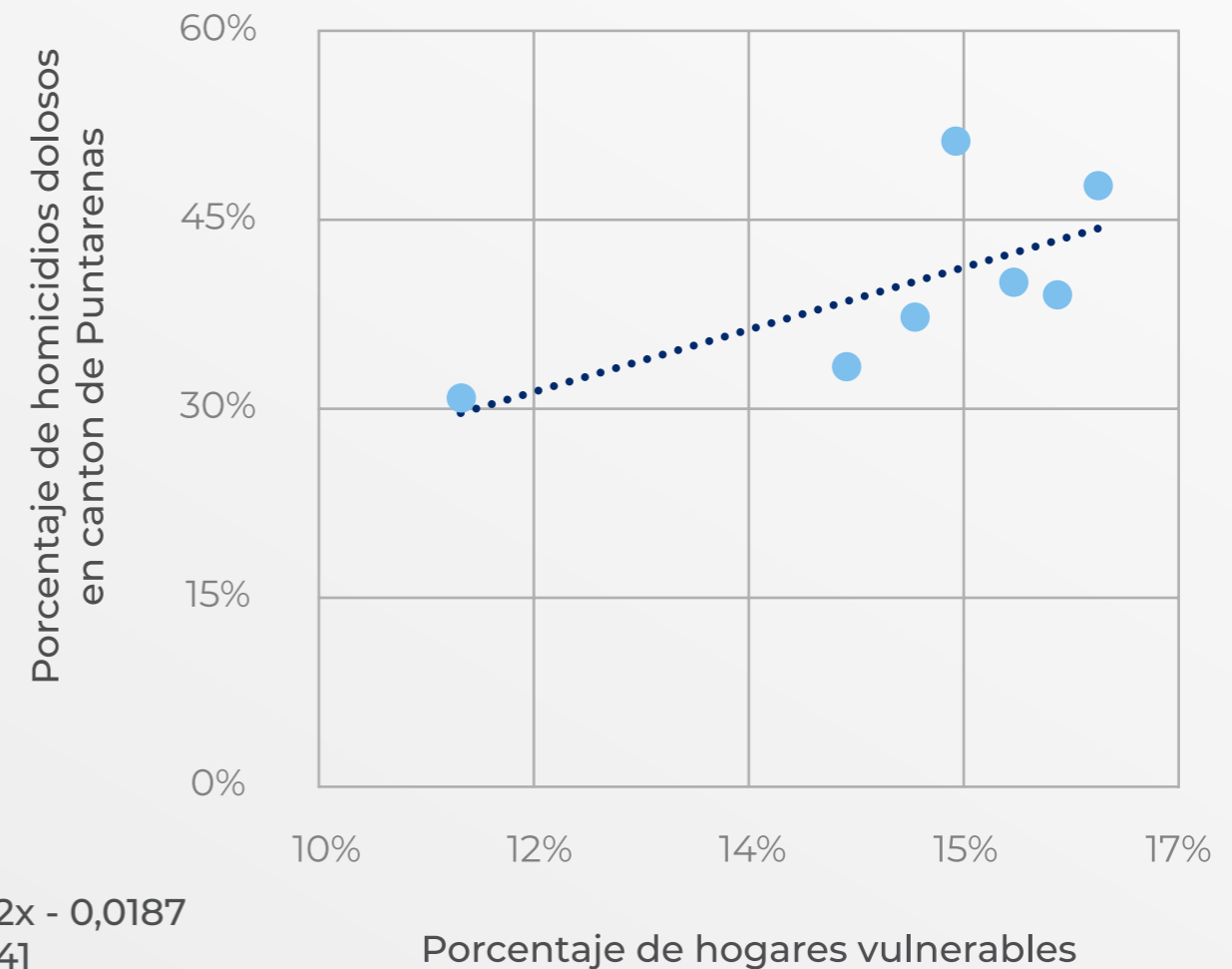
<sup>10</sup> Proyecto que articula a la Red de atención integral para personas en situación de calle y condición de abandono, la organización religiosa El Buen Samaritano, el Iafa y personas voluntarias (<https://www.iafa.go.cr/noticias/746-personas-en-situacion-de-calle-de-puntarenas-disfrutan-de-comida-bano-y-escucha-activa-los-viernes>).

### 3. Violencia y condiciones socioeconómicas: entrecruces de vulnerabilidades

Como se mencionó en la introducción de este texto, desde la perspectiva de seguridad ciudadana, la violencia se concibe como un fenómeno multidimensional, es decir, no se explica a partir de un único factor, sino que se interrelaciona con múltiples factores que posibilitan las condiciones para que se presenten diversas manifestaciones de violencia. En este sentido, para efectos del cantón de Puntarenas, se observan relaciones entre el número de homicidios y las condiciones de vulnerabilidad medidas según el ingreso, la pobreza, el desempleo, el capital humano y el tráfico de drogas.

Sobre los homicidios, resulta clave la relación con pobreza (correlación positiva y alta) y hogares vulnerables (correlación positiva y moderada) medidos por la línea de pobreza (LP). Es decir, si bien no es una relación causal, hay un patrón en el que según aumenta el porcentaje de hogares vulnerables o en condición de pobreza, aumenta también la cantidad de homicidios (ver Gráfico 25 y Gráfico 26), esto si se consideran los datos para el período 2015-2021.

**Gráfico 25.** Costa Rica. Hogares vulnerables y homicidios. 2015-2021.

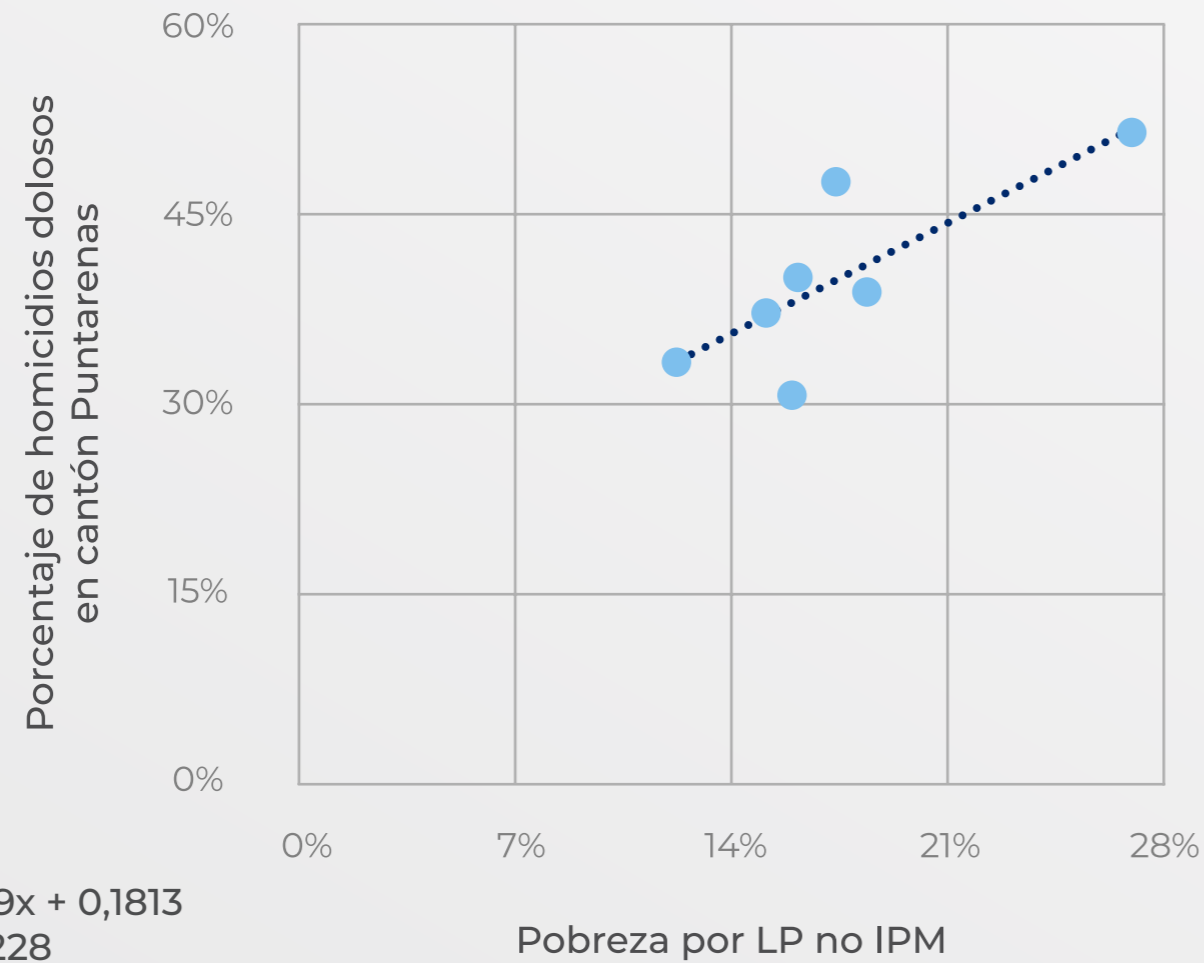


$$y = 2,8252x - 0,0187$$

$$R^2 = 0,4541$$

**Fuente:** elaboración propia.

**Gráfico 26.** Costa Rica. Hogares pobreza por LP y homicidios. 2015-2021.



$y = 1,2509x + 0,1813$   
 $R^2 = 0,6228$

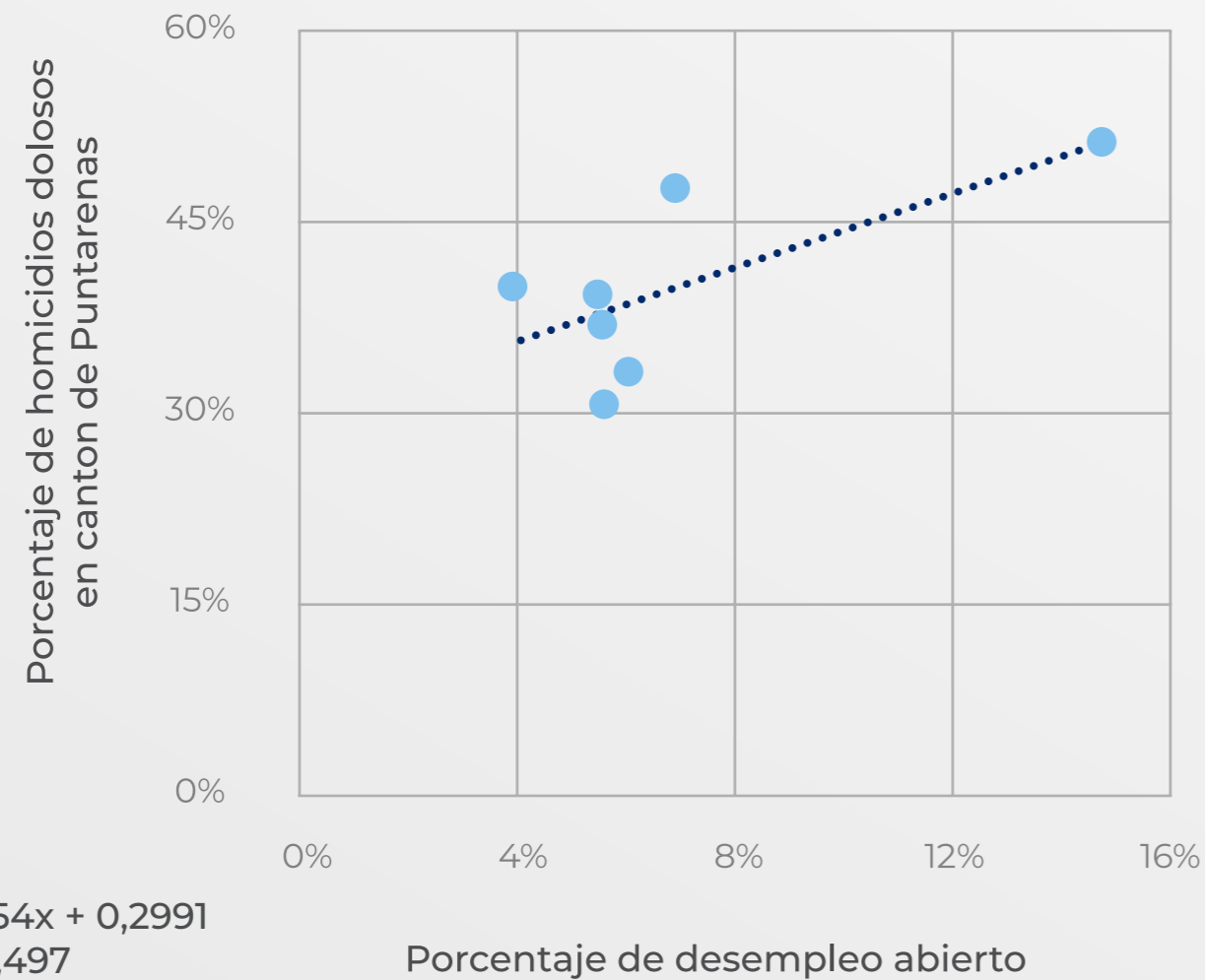
Pobreza por LP no IPM

**Fuente:** elaboración propia.

Lo que complejiza esta relación es que el mecanismo por el cual se relacionan puede estar mediado por una serie de circunstancias asociadas a la pobreza. Al respecto se ha señalado que las restricciones económicas llevan a la búsqueda de mecanismos violentos y fuera de la legalidad para satisfacer ciertas necesidades materiales (Sánchez Hernández, 2018), también se resaltan variables asociadas como el hacinamiento y el desempleo (Buvinic et al., 2005), y desde una perspectiva institucional, se ha establecido que la pobreza incide en los indicadores de violencia de forma indirecta, a través de una institucionalidad frágil que repercute en el debilitamiento del orden normativo formal e informal para contener la violencia (Briceño León, 2009).

En la misma línea, se observa una correlación positiva y significativa entre desempleo y cantidad de homicidios (Gráfico 27). En otras palabras, conforme aumenta el desempleo en Puntarenas, también aumenta la cantidad de homicidios. Esta relación también ha sido encontrada en otros estudios y se explica, similar al caso de la pobreza, por las formas legítimas e ilegítimas de generar ingresos (Gutiérrez y Villegas, 2018; Sánchez Hernández, 2018) y por la debilidad institucional (Briceño León, 2009).

**Gráfico 27.** Costa Rica. Relación entre desempleo y homicidios en Puntarenas. 2015-2021.

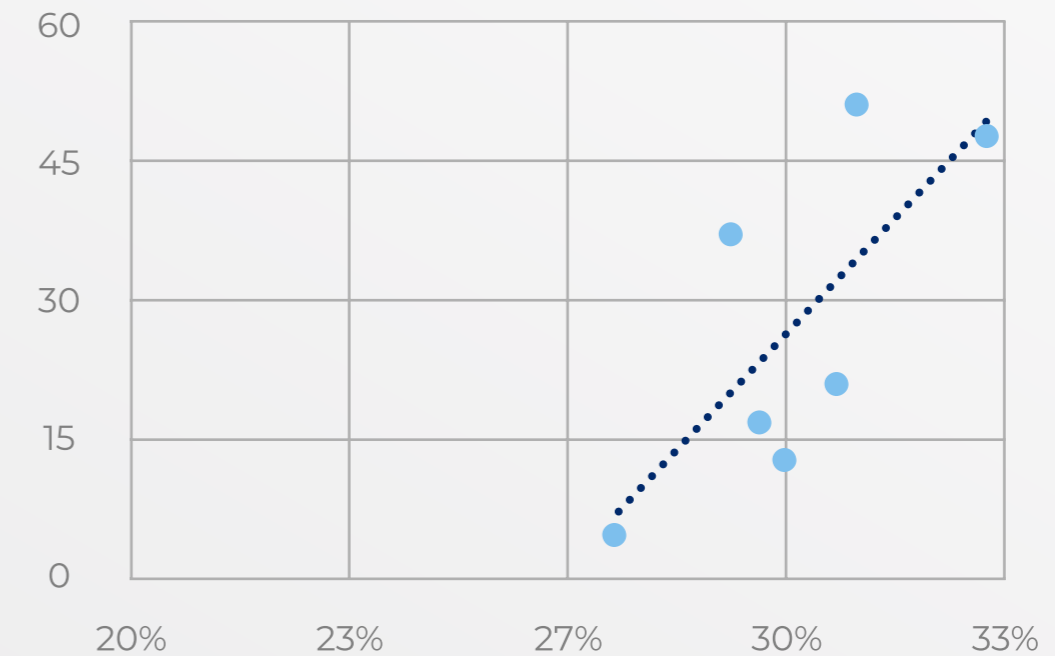


**Fuente:** elaboración propia.

Por último, se observa una correlación positiva entre privación de libertad por delitos contra la Ley 8204 y bajo desarrollo humano, específicamente asociado a capital humano en Puntarenas, que se relaciona con

indicadores educativos (ver Gráfico 28). Estas relaciones también han sido encontradas en otras investigaciones (Sánchez Hernández, 2018) y se reflejan en las estadísticas de la población privada de libertad en el país, donde la mayoría son hombres jóvenes con niveles educativos iguales o inferiores a la educación secundaria incompleta (Ministerio de Justicia y Paz, 2021).

**Gráfico 28.** Costa Rica. Relación entre privación de libertad por delitos contra la Ley 8204 y bajo desarrollo humano de capital humano en Puntarenas. 2015-2021.



$y = 763,77x - 200,75$   
 $R^2 = 0,5356$

**Fuente:** elaboración propia.

Sin embargo, como ya se ha mencionado, dicha relación no es lineal ni absoluta, sino que se traspone con otras dinámicas o factores sociales. Por ejemplo, la posición geográfica de Puntarenas como espacio estratégico para el tráfico internacional de drogas; el pago de servicios logísticos para el trasiego de drogas, lo que a su vez promueve la disponibilidad de mercadería para la venta local; el conflicto entre grupos or-

ganizados para la venta, que genera en muchas ocasiones la violencia letal mediante “ajustes de cuentas”; y la oferta constante, principalmente para hombres jóvenes, de vincularse a estas actividades para generar ingresos (Salazar Sánchez et al., 2021). Además, variables como la confianza en el sistema de justicia también son relevantes para entender y abordar la problemática (Salazar Sánchez y Madrigal Herrera, 2021).



## 4. A modo de cierre: la violencia es un síntoma

El cantón de Puntarenas, en particular los distritos Barranca, Chacarita y El Roble, evidencian un panorama complejo de desventajas en términos de educación, empleo, pobreza y desarrollo humano en general. Las preocupaciones de la población expresadas en las consultas realizadas para elaborar la ETPVCP, así como la Encuesta Nacional de Juventudes 2018 y distintos medios encuentran su correlato en las cifras oficiales. Es decir, además de lo subjetivo, los indicadores colocan al cantón puntarenense en una situación crítica que requiere atención prioritaria y articulada, en la que se unan esfuerzos institucionales y comunitarios.

No es casualidad que los distritos con los mayores indicadores de violencia sean también los que muestran condiciones más adversas para el desarrollo humano. Desde esta perspectiva, la violencia es un síntoma de tales condiciones. Por tanto, las políticas públicas deben mirar el panorama completo y tomar en consideración que el reto es integrar los diversos niveles preventivos y considerar que hay diferencias territoriales, por género y por edad. Como se ha visto, las personas jóvenes, en particular los hombres, suelen ser quienes sobresalen como perpetradoras de violencia y como víctimas de esta. Pero también las mujeres están expuestas a brechas sociales más amplias y formas diferenciadas de violencia, en las que prevalece la opresión por parte de los hombres.

En este escenario, la ETPVCP en Puntarenas ha reconocido esta complejidad y ha sido innovadora al presentar una herramienta de planificación que establece puentes entre las instituciones y la comunidad para atender las problemáticas y buscar de manera constante soluciones integrales. De esta forma, ha incorporado como parte de sus acciones estratégicas el desarrollo de oportunidades de empleo, de crecimiento económico, de mejoras educativas, de atención a la salud mental y física, ha priorizado poblaciones y territorios específicos, y ha buscado los medios para optimizar los recursos disponibles mediante la coordinación entre actores.

Este es un camino optimista y de esperanza que, como en todo caso, tiene sus aciertos y sus oportunidades de mejora. El esfuerzo en este punto consiste en tomar como base la evidencia sobre la realidad que enfrenta el cantón actualmente, aprender de lo realizado hasta el momento para la mejora o el diseño de estrategias de esta naturaleza y continuar el monitoreo de la situación para actualizar las medidas cuando así se requiera. Seguidamente se analiza la ETPVCP como una posibilidad de respuesta al fenómeno de la violencia con potencial de replicabilidad en otros territorios.

## II. La ETPVCP: una experiencia para el abordaje preventivo de la violencia con posibilidad de réplica

Tal como se ha señalado, la ETPVCP constituye una experiencia en materia de prevención de la violencia en el contexto costarricense de la cual se pueden extraer valiosos aprendizajes e, incluso, orientaciones para la implementación de políticas públicas, dada la articulación interinstitucional que ha promovido, el apoyo político, institucional y comunitario que ha recibido, así como el enfoque territorial y multidimensional que le caracteriza. En esta sección se presenta una revisión del diseño, la implementación y los resultados alcanzados por la Estrategia durante su primer año de puesta en práctica, con miras a identificar aquellos aciertos y desafíos que deben ser considerados para posibles réplicas en otros territorios y, más en general, para el diseño de políticas públicas de esta naturaleza.

Para la elaboración del presente apartado se realizó una revisión de los documentos oficiales de la ETPVCP, tales como el documento base, informes y presentaciones de avance de la Estrategia, minutas de reuniones, entre otros. Adicionalmente, se llevaron a cabo 12 entrevistas semiestructuradas en modalidad presencial y virtual en el periodo de marzo a mayo de 2022. En total se consultó a 17 actores clave de instituciones públicas vinculadas a la Estrategia, así como representantes de

las comunidades. De las personas consultadas, cuatro corresponden a Asociaciones de Desarrollo Integral de los distritos de Chacarita, El Roble y Barranca, mientras que las otras 14 personas consultadas representan las siguientes instituciones: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (Pani), Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (Iafa), Fuerza Pública (FP), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Educación Pública (MEP), Municipalidad de Puntarenas, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco).

Para la selección de las personas consultadas se tomó como criterio su participación en las reuniones de seguimiento de la ETPVCP, así como las valoraciones de las personas entrevistadas sobre el nivel de involucramiento de las instituciones en las actividades de la ETPVCP. De modo que, conforme se avanzaba en la recolección de información, se iba identificando nuevos actores por consultar, con el fin de obtener la perspectiva de aquellas instituciones y organizaciones de las cuales se señalaba más participación, pero también de aquellas que han tenido un involucramiento menor.

## 1. ¿Cómo surge la ETPVCP?

La ETPVCP como instrumento de articulación institucional surgió a partir de la necesidad de intervenir y atender el incremento desmesurado de acciones violentas y homicidios dolosos en el cantón central de Puntarenas. Durante los primeros meses del año 2021 el expresidente Carlos Alvarado Quesada convocó a ministros y ministras para atender de manera inmediata, a través de acciones articuladas con los niveles técnicos institucionales y la comunidad, la situación de la violencia en dicho cantón.

Por tanto, el 29 de marzo de 2021 se llevó a cabo una reunión con personas ministras, jerarcas, representantes de instituciones y sociedad civil, donde se establecieron acuerdos para el trabajo articulado y conjunto. De dicha reunión se derivó el documento MDHIS-057-04-2021 del 7 de abril de 2021, donde se enlistan los acuerdos de la sesión de trabajo del 29 de marzo 2021. Posteriormente, el 16 de abril de 2021 se emitió la Directriz III-P que establece las “acciones prioritarias para la Región Pacífico Central derivadas del diálogo territorial para su reactivación económica y generación de empleo” (Presidencia de la República, 2021).

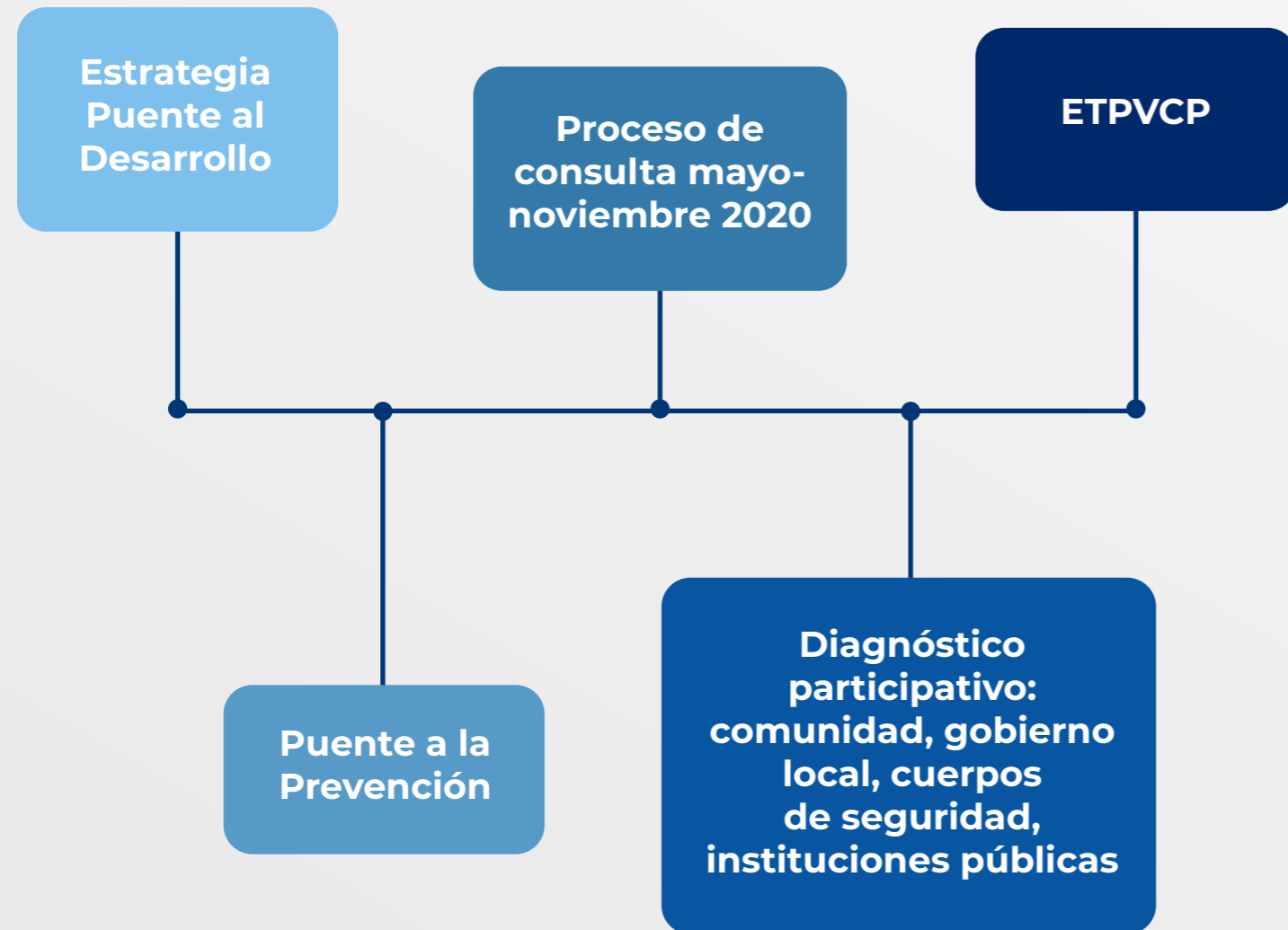
En dicho documento se resalta la ETPVCP como uno de los compromisos presidenciales adquiridos, tal como se evidencia en el considerando XI:

*XI. [...] recientemente el Poder Ejecutivo, a través de las instituciones coordinadoras del componente Puente a la Prevención de la*

*Estrategia Puente al Desarrollo, y con el apoyo de un equipo interinstitucional, presentó la Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia del Cantón de Puntarenas (ETPVCP), cuyo objetivo es fortalecer -con sentido de urgencia- la construcción de una cultura de paz en ese cantón. La propuesta considera acciones articuladas y corresponsables de prevención social de la violencia entre las comunidades, el gobierno local, los cuerpos de seguridad, y demás instituciones públicas, que podrán ser acompañadas de los esfuerzos y agentes de cooperación que para su implementación sean convocados (considerando XI).*

Por tanto, si bien la ETPVCP ya existía como documento, la directriz mencionada consolidó el apoyo político para su implementación. En este sentido, la Estrategia sienta las bases para cualquier programa, proyecto o actividad que se desarrolle en el territorio, pero también tiene el objetivo de fortalecer la articulación de las estrategias de prevención social de la violencia del cantón de Puntarenas mediante una agenda de trabajo, seguimiento corresponsable y complementario a los esfuerzos de las comunidades, los cuerpos de seguridad, institucionales y del gobierno local en la construcción de una cultura de paz. En la Figura 1 se sintetiza el proceso de surgimiento de la ETPVCP.

**Figura 1.** Costa Rica. Proceso de surgimiento de la ETPVCP



**Fuente:** FLACSO CR a partir de revisión documental y entrevistas.

## 1.1. Sobre el marco político de la ETPVCP

La ETPVCP se fundamenta en una visión multidimensional y con enfoque territorial de la violencia, lo que permite abordar la problemática de forma integral y con aspiraciones de resultados a corto, mediano y largo plazo. En este sentido, hay un marco político sobre el que se asienta la Estrategia y que sustenta la participación de diversas instituciones y sus respectivos mecanismos para la articulación y coordinación.

Al respecto, es importante señalar que, en Costa Rica, las acciones enfocadas en la prevención de la violencia y la promoción de la paz se enmarcan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que “establecen la Agenda para el Desarrollo 2030, [...] la cual promueve, entre otros aspectos, la consolidación de sociedades pacíficas e inclusivas y cuyo lema es “no dejar a nadie atrás” (Agenda Nacional de Prevención de la Violencia, 2018: 13).

Durante la administración Alvarado Quesada (2018-2022), mediante los Decretos N° 41187-MP-MIDEPLAN y N° 41265-MP-MIDEPLAN-MTSS, se promulgó el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo donde se establecieron siete áreas estratégicas de articulación que marcaron la ruta de coordinación de acuerdo con las prioridades del Ejecutivo (ver Figura 2). Como su nombre lo indica, dichas áreas buscan mejorar la articulación y coordinación entre instituciones, para lo cual cada uno contó con una persona ministra asignada como responsable y con personas de distintas instituciones con injerencia en las decisiones y acciones pertinentes (Comunicado presidencial, 26 junio 2018).

**Figura 2.** Costa Rica. Áreas estratégicas de articulación



**Fuente:** FLACSO CR a partir del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo Decreto No 41187-MP-MIDEPLAN.

Una de estas áreas estratégicas de articulación fue la seguridad humana, que buscó favorecer el desarrollo humano<sup>12</sup> y la construcción de entornos protectores. No obstante, con el Decreto Ejecutivo N° 42443 del 6 de julio de 2020 se deroga el inciso C del artículo 2 (el cual establecía la Seguridad Humana como un área estratégica) y en su lugar adiciona el inciso f) al artículo 5 del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo para crear el Consejo Presidencial Social que estaría bajo la coordinación del presidente de la República o, en su ausencia, por el Ministerio o Viceministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social. Este cambio se realizó con el fin de evitar duplicidades de funciones y objetivos, pues el consejo tendría como finalidad:

*(...) articular las políticas sociales universales y focalizadas que favorezcan la reducción de la pobreza y la desigualdad bajo los enfoques de desarrollo humano, movilidad social ascendente, así como la construcción y preservación de entornos y factores protectores de la Estrategia Puente al Desarrollo. En concordancia con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 8 de este Decreto Ejecutivo, el Consejo Presidencial Social asume la responsabilidad del seguimiento de las acciones consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión*

*Pública que estaban a cargo del Área de Articulación Estratégica de Seguridad Humana (Decreto N° 42443-MP-MIDEPLAN, párr. 7).*

Ahora bien, la manera en que se operacionalizaron las acciones de las Áreas Estratégicas de Articulación fue a través de la Política Social del Bicentenario, que se basó “en una ampliación de la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza “Puente al Desarrollo” (Agenda Nacional de Prevención de la Violencia, 2018: 11). En Puente al Desarrollo se establecieron cinco componentes de trabajo, a saber: 1. Puente al Bienestar; 2. Puente a la Comunidad; 3. Puente al Agro; 4. Puente al Trabajo y 5. Puente a la Prevención.

De manera específica, “Puente a la Prevención” “está orientado por un enfoque de seguridad humana que busca estimular entornos protectores, generar vínculos sostenibles entre las comunidades e instituciones para la reducción de la violencia, y promover una convivencia basada en la cultura de paz” (Estrategia Puente al Desarrollo, 2020: 38). Además, transversaliza a los demás componentes dado que la violencia es considerada un fenómeno multicausal. Esta transversalidad se ve representada gráficamente en el logo de Puente al Desarrollo como el punto central (ver Figura 3).

---

<sup>12</sup> Entendido como “la existencia de condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano, que no es otra cosa que la expansión de las libertades efectivamente disfrutadas por las personas” (Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Prevención de la Paz Social, 2018: 11).

**Figura 3.** Costa Rica. Representación gráfica de Puente al Desarrollo.



**Fuente:** FLACSO CR a partir del Documento Puente al Desarrollo.

En “Puente a la prevención” el objetivo es generar entornos protectores para los distritos priorizados del Área Estratégica de Articulación Presidencial de Seguridad Humana (AEAPSH) desde la articulación multinivel, dirigidos a la prevención de la violencia y promoción de la paz. En esta línea, al Ministerio de Justicia y Paz (MJP), por decreto y ley, “le corresponde la coordinación del trabajo interinstitucional y las intervenciones territoriales a partir de los criterios de priorización definidos” (Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, 2020: 13). También el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y el Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ) lideran acciones de Puente a la Prevención.

Para cumplir con dicha tarea, el MJP, a través del Viceministerio de Paz, elaboró con apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la “Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social” (en adelante, la Agenda) con el fin de visibilizar el trabajo de la institucionalidad pública en materia de prevención y promoción de paz. También tenía como objetivo recomendar la articulación y coordinación institucional en diversas iniciativas públicas que comparten el objetivo de disminuir diferentes formas de violencia en territorios priorizados por el AEAPSH (Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, 2020). De este modo, su enfoque va más allá de la intervención del riesgo y control del daño, pues consideró la promoción de la convivencia pacífica y la inclusión social. En este marco, la ETPVCP es un producto de la Agenda que permite territorializar las acciones.

*La Agenda Nacional de Prevención es el documento base, que define las líneas generales de trabajo en la materia; por su parte, la Estrategia de Prevención Territorial (ETPV PUNTARENAS) como uno de sus productos, nos ayuda a “aterrizar” en el territorio una serie de acciones, definidas tanto por la Agenda, como por el Proceso de Consulta que se ha llevado a cabo para tales efectos (Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia, 2020, p.7).*

Adicionalmente, cabe resaltar que los Centros Cívicos por la Paz (CCP) son una iniciativa fundamental dirigida a personas jóvenes para la atención temprana de factores propiciadores de la violencia y el desarrollo de capacidades de convivencia, que comprende espacios físicos y una propuesta metodológica integral e interinstitucional, desarrollados a

partir del Contrato de Préstamo suscrito entre el gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (N°2526/OC-CR, aprobado mediante Ley 9025) y que ahora tienen oportunidades de expandirse a lugares como Puntarenas, a partir de un nuevo empréstito con la misma entidad suscrito en marzo de 2022. Los CCP fueron incorporados como contenido estratégico de la Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social. La construcción, equipamiento y puesta en funcionamiento de un CCP en este cantón resultará altamente pertinente dado el aumento de violencia que registra en los últimos cinco años y que afecta especialmente a las personas jóvenes. Estos Centros tienen como objetivo general “contribuir a la disminución del delito violento en el país y de manera específica buscan: (i) incrementar la eficacia de la fuerza policial a nivel nacional, (ii) reducir la incidencia delictiva de los jóvenes en riesgo en las áreas de influencia del Programa y (iii) reducir la tasa de reincidencia de la población en conflicto con la ley penal (Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, 2020: 43). En este sentido, la ETPVCP es una de las bases para la definición de sus lineamientos y su funcionamiento (Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia, 2020).

## 1.2. Sobre el proceso de diseño de la ETPVCP

La ETPVCP parte de un esfuerzo participativo y de gobernanza multinivel en el que confluyen propuestas comunitarias, acciones institucionales y el liderazgo territorial del gobierno local para promover una convivencia pacífica que sea sustento del desarrollo humano sosteni-

ble e integral en el cantón. La construcción de la Estrategia se deriva de un proceso de consulta, un directorio de contactos y un documento de línea base cantonal que integra datos sociodemográficos de población, inseguridad, desarrollo social humano, acceso a servicios institucionales municipales, programas y proyectos de prevención, seguridad, entre otros.

El proceso de consulta realizado para el diseño de la Estrategia permitió detectar problemáticas y priorizar acciones (Estrategia Territorial de prevención de la Violencia, 2020: 9). Para esto se definieron grupos de trabajo, se realizaron talleres y se sistematizó la información recolectada entre mayo y noviembre de 2020. Por las restricciones sanitarias, debido al Covid-19, dicho proceso se realizó a través de plataformas virtuales como Zoom y llamadas telefónicas. Las poblaciones consultadas incluyeron los grupos:

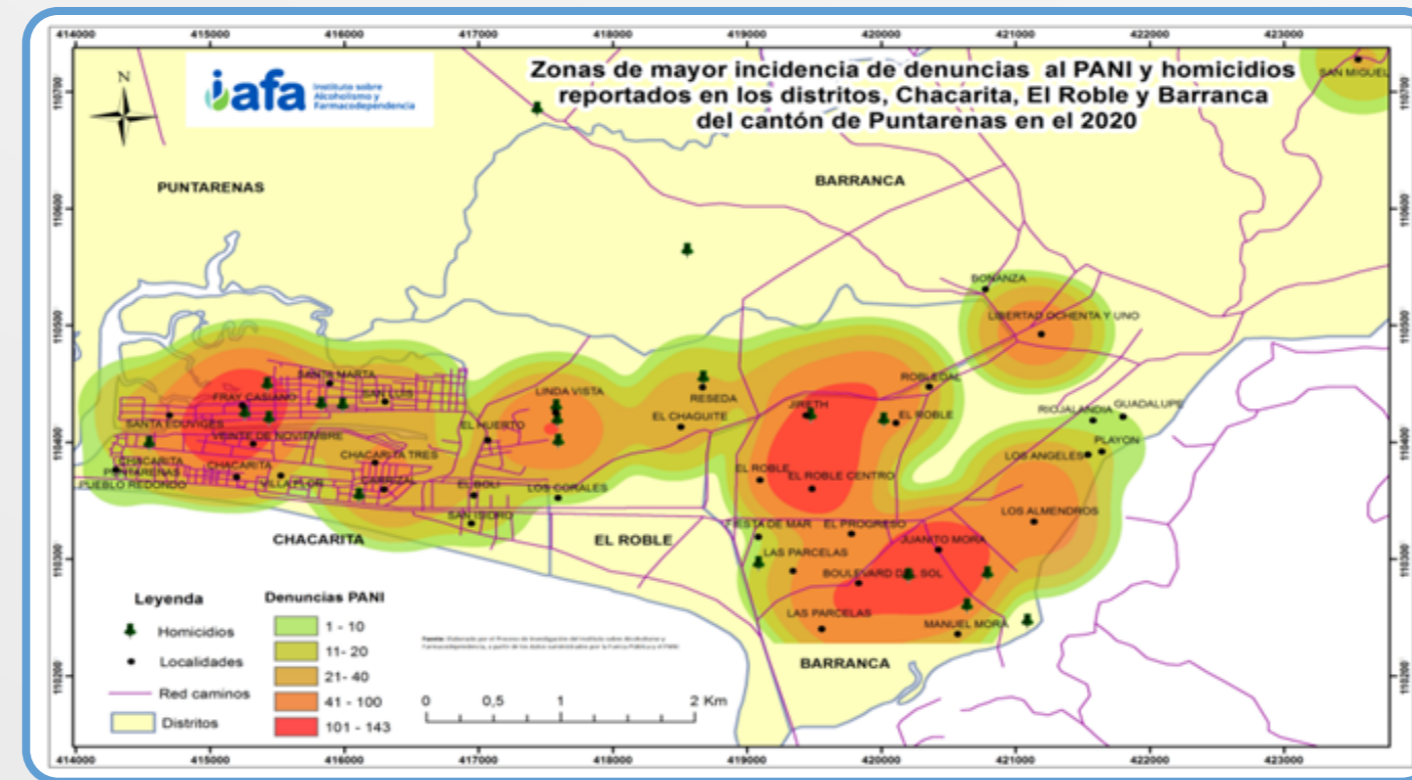
- **Institucional:** personas funcionarias de instituciones públicas, municipalidad, empresa privada, iglesia y academia.
- **Juvenil:** jóvenes de la comunidad, representantes de colegios, grupos religiosos, Guías y Scouts, etc.
- **Comunitario:** asociaciones de desarrollo, líderes comunales, colectivos de arte, folklore, étnicos, comerciantes, cooperativas, asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales (Asadas), pastorales, población indígena, grupos de mujeres, adulto mayor o discapacidad, grupos deportivos y vecinos/as sin ningún tipo / nivel de organización.



Además de garantizar la representación equitativa de género y edad, en las consultas se priorizó a quienes viven con mayor cercanía a las inmediaciones del próximo Centro Cívico para la Paz (CCP) o distritos beneficiados. Al finalizar, se realizó un taller de validación con las instituciones y la comunidad en noviembre de 2020.

Con respecto a la priorización territorial, cabe destacar que se tomó como base la crisis de denuncias al Pani y homicidios dolosos registrados, a partir de las cuales se definieron los distritos de Chacarita, El Roble y Barranca como zonas de atención prioritaria (Figura 4):

**Figura 4.** Costa Rica. Zonas de mayor incidencia de denuncias al PANI y homicidios reportados en los distritos de Chacarita, El Roble y Barranca del cantón de Puntarenas, 2020.



**Fuente:** IMAS (2022).

## 2. ¿Cómo se estructura la ETPVCP?

El proceso de consulta realizado para el diseño de la Estrategia permitió identificar los problemas de inseguridad y priorizarlos a partir de la cantidad de menciones de las personas consultadas. Los principales problemas (prioridades) detectados fueron: 1. Drogas; 2. Ausencia de ingresos; 3. Falta de espacios, oferta para el deporte y la recreación; 4.

Problemas en materia de educación y 5. Inseguridad ciudadana. Estos cinco grandes problemas detectados son categorías que engloban una serie de problemáticas (aspectos particulares) relacionadas con el tema en cuestión (ver Figura 5).

**Figura 5.** Costa Rica. Priorización de factores de riesgo asociados a la seguridad ciudadana en el cantón de Puntarenas. Proceso de consulta participativo para el diseño de la ETPVC. 2020.



**Fuente:** Documento ETPV 2020.

Además de las cinco problemáticas priorizadas se identificaron otros temas sensibles que, aunque no fueron mencionados con alta frecuencia en el proceso de consulta, sí son de relevancia y fueron tomados en cuenta para el diseño de acciones y estrategias (ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Costa Rica. Temas sensibles asociados a la seguridad ciudadana en el cantón de Puntarenas. Proceso de consulta participativo para el diseño de la ETPVCP. 2020.

| <b>Temas sensibles</b>   | <b>Descripción</b>   |
|--|--|
| <b>Falta de espacios de liderazgo y participación para jóvenes</b> | Enfocado en la renovación de liderazgos y promover opciones para incrementar la participación de jóvenes y mujeres.  |
| <b>Consumo de alcohol</b>  | Vinculado con acciones preventivas en capacitación y sensibilización que ayuden a reducir situaciones de violencia asociada con su consumo.  |
| <b>Embarazo adolescente y pobreza</b>                              | Se relaciona con la falta de información y sensibilización en el hogar y su nexo con niveles altos de pobreza o desigualdad.   |
| <b>Violencia de género contra las mujeres</b>                      | Promovidas por la inequidad y el machismo, problemáticas de acoso en la vía pública y la necesidad de construir nuevos roles de género en especial para los/as más jóvenes.        |
| <b>Trata, explotación sexual, prostitución</b>                     | Se menciona la entrada ilegal de personas relacionadas con el tema de drogas, situaciones de explotación sexual y actividades ilícitas vinculadas con el turismo.                  |
| <b>Violencia intrafamiliar</b>                                     | Que afecta tanto a las mujeres como a las personas menores de edad, la falta de denuncia y las situaciones de abandono y vulnerabilidad en que viven las personas adultas mayores. |

**Fuente:** Documento ETPV 2020.

*Nota: El documento de la ETPVC (2020) establece como “temas sensibles” aquellos que por frecuencia en su mención durante el proceso de consulta no fueron prioritarios, pero que resulta necesario considerarlos en la Estrategia.*

Sumado a la identificación y priorización de factores contribuyentes al deterioro de la seguridad ciudadana, durante el diseño de la ETPVCP, se realizó un diagnóstico de las carencias más importantes en cuanto a cinco áreas, con el propósito de construir una oferta programática que contribuyera al desarrollo de factores protectores en la comunidad

(ver Tabla 2). En términos generales se identificó la necesidad de contar con una oferta constante de actividades artísticas (cine, teatro, artes plásticas, baile, danza y música). Además, se identificó la necesidad de contar con cursos gratuitos, así como con espacios que propicien y perpetúen el talento de la zona.

**Tabla 2.** Costa Rica. Factores protectores asociados a la seguridad ciudadana y sus respectivas carencias en el cantón de Puntarenas. Proceso de consulta participativo para el diseño de la ETPVCP. 2020.

| Área              | Definición del área priorizada  | Actividades necesarias   |
|-------------------|---|--|
| <b>Arte</b>       | Espacios para la realización y el disfrute de actividades artísticas, tales como el cine, el teatro, las artes plásticas, el baile, la danza y la música.   | Se requiere una oferta gratuita de espacios y actividades artísticas en la comunidad para desarrollar el potencial en esta área.   |
| <b>Cultura</b>    | Festivales, grupos culturales y acciones para la promoción de la cultura local.   | En ese sentido son necesarios programas sobre cultura local, actividades de rescate de valores, festivales de creación artística comunales, concursos, competencias, intercambios con otras localidades.   |
| <b>Deporte</b>    | Deportes no tradicionales, juegos de equipo, juegos de mesa y tradicionales; los que más se mencionan son yoga, atletismo, MMA, boxing, gimnasia, surf, rugby, natación, parkour, bike, skate, ciclismo, caminata, gimnasio, taekwondo, skateboarding, fútbol, fútbol sala, básquet, voleibol, tenis de mesa, ajedrez y futbolines. | Se ve la necesidad de desarrollar actividades competitivas y recreativas que fomenten la disciplina, el trabajo en equipo, valores y habilidades sociales; charlas y capacitaciones en diversas disciplinas. También se requiere infraestructura para la práctica de diversos deportes.  |
| <b>Recreación</b> | Convivios y campamentos, caminatas, espacios de formación, pasatiempos y actividades familiares.  | Se requiere desarrollar en las áreas de formación el empoderamiento, talleres prácticos de planificación estratégica, desarrollo de actividades al aire libre, domingos familiares, ciclos de lectura, juegos no tradicionales, de mesa y manualidades que ayuden a la apropiación de los espacios públicos y reducción del estrés.  |
| <b>Tecnología</b> | Espacios de formación y capacitación, y desarrollo de infraestructura en tecnología.  | Se requiere desarrollar talleres y laboratorios de cómputo, cursos para habilidades asociadas a las TICs, fotografía, robótica, diseño de apps. Además, es necesario fomentar la apertura de espacios virtuales y cibernéticos que ofrezcan oportunidades de crecimiento en el campo de la tecnología informática para la población. |

**Fuente:** FLACSO CR textualmente partir del documento ETPVP (2020:12-13).

A partir de la sistematización de la información obtenida se generó una propuesta de plan o programa de seguridad ciudadana con el fin de establecer las líneas para guiar el trabajo en el cantón. De esta manera se establecieron cuatro ejes estratégicos de trabajo: (1) cuidado; (2) promoción económica; (3) apoyo educativo y (4) participación ciudadana (ver figura 6). Mediante estos ejes se pretende responder a las

prioridades identificadas por la comunidad en el proceso de consulta y “delimitar el accionar que la comunidad puede y debe hacer; según los recursos con los que cuenta y en relación con los mandatos, competencias y responsabilidades de las instituciones y organizaciones que eventualmente son y serán parte” (Estrategia Territorial de Prevención de la Violencia, 2020:14).

**Figura 6.** Costa Rica. Ejes estratégicos de la ETPVC derivados del proceso de consulta participativo. 2020.







**Fuente:** Documento ETPV 2020.

Adicionalmente, cada eje de trabajo se subdivide en áreas que a su vez se vinculan con ámbitos de acción que permiten identificar con mayor

precisión el tipo de actividades que se pueden desarrollar para abordar cada necesidad (ver Tabla 3).

**Tabla 3.** Costa Rica. Ejes de trabajo, áreas y ámbitos de acción de la ETPVCP. 2020.

| Eje  | Áreas vinculadas   | Ámbitos de acción   |
|--|--|---|
|  <b>Cuido</b>                 | <b>Atención al alcoholismo y drogadicción</b>                  | Acciones preventivas en capacitación y sensibilización, en especial dirigido a jóvenes y desarrolladas mediante actividades que sean interactivas, que no sean aburridas, para que ellos/as quieran compartir y poner más atención.   |
|  | <b>Salud mental</b>  | Destaca las necesidades en atención psicológica y autocuidado, alimentación saludable y reforzamiento de la autoestima.   |
|  | <b>Esparcimiento y deportes</b>                                | Se enfoca en la necesidad de diseñar espacios de convivencia e infraestructura para desarrollar una oferta recreativa, deportiva y artística que apoye al deporte y a nuevos talentos en la zona.   |
|  | <b>Convivencia ciudadana</b>                                   | Busca crear espacios que permitan reforzar el tejido social a nivel comunitario, con opciones de sensibilización y capacitación que contribuyan a la resolución de conflictos y desarrollo de habilidades blandas.  |
|  | <b>Modelos de crianza y responsabilidad de padres y madres</b> | Se asocia con el tema de denuncia ante situaciones de violencia, abandono y negligencia contra menores de edad, donde se evidencie la necesidad de establecer espacios para la (re)educación de padres y madres de familia, construcción de nuevas masculinidades y reducción de situaciones de violencia intrafamiliar y embarazo adolescente. |
|  <b>Promoción económica</b> | <b>Emprendedurismo</b>   | Engloba la necesidad de promover una oferta de formación y capacitación que ayude a generar proyectos productivos, educación financiera, ideas de negocio y apoyo financiero para iniciativas locales, venta de artesanías, food truck, comida típica o un mercado local.   |
|  | <b>Empleo</b>  | Busca atraer inversiones, con empresas o maquilas que se ubiquen en la zona, desarrollar puestos laborales, promover el turismo y desarrollar la infraestructura necesaria en tecnología, carreteras, etc., vinculada con estas actividades.  |
|  | <b>Empleo virtual</b>  | Aboga por la construcción de la infraestructura necesaria que logre una mayor conectividad de la población, así como de promover espacios tecnológicos y centros de innovación.   |

| Eje   | Áreas vinculadas                           | Ámbitos de acción  |
|---|--|--|
|  <b>Apoyo educativo</b>          | <b>Abandono educativo</b>                  | Relacionado con falta de motivación, niveles de educación bajos en población joven que no leen o escriben bien, pocas opciones para sostener a los jóvenes en el sistema educativo y continuar los estudios debido a que la oferta es insuficiente o no adecuada; del mismo modo, tampoco hay programas para el reforzamiento educativo. |
|   | <b>Acceso a la educación</b>               | Se relaciona con limitaciones debido a condiciones geográficas y económicas, ausencia de espacios de formación/capacitación, recurso tecnológico y pocas posibilidades de ingresar a la universidad.   |
|   | <b>Formación técnica</b>                   | Asociada con una oferta inadecuada relativa a las necesidades de la zona, donde falta desarrollar habilidades tecnológicas, idiomas y mayor coordinación con empresas y universidades que den empleo a un grupo de jóvenes que no logran insertarse en el mercado laboral (a pesar de haberse graduado de la universidad).               |
|  <b>Participación ciudadana</b> | <b>Abrir espacios para los jóvenes</b>     | Se busca renovar liderazgos, capacitar a líderes comunales y promover una mayor participación de jóvenes y mujeres dentro de las organizaciones de base.   |
|   | <b>Seguimiento a procesos comunitarios</b> | Generar un mayor involucramiento de la academia en programas de desarrollo comunal, fomentar la transparencia, rendición de cuentas y dar sostenibilidad a buenos proyectos y organizaciones que se diluyen en el tiempo.  |
|   | <b>Presencia institucional</b>             | Menciona la falta de interés o credibilidad de la gente y la poca participación en el ámbito político, poco interés o respaldo de las instituciones y ausencia de una coordinación efectiva.   |
|   | <b>Identidad comunitaria</b>               | Se menciona la falta de sentido de pertenencia e interés de la población, la carencia de identidad colectiva y de espacios que reúnan realmente a la gente; y crean, como consecuencia, aislamiento, depresión, violencia.   |

**Fuente:** FLACSO CR textualmente partir del documento ETPVP (2020: 13-14-15).



Finalmente, con el fin de operacionalizar el trabajo y orientar la priorización y articulación de acciones, el Ministerio de Justicia y Paz (2020) construyó una matriz de ejes, componentes<sup>13</sup>, acciones, responsables, metas e indicadores que logra articular y organizar la puesta en marcha de la Estrategia. Allí se aprecia una amplia diversidad de institu-

ciones y organizaciones de sociedad civil que participan. Esto resulta positivo por el involucramiento de diversos actores para atender la problemática, pero también constituye un reto en tanto puede dificultar la eficiencia de los equipos de trabajo y la representación sostenida de los entes actores en todas las reuniones de seguimiento.

---

13 En la matriz de seguimiento los componentes equivalen a las áreas desarrolladas en el documento de la ETPVCP (2020).

### 3. ¿Cómo se dio la articulación y el seguimiento a la ETPVCP durante su primer año?

La ETPVCP se convirtió por lo tanto en un documento de planificación y en una herramienta de trabajo que permitió a diversos actores locales, implementar un abordaje integral y coordinado para la atención de las problemáticas y prioridades definidas. Llama la atención que es el involucramiento de todos los actores técnicos y políticos lo que mueve la ejecución de acciones, algo que no se había logrado con consejos de nivel regional o cantonal que existían previo a esta Estrategia.

Una de las grandes aspiraciones de la ETPVCP es funcionar como una guía que ayude a ordenar y potenciar las acciones que ya realizan diversas organizaciones y actores clave a nivel municipal; mediante la coordinación, el seguimiento y la ejecución de estas y nuevas iniciativas para los próximos años. Al respecto, en el acta de la sesión del 29 de marzo del 2021, correspondiente a la reunión con jerarcas convocada por el IMAS, se indica que las instituciones presentes en la reunión trabajarán en la programación e implementación de los ejes y acciones prioritarias de la ETPVCP y de Sembremos Seguridad, ambos forman parte del componente de Puente a la Prevención que lideran los MJP,

MSP y MCJ. Además, en la nota se establecen ejes de trabajo con entidades asignadas.

En los acuerdos que se sintetizan en el acta, se señala la conformación de un grupo de trabajo local bajo el liderazgo de la Municipalidad de Puntarenas, el cual estará integrado, inicialmente por MSP, MJP, Pani, IMAS, MEP, Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Viceministerio de Juventud, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Incop), Ministerio del Deporte (Midepor), Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (Icoder), sin detrimento de otras instituciones que serán convocadas según se considere necesario para su abordaje integral y urgente (IMAS, 2021).

Ahora bien, durante el primer año de implementación de la Estrategia, fue posible observar la participación de 25 instituciones públicas<sup>14</sup>, de 42 representantes de comunidades y sociedad civil organizada y de entidades cooperantes entre las que sobresalen Unicef, la Embajada de EE. UU., empresas privadas Inolasa, la academia, y Paniamor con

---

14 IMAS, Iafa, Pani, IFAM, Ministerio de Salud, INA, MTSS, MAG, Conac, Municipalidad de Puntarenas, MEP, OIJ, MSP, Dinadeco, Icoder, Cen-Cinai, CCSS, MCJ, MJP ICE, Mideplan, Inamu, Conapdis, Incop, UTN. (IMAS, 2021).

Trayectorias Juveniles (IMAS, 2022). En la misma línea, cabe destacar que instituciones como IMAS, Pani, Iafa, Cen-Cinai desempeñaron un rol clave para el liderazgo de la Estrategia y para la ejecución y seguimiento de las acciones en su primer año de implementación. Esto se refleja tanto en la matriz de seguimiento de la ETPVCP como en las entrevistas realizadas en el marco de esta sistematización.

Para efectos del seguimiento y coordinación de la Estrategia, las instituciones involucradas se reunían mensualmente para revisar el avance de las acciones y los nudos que obstaculizaban el cumplimiento de los objetivos. Así, durante el 2021 se celebraron nueve reuniones de coordinación general que contaron con la participación de jefes institucionales, personas funcionarias del nivel local y representantes comunales. Además, durante el mismo año, se realizaron 182 reuniones de coordinación local (IMAS, 2022).

Asimismo, tal como se señaló previamente, la ETPVCP cuenta con una matriz en la que se distribuyen las actividades por ejes, población meta e instituciones encargadas; y es a través de esta herramienta que se dio el seguimiento al avance de cada actividad, mediante un reporte institucional mensual que se consolidaba a través del IMAS.

Otro de los esfuerzos en materia de seguimiento fue la elaboración de un informe de ejecución de los primeros seis meses de la Estrategia, en el que se detalla la diversidad de actores participantes y principalmente, la implementación de 105 acciones concretas, de las cuales el 50% se encontraba todavía en desarrollo. Además, se reporta un alcance de al menos 5500 personas (IMAS, 2021). Estas cifras aumentan al cierre

del año 2021, cuando se reporta un total de 138 actividades y un alcance poblacional directo de más de 7300 personas (IMAS, 2022).

Ahora bien, en términos de sostenibilidad de la Estrategia, es importante destacar que, a partir de las entrevistas realizadas, se identificó que algunas instituciones facilitaron la comunicación intrainstitucional y la formación de relevos para dar continuidad a la ETPVCP, tal es el caso de la Fuerza Pública o el Iafa, que involucran a diversas personas representantes de su institución en las reuniones y actividades de la Estrategia. No obstante, en las entrevistas realizadas se observó que no fue una práctica que se realizaba de forma sistemática en todas las instituciones participantes. Esto da cuenta de un reto de esta Estrategia y de intervenciones similares, en tanto se requiere un modelo de gestión del conocimiento y de coordinación no solo interinstitucional, sino también intrainstitucional a nivel nacional y subnacional que permita garantizar la sostenibilidad y eficacia de este tipo de intervenciones.

Cabe destacar que, durante su primer año, el éxito de la Estrategia dependió del apoyo político y de que todas las instituciones cumplieran su papel en esa articulación y tuvieran claras sus tareas y expectativas de trabajo para hacer eficiente el espacio. La perseverancia en las sesiones con una agenda definida fue lo que aseguró la sostenibilidad del trabajo durante dicho periodo. Además, tener una hoja de ruta y contar con representantes asignados por institución para dar continuidad y asegurar la eficiencia fue fundamental. Adicionalmente, la participación de organizaciones comunitarias resultó clave, en el tanto permitió hacer una identificación constante de las necesidades comunitarias, pero también porque funcionó como un espacio de contacto entre la

institucionalidad y la comunidad, y a la vez, como una instancia de rendición de cuentas.

Finalmente, como se ve a profundidad más adelante, para el seguimiento de estrategias de esta naturaleza resulta fundamental construir una cadena de resultados, de modo que se explicita de qué forma las acciones realizadas se concretan en productos y servicios para atender las necesidades de las comunidades, lo que en el corto y mediano plazo genera cambios en las condiciones de vida de las personas y aumenta la seguridad y el ambiente de convivencia pacífica. Para esto también

es necesario generar un plan de monitoreo y evaluación no solo de las acciones específicas, sino de la intervención como un todo. En el caso de la ETPVCP la matriz de seguimiento cumple esta función, pero se requiere generar un mecanismo sistemático de evaluación que permita trascender el monitoreo de acciones, para pasar a comprender y generar información sobre resultados en indicadores socioeconómicos del cantón y en la población meta. Esto a su vez debe ir acompañado del desarrollo de capacidades en evaluación, tanto por parte del funcionariado público como de las organizaciones comunitarias.

## 4. Aciertos y desafíos de la ETPVCP durante su primer año de implementación

En esta sección se revisan tres temas fundamentales para aproximarse a lo implementado durante el primer año de la Estrategia y a elementos a considerar para la sostenibilidad y réplica de intervenciones similares. Primero, se reflexiona sobre el tema de voluntad política, luego, se discute sobre la articulación interinstitucional; se finaliza con la síntesis de las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Para esto, se tomó como base las entrevistas a actores clave, la matriz de seguimiento de la Estrategia y los informes oficiales elaborados por el IMAS (2021, 2022).

### 4.1. Sobre la voluntad política

Como ya se ha mencionado, en abril de 2021, el entonces presidente de la República de Costa Rica, Carlos Alvarado Quesada, solicitó a las y los jefes de las instituciones públicas dar atención prioritaria al abordaje de la violencia en el cantón central de Puntarenas, para lo cual firmó la Directriz No 111-P. En el considerando XI resalta la ETPVCP como un instrumento de articulación interinstitucional para enfocar los esfuerzos para la prevención de la violencia con foco territorial, es decir, en el cantón central de Puntarenas.

Según la perspectiva de las personas consultadas a nivel institucional, la directriz mencionada fue un acierto pues desde el nivel político de

máxima jerarquía, es decir, el presidencial, se convocó a la institucionalidad a atender el tema de forma prioritaria. Esto permitió que las y los ministros de diversas instituciones asumieran el compromiso de participar y orientar recursos institucionales, previamente aprobados, al abordaje de la violencia en el cantón puntarenense. De esta manera, desde el nivel central se respaldó y propició que a nivel local los mandos medios institucionales se involucraran en la Estrategia de forma sostenida a lo largo del primer año de implementación de la ETPVCP.

*“Esto surgió por una ola de violencia que se dio en Puntarenas y por eso el señor presidente hizo una convocatoria en semana santa, se fueron los jefes y trabajaron en esa estrategia, los jefes le hicieron un informe al presidente y de ahí surge la directriz de priorización, entonces es una muestra de gran voluntad política” (Entrevista 1).*

Como se observa en la nube de palabras extraída de las entrevistas realizadas (Figura 7), las personas consultadas consideran este apoyo como un elemento fundamental para el éxito de la Estrategia, pues la convocatoria desde el nivel político y la participación de jefes en el proceso promovió el compromiso y la participación del nivel local institucional.

**Figura 7.** Costa Rica. Nube de palabras sobre voluntad política en la ejecución de la ETPVCP, 2022



**Fuente:** FLACSO CR a partir de trabajo de campo.

Respecto a la voluntad política, cabe destacar que, durante el primer año de la Estrategia, se llevaron a cabo las reuniones de seguimiento mensuales que contaron con la participación de jerarcas locales y nacionales, así como de representantes de organizaciones comunitarias. Al respecto sobresale la participación del antiguo ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y presidente ejecutivo del IMAS, Juan Luis Bermúdez quién, según reconocen las personas consultadas, ejerció un rol de liderazgo clave para la implementación y sostenibilidad de la Estrategia durante su primer año.

Cabe destacar que su papel como líder de la ETPVCP se sustenta al menos en dos elementos. Primero, que el IMAS, como parte de la Comisión de Seguimiento de Puente al Desarrollo<sup>15</sup>, reconoce la transversalidad de la prevención de la violencia en la ruta hacia el bienestar y cumplimiento de los derechos humanos. Esto se refleja en la incorporación de “Puente a la prevención” como uno de los ejes de la Estrategia Puente al Desarrollo. Por tanto, si bien “Puente a la Prevención” es liderado por el MJP, el MSP y el MCJ, el objetivo de estimular entornos protectores, reducir la violencia y promover una cultura de paz pasa por la articulación de las acciones que se realizan a través de todos los puentes de la estrategia, lo que refuerza la pertinencia de la participación y el liderazgo del IMAS en la ETPVCP.

15 IMAS, Iafa, Pani, IFAM, Ministerio de Salud, INA, MTSS, MAG, Conac, Municipalidad de Puntarenas, MEP, OIJ, MSP, Dinadeco, Icoder, Cen-Cinai, CCSS, MCJ, MJP ICE, Mideplan, Inamu, Conapdis, Incop, UTN. (IMAS, 2021).

Consecuentemente, el segundo elemento que respalda el liderazgo por parte del IMAS, es que se reafirma la perspectiva de la violencia como un fenómeno multicausal, en el que variables estructurales como la pobreza, la desigualdad, el acceso a oportunidades de empleo, educación, salud, entre otras, están en la base del abordaje preventivo de la violencia. En otras palabras, el papel del IMAS como institución líder de la ETPVCP trasciende una visión represiva y/o cortoplacista de la violencia y, por el contrario, resalta la importancia de un abordaje integral desde el nivel preventivo primario, sin descartar la necesidad de acciones preventivas del nivel secundario y terciario.

Por último, en materia de voluntad política se destaca la relevancia de participación de jerarcas y mandos locales de instituciones como el MSP, el Iafa, el Pani, el MS, FP, MEP, Mideplan, MCJ, Cen-Cinai, entre otros. Según las personas entrevistadas, esto ha promovido un “músculo multinivel”, a partir del cual dialogan diversas instituciones con apoyo gubernamental central y local.

En síntesis, lo que se evidencia en la experiencia de la Estrategia es una conjunción de elementos que llevaron por buen camino el primer año de implementación. No basta una directriz, o la intervención de jerarcas, o la participación de diversos actores, si no se cuenta con una estructura y voluntad política e institucional del más alto nivel que sirva como punto de partida para dar respuesta a las necesidades de la población. De modo que, en el caso particular de la Estrategia, la directriz constituyó un impulso y la participación de jerarcas promovió el compromiso, pero eso también se dio en medio de un entramado institucional en el que se establecieron canales de diálogo desde lo central a

lo local, entre diferentes sectores y entre una multiplicidad de actores que contaban con un objetivo común: unir esfuerzos para prevenir y confrontar la violencia.

No obstante, hay al menos tres preocupaciones relativas a la voluntad política que sobresalen. Primero, a pesar de que las personas consultadas reconocen la relevancia de la participación de jerarcas, se cuestionan el devenir de la Estrategia en caso de que la participación de las autoridades disminuya a lo largo del tiempo, lo que ya se puede observar en las reuniones mensuales de seguimiento. Segundo, se demanda mayor liderazgo de parte del gobierno local, pues si bien la Municipalidad de Puntarenas participó activamente durante el proceso, se considera que su rol se debe fortalecer para que favorezca la articulación y el diálogo interinstitucional.

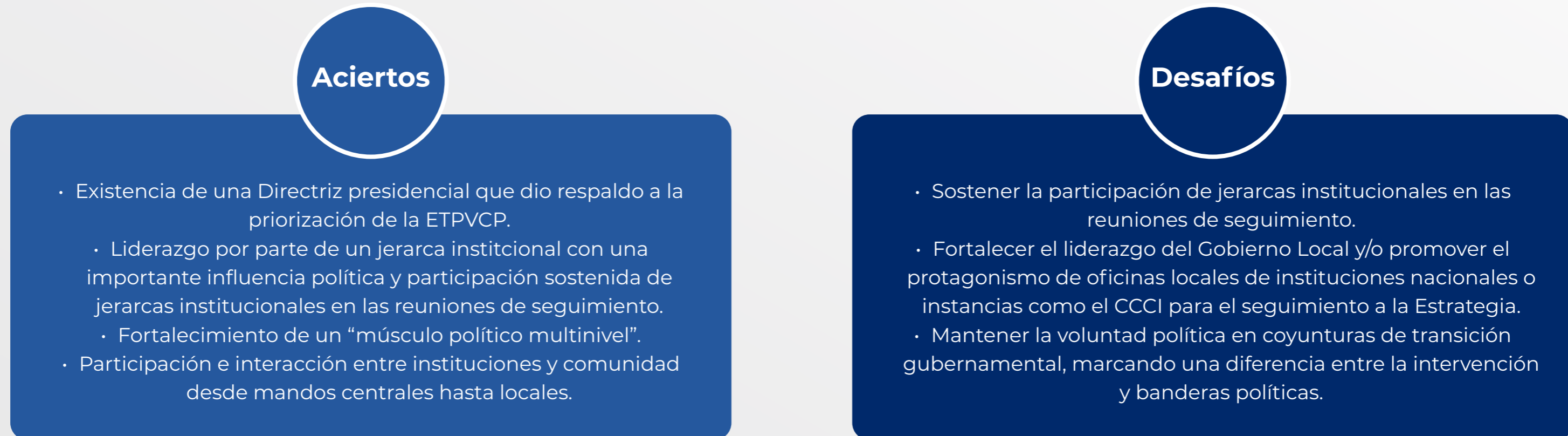
Tercero, que la Estrategia, al cierre de su primer año de implementación, debía enfrentar la coyuntura de una transición gubernamental, lo que implicó el relevo de jerarcas en las instituciones. Esto requiere aún mayores esfuerzos de sostenibilidad, para lo cual es necesario reconocer la pertinencia y efectividad de la Estrategia como herramienta de articulación institucional que permite direccionar las acciones y los recursos hacia aquellos territorios y poblaciones que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad.

En este sentido, para las intervenciones públicas en general y para la Estrategia en particular, la entrada de la nueva administración gubernamental representa una oportunidad para consolidar los resultados deseados. Se trata de un momento de revisión de logros y de retos pen-

dientes, en el que se debe afianzar el esfuerzo colectivo a largo plazo. Para esto, es necesario reafirmar el apoyo interinstitucional y político, y fortalecer el liderazgo de oficinas locales de instituciones nacionales u otras instancias como los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) para dar seguimiento a la Estrategia. Pero también representa un reto, en tanto es indispensable establecer distancia en-

tre la ETPVCP y banderas políticas o personas específicas, porque los avances y logros dan cuenta de una institucionalidad articulada y comprometida que va mucho más allá de colores políticos particulares. En la Figura 8 se sintetizan los aciertos y desafíos de la ETPVCP asociados a la voluntad política.

**Figura 8.** Costa Rica. Aciertos y desafíos del primer año de la ETPVCP relativos a la voluntad política



**Fuente:** FLACSO CR.



## 4.2. Sobre la articulación interinstitucional

La articulación interinstitucional es uno de los grandes retos de la política pública. En general, la dinámica de diseño e implementación de políticas, programas o proyectos suele reflejar un trabajo en forma de “islas”, es decir, cada institución se enfoca en su quehacer, lo que limita la posibilidad de potenciar el alcance de sus acciones mediante la articulación con otras instituciones. Sin embargo, en las entrevistas realizadas se destaca este punto como uno de los aciertos más importantes de la Estrategia.

*“Empezamos a ponernos de acuerdo de forma natural sin que mediara un oficio y que la comunicación fuera más fluida” (Entrevista 1).*

En este sentido, se debe resaltar que en el primer año de la Estrategia se avanzó en el fortalecimiento de la coordinación inter e intrainstitucional, desde los niveles nacionales hasta los subnacionales que, aunque no es un trabajo acabado, dejó marcada la ruta a seguir. La complejidad del aparato estatal hace que la comunicación y la coordinación esté permeada de procesos burocráticos que dificultan el quehacer institucional, pero, como se mencionó, a través de la Estrategia se logró agilizar los mecanismos de comunicación, en buena medida porque se contó con el apoyo político y el liderazgo de jerarquías institucionales que promueven y respaldan el trabajo que se realiza en el marco de la ETPVCP. El camino no fue fácil y la articulación no surgió

de manera espontánea, pero la evolución ha sido positiva de acuerdo con las percepciones de los actores consultados.

Al respecto, en las entrevistas se indica que, al inicio, en abril de 2021, se dio a conocer la Estrategia, pero no había lineamientos claros sobre cómo operacionalizar, priorizar y articular las acciones. Es decir, si bien el documento de la ETPVCP establece las acciones y prioridades con base en un diagnóstico comunitario, las opciones son numerosas y las posibilidades de las instituciones limitan su incidencia a algunas de ellas. Por tanto, se procedió a diseñar una “Matriz de seguimiento” que permitiera distribuir los esfuerzos institucionales según ejes de acción, población meta y priorización territorial.

De esta manera, las personas consultadas reconocen dicha herramienta como un acierto pues les permitió identificar con claridad su aporte a la Estrategia, con base en lo que ya tenían en su Plan Anual Operativo (PAO). Además, organizar sus acciones a partir de la matriz y en línea con el enfoque territorial de la ETPVCP les permitió hacer un mayor aprovechamiento de sus recursos al menos por tres razones. Primero, porque no se trataba de crear acciones nuevas específicas para la Estrategia, sino de identificar dentro de sus PAO cuáles eran aquellas actividades orientadas a la prevención y abordaje de la violencia desde una perspectiva multicausal. Segundo, permitió focalizar los esfuerzos en los territorios que más lo requerían, según el diagnóstico y el análisis de “puntos calientes” a partir de la revisión de estadísticas oficiales. Tercero, porque al trabajar una matriz conjunta entre las instituciones, se pudo visualizar con mayor facilidad la sobre concentración de acciones en un territorio o población, a la vez que dejaba en evidencia la ne-

cesidad de intervenir en lugares o con poblaciones sobre las que había poca o nula atención.

Otro de los elementos que se resalta en las entrevistas realizadas es la comunicación fluida entre las instituciones involucradas. En este sentido, la dinámica regular de coordinación interinstitucional suele estar atravesada por procesos burocráticos que ralentizan el quehacer y disminuyen la eficiencia en la implementación de las políticas, los programas o los proyectos. No obstante, en el primer año de la ETPVCP se reconoce que se avanzó hacia una lógica de comunicación ágil que facilitó la puesta en marcha de las actividades y, nuevamente, potenció el aprovechamiento de recursos. En las entrevistas se indica que la comunicación empezó a fluir de forma natural, sin necesidad de que mediaran oficios o procedimientos altamente burocráticos. Esta dinámica está asociada al respaldo político mencionado, pero también a la disposición y compromiso con el que las instituciones asumieron la ETPVCP.

En línea con este último punto, el compromiso institucional es un elemento que sobresale en las entrevistas, aunque con matices. Es decir, hay instituciones que destacaron por su nivel de involucramiento en las acciones de la Estrategia, por la participación en las reuniones mensuales de seguimiento y por su cumplimiento para completar la matriz con los avances en las acciones. No obstante, hay otras instituciones sobre las cuales se requería fortalecer su participación. Sin embargo, no se puede clasificar de manera automática el nivel de participación institucional, pues este depende del mandato de cada institución, de los recursos con los que cuenta y de la capacidad de liderazgo y legitimación con la que cuenta en el territorio.

*“Puntarenas siempre estuvo desmovilizado en cuanto a la articulación institucional, la ETPV vino a favorecer la articulación, el seguimiento y la comunicación entre actores. Además, favoreció la articulación con la comunidad” (Entrevista 8).*

Sobre el tema del mandato, hay instituciones que tienen como uno de sus objetivos la atención de población en condiciones de vulnerabilidad, tal es el caso del Pani, el MEP, el Iafa, el IMAS, entre otros. También, se encuentran las instituciones con mandatos específicos para el abordaje de la violencia y la promoción de una convivencia ciudadana pacífica, como el MSP y el Viceministerio de Paz. Pero, en la Estrategia también se involucraron instituciones que aportan a la prevención de la violencia desde ángulos que se pueden considerar “indirectos”, como el caso del ICE que tiene a cargo, entre otras cosas, la electrificación del país, pero que mediante el alumbrado público aporta a la prevención situacional de la violencia. Estas diferencias llevan a que, naturalmente, algunas instituciones tengan mayor participación, pero también evidencia la necesidad de trabajar en la integración de instituciones más ajenas al tema y de consolidar una visión multidimensional del fenómeno de la violencia que articule el quehacer institucional.

Otro elemento por resaltar relativo a la articulación es el involucramiento y la coordinación que se estableció entre instituciones y organizaciones de base comunitaria. Esto se considera un acierto en dos sentidos. Primero, permite que las acciones realizadas en el marco de la Estrategia respondan a las necesidades de la comunidad. Segundo,

visualiza el trabajo de las instituciones en la comunidad y facilita el reconocimiento de la labor institucional por parte de las organizaciones. No obstante, se señala que uno de los principales retos es empoderar a la organización comunitaria, pues los niveles de involucramiento fueron disímiles entre las comunidades, de modo que hay Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) consolidadas y con alta participación, mientras que otras requieren mayor fortalecimiento. Adicionalmente, en las entrevistas con actores comunitarios se observó que no necesariamente se concibe la Estrategia como una herramienta de articulación interinstitucional, sino que se identifican acciones concretas sin establecer el vínculo entre ellas o sin asociarlas al trabajo más amplio que se hace desde la ETPVCP.

También cabe destacar que más allá de la institucionalidad pública y las comunidades, hay acciones que se realizaron con apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil y de cooperación internacional que fortalecen la Estrategia. Por ejemplo, se menciona la participación de

Unicef, de la Embajada de los Estados Unidos en Costa Rica, de la Fundación Acción Joven, entre otras. Esto se considera un acierto en tanto los esfuerzos son articulados y potencian el alcance de los resultados de la ETPVCP.

Finalmente, si bien la articulación se considera uno de los logros del primer año de la Estrategia, se debe reconocer que los mecanismos de comunicación y articulación requieren ser precisados. Para esto es fundamental contar con claridad en el modelo de gobernanza que se sigue en intervenciones de esta naturaleza. La ETPVCP fue desarrollando mecanismos ágiles en el camino, lo cual es destacable, pero no excluye la necesidad de planificar y explicitar tales mecanismos para promover la eficiencia y eficacia de las acciones. En los siguientes capítulos se hace una propuesta de modelo de gobernanza que tiene como fin orientar el diseño de intervenciones públicas similares. En la Figura 9 se sintetizan los aciertos y desafíos de la ETPVCP asociados a la articulación interinstitucional.

**Figura 9.** Costa Rica. Aciertos y desafíos del primer año de la ETPVCP relativos a la articulación interinstitucional

### Aciertos

- Liderazgo de un jerarca de alto nivel e influencia política que promueve la articulación institucional.
  - Trabajado articulado, superando la lógica de “islas”.
  - Uso de una matriz interinstitucional que permite priorizar acciones, poblaciones y territorios, a la vez que reduce duplicidad de esfuerzos.
- Existencia de planificación institucional para redirigir esfuerzos y no demandar acciones nuevas o recursos económicos extraordinarios.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional entre el nivel nacional y el nivel subnacional.
  - Eficiencia en la comunicación interinstitucional.

### Desafíos

- Sostener el apoyo de jefes institucionales para promover y agilizar la articulación inter e intra institucional entre los niveles nacionales y subnacionales.
  - Fortalecer la participación de las instituciones con menor involucramiento durante el primer año de la ETPVCP.
- Empoderar a las organizaciones comunitarias para promover mayor participación por parte de aquellas comunidades menos involucradas.
  - Fortalecer la noción de la estrategia como herramienta de articulación y la visión de la violencia como fenómeno multidimensional en actores institucionales y comunitarios.

**Fuente:** FLACSO CR.

## 4.3. Acciones y logros del primer año de implementación de la ETPVCP

### 4.3.1. Sobre las acciones implementadas

Durante el primer año de la Estrategia se logró ejecutar más de cien acciones dirigidas a las distintas poblaciones en los territorios priorizados. En concreto, durante el 2021 se implementaron alrededor de 138 acciones y se alcanzó de forma directa a más de 7300 personas (IMAS, 2022), además, muchas de esas acciones todavía se ejecutan en la actualidad.

Como se señaló previamente, mediante la Matriz de seguimiento se organizaron las acciones en torno a cuatro ejes (cuido; promoción económica, atracción de inversión y emprendedurismo; apoyo educativo; participación ciudadana y coordinación institucional) y a grupos poblacionales que han sido priorizados (personas menores de edad; personas en condición de calle; mujeres, hombres y familia; comunidades; instituciones y promoción económica<sup>16</sup>). Dada la multiplicidad y diversidad de las actividades realizadas en el marco de la Estrategia, para efectos de esta sistematización se hizo una categorización de actividades con base en la información extraída de la matriz de seguimiento,

esto con el fin de agrupar las acciones por similitud. En total se definieron 17 categorías<sup>17</sup>, tal como se enlista a continuación:

1. Capacitación, formación.
2. Fortalecimiento de participación: personas usuarias, sociedad civil, comunidad, jóvenes, PME.
3. Actividades informativas, socioeducativas.
4. Programa, proyecto específico.
5. Infraestructura.
6. Atención a personas usuarias.
7. Drogas: prevención, sensibilización, información, capacitación.
8. Actividades culturales, deportivas, recreativas.
9. Apoyo a emprendimientos, financiamiento, capacitación.
10. Investigación, diagnósticos, estudios, mapeos.
11. Agricultura y pesca: capacitación, asistencia técnica, producción.
12. Sensibilización.
13. Rendición de cuentas.
14. Acciones para el empleo.
15. Campaña de limpieza.
16. Reuniones de coordinación.
17. Datos insuficientes.

<sup>16</sup> Si bien promoción económica no corresponde a un grupo de población específico, en la matriz de seguimiento se incluyó esa categoría para distinguir el tipo de actividades que van dirigidas a fomentar el desarrollo económico, el emprendedurismo y la inserción laboral.

<sup>17</sup> La categorización es una interpretación del equipo de investigación y no corresponde a una tipología institucional oficial.

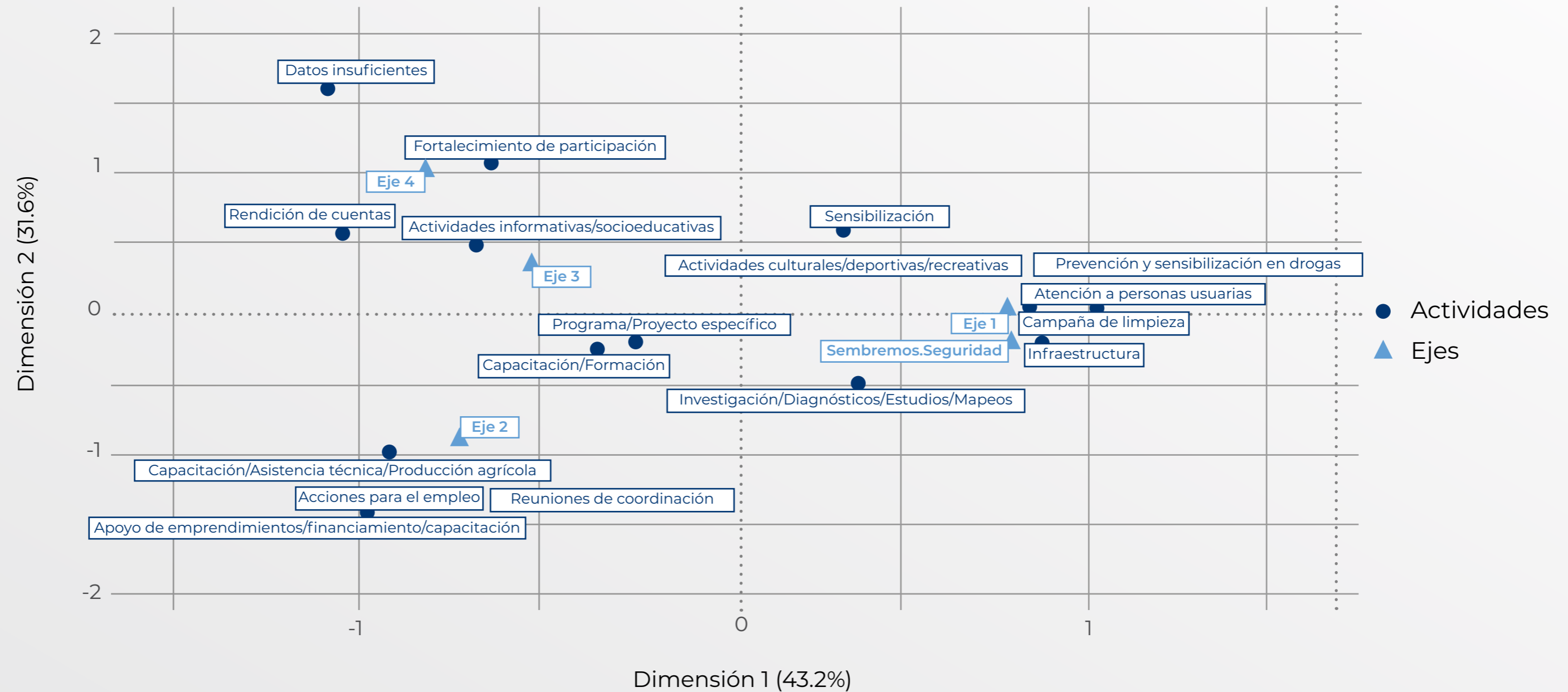
Con base en la matriz, se puede observar que en el primer año de implementación de la ETPVCP el mayor peso estuvo en actividades y temas como: el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en general; infraestructura; programas y proyectos específicos; actividades informativas y socioeducativas; y capacitaciones y actividades de formación. Seguido de actividades enfocadas en la prevención del consumo de drogas; atención a personas usuarias; y actividades culturales, deportivas y recreativas.

Con un peso intermedio de implementación están las actividades como el apoyo e impulso a emprendimientos; actividades que gene-

ran datos como la investigación, diagnósticos, estudios de mercado o mapeos; actividades que impulsan y fortalecen la agricultura y la pesca; y actividades de sensibilización. Por último, están las acciones con menor protagonismo, por ejemplo, aquellas enfocadas en la rendición de cuentas; campañas de limpieza; entre otras.

Con el objetivo de visualizar de manera sintética la experiencia del primer año de la ETPVCP, se construyeron dos mapas de correspondencia en los que se observa la distribución de acciones por ejes (Figura 10) y por poblaciones (Figura 11).

**Figura 10.** Costa Rica. Mapa de correspondencia de actividades implementadas en el primer año según ejes de la ETPVCP.



Fuente: FLACSO CR.

El primer mapa (Figura 10) permite observar una distribución diferenciada de las actividades según los ejes de la Estrategia. El eje 1 (cuido) se ubica en el cuadrante de la derecha e incluye acciones como actividades culturales, deportivas y recreativas, atención a personas usuarias, campañas de limpieza y actividades relacionadas con la infraestructura. También se asocia al programa Sembremos Seguridad de la Fuerza Pública<sup>18</sup>.

También se aprecia que el eje 1 se contrapone a las actividades que están relacionadas con el eje 2, las cuales contemplan acciones como apoyo a emprendimientos y acciones para el empleo, reuniones de coordinación y actividades que promueven la agricultura y la pesca. También se contrapone con el eje 4 que tiene acciones para el fortalecimiento de participación y rendición de cuentas. Este último eje está más cercano o se relaciona más con el eje 3, en el que se encuentran las actividades informativas y socioeducativas. En términos generales, el mapa indica que hay 74% de asociación de actividades según el tipo de ejes.

Con respecto al mapa de correspondencia entre acciones y población meta (Figura 11), el 57,4% de la variabilidad de las actividades se explica

por el tipo de población. Como se observa en el mapa, el eje vertical divide las actividades dedicadas a la promoción económica versus lo institucional. Por su parte, en el eje horizontal se contrapone lo social (comunal y personas en situación de calle) de lo económico (promoción económica). Además, se puede deducir que la población de “mujeres, hombres y familia” tiene protagonismo y relación con las demás actividades, lo que puede explicar su ubicación central en el mapa y su cercanía con actividades informativas y socioeducativas.

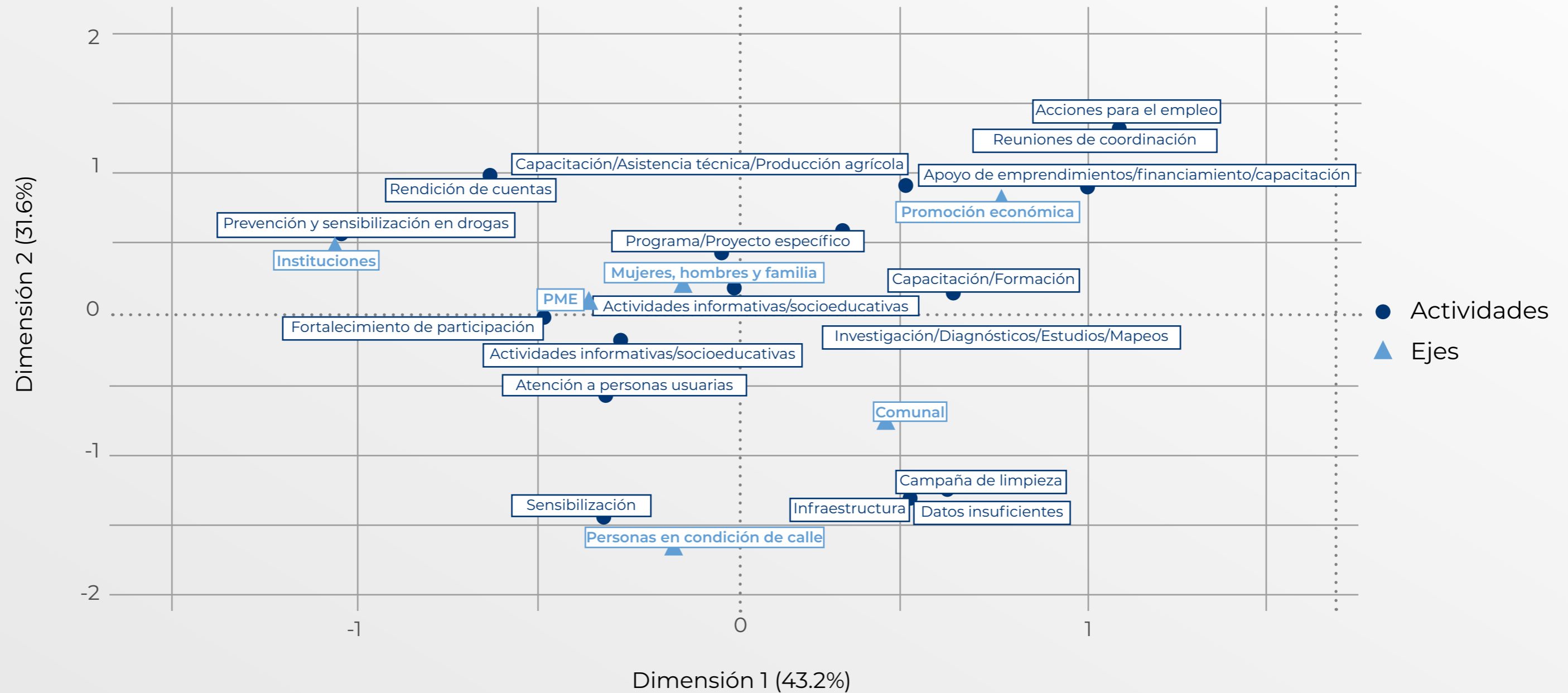
Separado de las poblaciones “mujeres, hombres y familia” y “población menor de edad” están los otros grupos poblacionales. En la población institucional predominan actividades como la prevención, sensibilización, información y capacitación en relación con drogas. En “promoción económica” hay actividades como apoyo a emprendimientos y producción. En lo “comunal” se asocian actividades como campañas de limpieza e infraestructura. Por último, las “personas en condición de calle” están más relacionadas con actividades de sensibilización.

---

<sup>18</sup> Cabe señalar que el programa Sembremos Seguridad ha sido articulado con la ETPVP, y las actividades y acciones que ejecutan también se reportan en la matriz, sin embargo, la decisión institucional es que no tiene una clasificación por eje, sino que sólo se reportan sus actividades por la población a la cual va dirigida la acción.



**Figura 11.** Costa Rica. Mapa de correspondencia de actividades implementadas en el primer año según población meta de la ETPVCP.



Fuente: FLACSO CR.

### 4.3.2. Sobre los logros alcanzados durante el primer año

Además de las actividades realizadas en el marco de la Estrategia, es posible identificar algunos logros con base en las entrevistas realizadas. Primero, de manera generalizada se percibe que uno de los grandes aciertos de la Estrategia fue fundamentar las acciones en el proceso de consulta realizado antes de la implementación. Se considera que las necesidades de las comunidades se encuentran proyectadas en la Estrategia, de manera priorizada y con un énfasis territorial, lo que ha facilitó que las comunidades se identifiquen en ella y, por tanto, se responsabilicen también del trabajo local.

*“La ETPV recoge las necesidades de las comunidades y eso hace que la gente se identifique” (Entrevista 1).*

Otro de los logros que sobresale, esta vez a nivel institucional, es la articulación entre las diversas instancias. Es decir, se transitó de una lógica de “islas” que normalmente caracteriza la gestión institucional, a un encadenamiento que permitió ampliar el ámbito de acción de las instituciones y tener un mayor aprovechamiento de los recursos. También se redujo la tramitología burocrática y la comunicación entre instituciones fue más sencilla. Esto a su vez facilitó la coordinación, generó confianza y disposición entre las instituciones para el trabajo conjunto.

En línea con la articulación interinstitucional, se logró incluir a otras instituciones cuya vinculación era difícil inicialmente, principalmente

*“No había credibilidad ni confianza entre instituciones, se ha trabajado en eso” (Entrevista 6).*

porque no se tenía clara su participación en acciones que aportan para la reducción de la violencia. Esto está relacionado con el enfoque multidimensional con el que se aborda la violencia desde la Estrategia, de modo que poco a poco se logró la incorporación de instituciones cuyo mandato no es específico para la atención de la violencia, pero que pueden aportar desde otros ángulos que potencian la integralidad de la ETPVCP. Esto sigue siendo un desafío y, tal como se mencionó en apartados previos, todavía falta alinear expectativas y consolidar la perspectiva de la prevención de violencia desde enfoques integrales y multicausales.

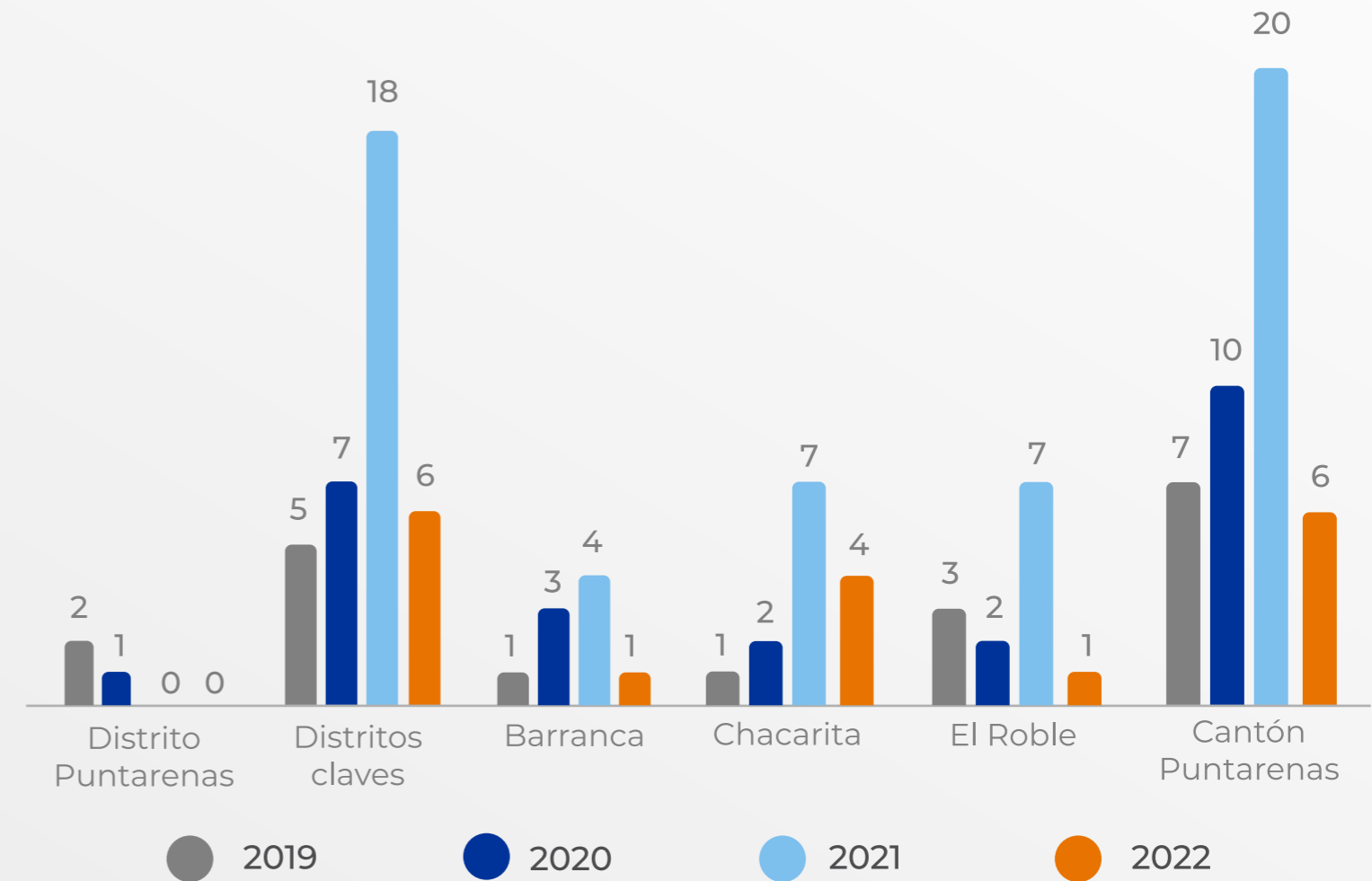
También sobresale el vínculo y la integración de las comunidades con la ETPVCP. A partir de las consultas realizadas, se observa una valoración positiva no solo por la inclusión y participación de las comunidades, sino por la articulación entre grupos organizados y las instituciones. Un ejemplo de esto es el caso de Fuerza Pública que, en conjunto con las asociaciones comunales, logró encadenar esfuerzos a partir de la ETPVCP para alcanzar un mayor monitoreo y activar los programas preventivos en puntos específicos de las comunidades. Otro ejemplo es el dispositivo para personas en situación de calle, que coordina la faa con participación de un grupo de personas de las comunidades. Se destaca así la capacidad de coordinación que tienen las organizacio-

nes comunales, lo que lleva a un mayor aprovechamiento de la oferta institucional y de las capacidades conjuntas de las organizaciones.

Ahora bien, uno de los grandes desafíos de la Estrategia es identificar resultados en términos de las condiciones que inicialmente levantaron la alerta sobre la violencia en el cantón, como es la tasa de homicidios. Esto implica una complejidad mayor porque desde una perspectiva multidimensional son muchos los factores que inciden en los niveles de violencia presentes en los territorios. En este sentido, la Estrategia logró abordar de forma integral aspectos relativos a la educación, el empleo, la recreación, el arte, el deporte, la institucionalidad, entre otros. Pero esa misma razón es la que complejiza la evaluación de resultados y, más aún, dar cuenta de una relación directa entre las diversas actividades de la ETPVCP y los niveles de violencia.

A pesar de dicha dificultad, las estadísticas más recientes sobre homicidios dolosos dan cuenta de una disminución entre la incidencia de dicho delito durante el primer trimestre del año 2021 en comparación con el primer trimestre del 2022, momento en el que la Estrategia tenía alrededor de un año de ser implementada. Como se observa en el Gráfico 29, el cantón de Puntarenas registró seis homicidios dolosos en el primer trimestre del 2022, 14 menos con respecto al mismo periodo del año previo. De igual forma, al analizar los datos por distritos hay disminuciones en Barranca, Chacarita, El Roble y Puntarenas.

**Gráfico 29.** Costa Rica. Cantidad de homicidios dolosos registrados en el cantón de Puntarenas y los distritos priorizados. Números absolutos. Primer trimestre 2019, 2020, 2021, 2022



**Fuente:** elaboración FLACSO CR con datos del Sisvi.

Estos datos insinúan que la ETPVCP pudo tener algún efecto asociado a la cantidad de homicidios dolosos en el cantón de Puntarenas. No obstante, la información del Sisvi para asaltos, hurtos, robos y robos de vehículos no muestran un descenso entre el 2021 y el 2022<sup>19</sup>. Esto sugiere la necesidad de enfocar los esfuerzos de la Estrategia en otras formas delictivas que afectan al cantón y de fortalecer una visión a mediano y largo plazo a través de la sostenibilidad de las acciones, dado que los abordajes preventivos requieren más tiempo para ofrecer resultados, en comparación con las acciones meramente represivas.

Esta información en conjunto con los datos de las acciones realizadas resalta la importancia de generar un sistema de monitoreo y evaluación que permita dar cuenta, con mayor precisión, de los resultados obtenidos más allá del registro de actividades. En otras palabras, re-

sulta necesaria la construcción de una cadena de resultados que establezca con claridad la relación causal esperada entre los insumos, las actividades, los productos, los efectos y los impactos. Además, dicha cadena debe ir acompañada de herramientas que permitan registrar, de forma estandarizada, los avances en las actividades, los pendientes y los logros en la población meta de acuerdo con los objetivos establecidos. En los siguientes capítulos de este documento se ofrecen insumos para orientar el diseño y fortalecimiento de los procesos de planificación, monitoreo y evaluación, así como de elementos relativos al modelo de gobernanza que resultan fundamentales para intervenciones como la ETPVCP. En la Figura 12 se presenta una síntesis de los aciertos y desafíos relativos a los resultados de la Estrategia durante su primer año de implementación.

---

19 La afirmación se basa en la información suministrada por parte del Sisvi para FLACSO CR, en el marco de esta sistematización.

**Figura 12.** Costa Rica. Aciertos y desafíos del primer año de la ETPVCP relativos a resultados

### Aciertos

- Uso de un diagnóstico comunitario como base para la planificación permitió atender las necesidades de la población de forma contextualizada y con enfoque territorial.
- La articulación interinstitucional llevó a superar el trabajo en “islas” y promovió la confianza entre instituciones.
- Se involucró a instituciones con mandatos no específicos en materia de prevención de la violencia para fortalecer el abordaje multidimensional de la violencia.
- Se fortalecieron los vínculos entre las comunidades y las instituciones.
- Se ha observado una disminución en los homicidios dolosos en el cantón de Puntarenas.

### Desafíos

- Fortalecer el enfoque multidimensional de la violencia entre los actores involucrados, para identificar con claridad su aporte a la ETPVCP.
  - Contar con una estrategia de seguimiento y evaluación que permita dar cuenta no solo de ejecución de acciones específicas, sino de los resultados en desarrollo de habilidades, convivencia, niveles de violencia, modelo de gestión de la ETPVCP, entre otros.
- Institucionalizar la práctica de articulación y coordinación entre las instituciones para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, con miras a su sostenibilidad.
  - Territorializar la implementación de políticas públicas para identificar las particularidades de los desafíos y oportunidades de cada territorio.

**Fuente:** FLACSO CR.

# III. Hacia un modelo de gobernanza para la prevención territorial de la violencia

Como se ha señalado en el capítulo previo, la ETPVCP, y en general las intervenciones públicas, requieren del diseño de un modelo de gobernanza que sea viable y sostenible; que clarifique los actores, sus roles y los mecanismos de articulación para que los esfuerzos que se realizan no pierdan su meta y la ruta se vuelva transitable; y que omita, en la medida de lo posible, atascos burocráticos que derivan de la falta de clarificación en materia de gestión y gobernanza. En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo brindar algunos elementos conceptuales y recomendaciones para el diseño de un modelo de gobernanza en el caso de estrategias territoriales orientadas a la prevención

de la violencia, donde se tome como base la experiencia de la Estrategia en el cantón de Puntarenas.

Para esto, en la primera sección se presentan los elementos conceptuales base que guían el diseño de un modelo de gobernanza. En la segunda parte se describe brevemente el modelo de gobernanza propuesto por el Estado costarricense. Finalmente, se presenta una propuesta de modelo de gobernanza para estrategias territoriales de prevención de la violencia, donde se toma como ejemplo la experiencia de la ETPVCP.

## 1. Elementos conceptuales del modelo de gobernanza

Los principios conceptuales clave para entender el modelo de gobernanza son los siguientes:

### Sistema

Modelo basado en la teoría clásica de sistemas (Durkheim, funcionalismo, primera teoría cibernética), se entiende por sistema un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, cuya unidad le viene dada por los rasgos de esa interacción y cuyas propiedades son siempre distintas a los de la suma de propiedades de los elementos del conjunto.

### Gobernanza

Forma de Gobierno más cooperativo, donde las instituciones estatales y no estatales, los y las actrices públicas y privadas, participan a menudo y cooperan en la formulación y aplicación de la política pública. Tiene 3 componentes principales: primero, la interdependencia entre las organizaciones disminuir la frontera entre lo público y lo privado. Segundo, la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos y, por último, las interacciones basadas en la confianza y nuevos pactos y roles establecidos.

### Gobernanza en red

Parte del intercambio de conocimientos, generación de ideas para la resolución de los problemas sociales, colaboración y cooperación entre actores para posibilitar e incentivar la interacción. Se sustenta un

enfoque sistémico y holístico con aportes de las diferentes partes del sistema para la solución de los problemas. Otras de las variables que toma en cuenta la gobernanza es el nuevo papel que juega el gobierno al no ser este ya únicamente el ente ejecutor de las decisiones públicas, pues pasa a hacer un agente coordinador de sectores cuya primera función es el organizarse con otros actores sociales, económicos y políticos para el diseño e implementación de políticas, es decir, un Estado coordinador que no hace uso de su autoridad y poder de sanciones, pero sigue siendo el actor más importante en la elaboración de políticas públicas. El concepto de gobernanza entonces apunta a la creación de una estructura o un orden que no se puede imponer desde fuera, sino que es el resultado de la interacción de una multiplicidad de actores que influyen en la forma de gobernar.

### Gobernanza multinivel

Se puede definir como “un acuerdo para tomar decisiones vinculantes que implica una multiplicidad de actores políticamente independientes, pero por lo demás interdependientes – tanto públicos y privados - en diferentes niveles de agregación territorial en temas como la negociación / deliberación / aplicación continua de políticas, etc. y en el que no se asigna la competencia política exclusiva o se afirma una jerarquía estable de la autoridad política a cualquiera de estos niveles” (Schmitter, 2004, citado por Piattoni 2009: 2). La gobernanza multinivel

vel, según Piattoni (2009: 2-3), consiste en el resultado de entender la evolución de la vida política contemporánea y reconocer que:

- “La movilización política se produce tanto dentro de los límites institucionales y a través de procedimientos convencionales, como a través de estos límites y fuera de estos procedimientos.
- La formulación de políticas ya no separa prolijamente responsables políticos de receptores de la política, ni distingue entre los actores públicos y privados, sino que tiene que alistar todos los tipos de actores en todos los tipos de papeles de todo el proceso de las políticas.
- El sistema de gobierno dirigido por una movilización política y la producción de las decisiones políticas son cada vez menos comprensibles, ya que las instituciones son constantemente ajustadas y los procedimientos están constantemente contrapuestos con la toma de decisiones de los propios procesos”.

La gobernanza multinivel, es una extensión lógica del concepto original; se refiere a las relaciones e interacciones entre niveles (y sectores) y, en su caso, las formas de mejorar estas estructuras. Como marco de análisis, pone énfasis en las dinámicas regionales y locales, a veces demuestra novedosas alianzas entre actores gubernamentales y la ‘sociedad civil.

Si se parte de lo anterior, la gobernanza de prevención de la violencia hace hincapié en la necesidad de comprender a profundidad como un conjunto más amplio de factores de riesgo localizados, interactúa con los flujos ilícitos externos para dar lugar a desafíos en la seguridad. Des-

taca la necesidad de tener respuestas específicas para cada contexto, las cuales busquen revertir los factores de riesgo para restablecer la gobernanza legítima, reducir la desigualdad y promover la inclusión y la resiliencia tanto individual como comunitaria. El enfoque proporciona a la institucionalidad un marco en el cual abordar la intersección de las amenazas externas y la dinámica local en busca de lo que construye la resiliencia comunitaria.

Se espera que el enfoque de Gobernanza de la Prevención de la Violencia Social conduzca a cinco resultados principales:

- a. Identificación de los desafíos locales y las áreas prioritarias de intervención;
- b. Desarrollo integrado de estrategias y políticas;
- c. Aumento de la capacidad del funcionariado e instituciones a nivel local, regional y nacional;
- d. Mayor coordinación y articulación entre todos los actores.
- e. Generar estrategias colaborativas con la sociedad civil y la comunidad para el desarrollo de acciones.

Además, esta perspectiva enfatiza en la necesidad de adoptar un enfoque estratégico de la seguridad ciudadana y la buena gobernanza basado en una comprensión profunda de cómo un conjunto más amplio de factores de riesgo localizados, incluidas una planificación urbana débil, la degradación medioambiental y el comportamiento antisocial, las brechas estructurales de género interactúan con amenazas externas como los flujos ilícitos para crear condiciones de inseguridad, así como diferentes formas de “gobernanza delictiva” que buscan subvertir la gobernanza de las ciudades y los estados.



## 2. Modelo de Gobernanza propuesto por el Estado

Desde el año 2015 Mideplan, con el apoyo de Eurosocial, buscó impulsar un proyecto de ley, con el fin de establecer un sistema de división territorial ajustado a la realidad del país y que, además de darle sostenibilidad al proceso, estableciera mecanismos para el financiamiento de los proyectos regionales y fortaleciera la participación ciudadana en el desarrollo regional. Es así como se dio la aprobación de la Ley de Desarrollo Regional de Costa Rica (Ley N° 10096), que entró en vigencia el 22 de enero de 2022.

El país requería de una regionalización que estableciera unidades de planificación con características comunes y permitiera al Estado la planificación regional, para disminuir las brechas socioeconómicas y distribuir de una mejor manera los recursos. La división regional debe basarse en estudios geográficos, económicos, sociales y no en límites que venían prefijados desde el Siglo XIX.

Actualmente, Costa Rica está dividida en seis regiones de planificación establecidas vía decreto, las cuales continuarán vigentes por tres años más una vez emitida la ley (2023); Mideplan tendrá dos años para definir la división oficial del territorio nacional en regiones y subregiones, según factores geográficos, económicos, culturales, ambientales, político-administrativos y de conectividad infraestructural, así como bases históricas de convivencia y metas comunes por alcanzar. La nueva legislación establece los siguientes aspectos:

- a. Crea el subsistema de planificación para el desarrollo dependiente del área de planificación regional y sus direcciones regionales en Mideplan, cuyo fin es la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones intersectoriales e interinstitucionales para garantizar el desarrollo del país. Además, transforma los actuales Consejos Regionales de Desarrollo en una Agencia Regional de Desarrollo (Arede) para cada región, integrada por representantes con poder de toma de decisión del sector productivo, la sociedad civil, la academia, las municipalidades, las instituciones públicas y los consejos territoriales.
- b. También crea las Mesas de Acuerdo para el Desarrollo Regional, constituidas por una delegación de jerarcas institucionales o sus representantes y el directorio de las Aredes y los convenios de gestión entre instituciones públicas, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, organismos de cooperación internacional y toda otra organización involucrada en la ejecución de proyectos para el desarrollo regional. Establece la Política Nacional de Desarrollo Regional y los planes regionales de desarrollo. También crea el Observatorio de Desarrollo Regional, con el objetivo de brindar información para el diagnóstico, el análisis, la generación de propuestas y la toma de decisiones.
- c. Para efectos de financiamiento, la Ley crea el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (Fonader), que tendrá a su cargo la asignación

de recursos para favorecer el desarrollo regional y la reducción de las asimetrías socioeconómicas interregionales e intrarregionales. Este se financiará, principalmente, con los presupuestos de las instituciones que deberán precisar la inversión a realizar en cada región. Será administrado por el Mideplan, en concordancia con la normativa y los procedimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública.

d. Asimismo, la ley incluye, entre sus principios, la equidad de género, e indica que “el proceso de desarrollo regional debe intensificar y profundizar las relaciones de igualdad entre hombres y mujeres, generando igualdad de oportunidades y de derechos, y creando las condiciones que materialicen en la realidad esas oportunidades y derechos” (Ley N° 10096, artículo 4, inciso C).

## 3. Propuesta del modelo de gestión desde el enfoque de gobernanza

El modelo de gestión que se presenta a continuación toma como base la experiencia y documentación de la ETPVCP, de modo que es una propuesta elaborada por el equipo consultor que tiene como objetivo brindar orientaciones para su eventual diseño o para modelos de otras estrategias territoriales de prevención de la violencia. Parte del hecho de que la gestión de una estrategia es un proceso complejo que requiere de mecanismos, procedimientos e instrumentos técnicos que permitan desplegar las directrices y el contenido de esta.

En concreto, diseñar un modelo de gestión para la estrategia consiste en definir quiénes han de intervenir, con qué responsabilidades y funciones; a través de qué mecanismos e instrumentos. En primera instancia, se presentan los enfoques y principios orientadores, para pasar a explicar los actores, sus funciones y los mecanismos.

### 3.1. Enfoques propuestos

#### Enfoque de resiliencia

Existe una gama de actividades que reducen la vulnerabilidad y refuerzan la resiliencia de las comunidades. Esto puede requerir pensar de manera innovadora sobre quién puede contribuir a la resiliencia comunitaria y reforzar las capacidades de intervención de las propias comunidades, incluido el aprovechamiento de la resiliencia de gru-

pos que a menudo son excluidos, como las mujeres y los jóvenes. El enfoque pone en relieve la necesidad de desarrollo socioeconómico e inclusión, con instituciones fortalecidas, incluida una mejor planificación espacial, vivienda, prestación de servicios y un proceso constante de participación de todos los interesados. El resultado debe ser tal que todos puedan beneficiarse de las ventajas que ofrecen las comunidades en términos de desarrollo económico y social, elimina muchos de los factores de riesgo de la delincuencia y la violencia, además, hace hincapié en las comunidades, las familias, la niñez y la juventud en situación de riesgo. Los derechos humanos y el Estado de derecho deben ser respetados en todos los aspectos de las políticas y programas de seguridad, y se debe promover activamente una cultura de la legalidad.

Al identificar colectivamente las necesidades, vulnerabilidades y capacidades de las personas, las comunidades y los gobiernos locales, y al promover soluciones integrales e integradas, el enfoque de gobernanza de la seguridad puede ser fundamental para destacar la importancia del ciclo de gestión de la política pública: la planificación y la aplicación de medidas preventivas y correctivas desde una perspectiva holística e intersectorial.

#### Enfoque de los derechos humanos

La promoción de los derechos humanos es fundamental para cual-

quier modelo de gobernanza de prevención de la violencia y, de hecho, debe guiar todo el ciclo de planificación, así como la elaboración de cualquier política y programa. El modelo de gobernanza centrado en los derechos humanos es parte de un proceso centrado en la prevención y la acción temprana.

### Enfoque de diversidad de perspectivas dentro de la comunidad

La población de una comunidad está compuesta por muchos grupos con diferentes perspectivas y prioridades de seguridad ciudadana. Entre ellos se encuentran las mujeres, las personas jóvenes, las minorías religiosas y étnicas, los pueblos indígenas, las personas migrantes, las personas refugiadas o solicitantes de asilo, las personas con discapacidad y las personas de tercera edad. Todos estos grupos tienen derecho a ser reconocidos en el proceso de gobernanza. Por lo tanto, es importante que los datos se desglosen por edad, género, raza/etnia y una serie de otros factores pertinentes, a fin de examinar específicamente las experiencias y perspectivas de dichos grupos por separado. Además, se reconoce que los datos oficiales no siempre reflejarán adecuadamente sus experiencias y percepciones, se deben tomar medidas proactivas para asegurar la inclusión y la participación activa de los grupos históricamente excluidos y en mayor situación de vulnerabilidad en el modelo de gobernanza.

### Perspectiva de género

Es necesario que tanto las mujeres como los hombres se involucren por igual en las cuestiones de gobernanza de la prevención de la vio-

lencia, ya que se ven afectados de manera diferente por la delincuencia, la violencia y otros factores de riesgo. Por ejemplo, mientras que la mayoría de las víctimas de homicidio doloso son hombres, las mujeres y las niñas a menudo experimentan diferentes formas de acoso sexual en los espacios públicos por parte de los hombres. Las necesidades específicas de seguridad y sus causas a menudo varían entre hombres y mujeres y, por lo tanto, deben ser tomadas en consideración por separado.

## 3.2. Principios del modelo

### Principio de participación

Incorporación de todos aquellos actores con visiones, intereses o recursos que guarden relación con la estrategia; estos, junto a los actores gubernamentales, llamarían a participar otros que no lo son, como empresas, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, academia, etc., que se pueden incorporar a los espacios en red que plantea el modelo, conforme a las normas y directrices que se marquen.

### Principio de transparencia y rendición de cuentas

El modelo se compromete con el principio de transparencia y rendición de cuentas a través de fórmulas específicas de acceso a la información y transparencia, en cumplimiento de la obligación de los poderes públicos de rendir cuentas de las decisiones aplicadas y de los resultados alcanzados.

### Principio de eficacia

Actuación de forma eficaz, pero también eficiente, en la consecución de los resultados perseguidos por el desarrollo de la política.

### Principio de coherencia

De acuerdo con el principio de coherencia los objetivos de una estrategia en un ámbito concreto no pueden ser afectados negativamente por el accionar del gobierno desde otra u otras políticas.

## 3.3. Actores del Modelo de Gobernanza

En este punto se incluye una serie de actores y sus funciones como parte de la Estrategia con fines ilustrativos, es decir, se consideran posibles las acciones que ya desarrollan o que pueden desarrollar en el marco de la Estrategia. No obstante, este ejercicio debe ser construido y validado de forma conjunta con las instituciones y organizaciones que participan de las intervenciones.

- Gobierno local: lidera el proceso y le corresponde fortalecer el tejido cantonal (grupos de juventudes, deportes, desarrollo local, entre otros).
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Mivah) en conjunto con el gobierno local impulsará la transformación de espacios públicos bajo un enfoque integral mediante bonos comunales, y en el momento oportuno activarán la articulación interinstitucional para vincular dichas intervenciones urbanísticas con otras acciones de la Estrategia.

- El Ministerio de Educación Pública (MEP) impulsará el involucramiento de Unicef en la aplicación de estrategias preventivas desde el sistema educativo a partir de los aprendizajes de otras estrategias internacionales de prevención. Esto debe articularse con la implementación de la Estrategia en el territorio.
- El Patronato Nacional de Infancia (Pani), como entidad responsable de los derechos de la niñez y adolescencia, reforzará la atención de adolescentes madres y academias de crianza, que se suman al trabajo de los sistemas de protección local de la niñez, y sus unidades de respuesta de atención inmediata (URAI).
- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ampliará la asignación de recursos del Programa Nacional de Empleo (Pronae) para intervenciones que atiendan la mejora de espacios públicos y otras obras en los distritos prioritarios, procuren la integración de las personas beneficiarias con acciones formativas y de promoción de la Estrategia Territorial de Prevención del cantón. En conjunto con el gobierno local, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social impulsará la colocación de crédito para extender la cobertura de Pronamype, con el objetivo de apoyar el desarrollo de emprendimientos en la población del cantón, lo cual puede ser complementado con apoyo de Fideimas, así como priorizar aquellas áreas de trabajo vinculadas a la Estrategia.
- El programa de donaciones del IMAS priorizará a las organizaciones formales sin fines de lucro que desarrollen acciones estrictamente vinculadas con la Estrategia.

- El IMAS y el Inamu impulsarán en el cantón un decidido involucramiento y mayor cobertura de mujeres adolescentes y jóvenes en los procesos de formación humana del programa Avanzamos Mujeres. El Inamu además brindará apoyo y orientación en materia de violencia hacia las mujeres, e implementación de Fomujeres.
- El Viceministerio de Juventud liderará el seguimiento, en conjunto con el resto de las instituciones participantes, de las solicitudes presentadas por personas jóvenes del cantón.
- A la Fuerza Pública le corresponde hacer trabajo de prevención y coerción en materia de seguridad ciudadana.
- El Organismo de Investigación Social (OIJ) estará encargado de coordinar acciones de inteligencia ante situaciones de crimen organizado.
- El Ministerio de Justicia y Paz realizará la coordinación de acciones de prevención desde el Centro Cívico por la Paz sin paredes y del futuro Centro Cívico por la Paz en el cantón.
- El Ministerio de Salud tendrá la coordinación desde las acciones del llas para la promoción de la salud mental.
- La comunidad organizada debe realizar un proceso de vigilancia de las acciones y recomendaciones de implementación de la estrategia. Los grupos organizados tendrán representación en la comisión interinstitucional que se menciona más adelante.

### 3.4. Mecanismos de articulación y coordinación

El modelo de gestión que aquí se propone plantea la creación de una serie de mecanismos de carácter intrainstitucional e interinstitucional ubicados en los niveles nacional, regional y local.

**Comisión interinstitucional para la programación e implementación de los ejes y acciones prioritarias de la Estrategia.** Esta comisión puede ser liderada por la Municipalidad, y para efectos de hacer más operativa la estrategia podrá nombrar comisiones de trabajo. Además, tendrá a su cargo elevar las inquietudes al CCCI y los Aredes.

El objetivo de este mecanismo de articulación interinstitucional es propiciar la construcción de una agenda local de prevención de la violencia como resultado de un proceso de gobernabilidad, concertación y planificación de los actores presentes en el territorio, que permita la identificación y ejecución de programas y proyectos concretos, en torno a la Estrategia, y su correspondiente programación presupuestaria. En coherencia con los enfoques de gobernanza en red y multinivel, la composición del mecanismo es amplia, diversa y multiactorial.

Por otra parte, en la búsqueda de un mayor involucramiento de otros actores no estatales presentes en el territorio y de alianzas público-privadas, se invita a formar parte del mecanismo al sector privado, a la cooperación internacional y a otras organizaciones de la sociedad civil, con especial atención a las que representan las voces e intereses de la comunidad bajo el principio de resiliencia.

Las entidades que integren la comisión se comprometen a:

- Cumplir de manera activa con sus responsabilidades específicas en la promoción y ejecución de la estrategia, lo que implica identificar las metas institucionales y orientar su planificación y programación presupuestaria al cumplimiento de estas.
- Participar en la elaboración, cumplimiento y seguimiento del plan anual de trabajo del mecanismo.
- Integrar y participar en aquellos grupos de trabajo que se creen en el seno del mecanismo de acuerdo con sus competencias y rectoría.
- Compartir información relevante para la realización del diagnóstico de brechas y nudos desigualdad en la región.
- Compartir conocimiento generado sobre su accionar en el marco de su proceso institucional.
- Participar en la rendición de cuentas y en la comunicación del plan de acción.
- Facilitar y apoyar el trabajo articulado entre instituciones.
- Trasladar a las instancias pertinentes los compromisos seno del mecanismo.
- Cualesquiera otras que contribuyan a la estrategia.

**Persona enlace a nivel intrainstitucional.** Será la encargada de recopilar y articular el accionar de su institución para el cumplimiento

de la estrategia, tendrá a su cargo la representación de su institución ante la comisión y el papel de realizar informes y rendir cuentas. Además, tendrá la potestad de tomar decisiones, y dará seguimiento a las directrices a nivel nacional, regional y local. Es preciso que esta figura disponga de capacidad para impulsar la articulación interna horizontal entre áreas o departamentos clave para cumplir con su compromiso, y vertical entre el nivel nacional y regional.

**Comisiones distritales integradas por las organizaciones de la sociedad civil.** Serán las encargadas de establecer las necesidades de sus comunidades y promover el involucramiento de todas las personas y principalmente de la población joven. Podrán nombrar una persona representante ante la comisión interinstitucional. Dependiendo de las necesidades podrán citar a las personas enlaces institucionales.

Como se ha observado, estos elementos constituyen una base para el diseño de un modelo de gobernanza de una estrategia de prevención de la violencia con enfoque territorial. Dicho diseño debe construirse de manera participativa y partir de un criterio de viabilidad y sostenibilidad. Además, debe acompañarse de un plan de acción que marque la ruta del quehacer institucional. En el siguiente capítulo se establecen las orientaciones para la construcción de los planes de acción y monitoreo de este tipo de intervenciones.

## IV. Orientaciones para la acción ¿cómo planificar y evaluar una estrategia de prevención territorial de la violencia?

Las intervenciones públicas en general, y específicamente aquellas orientadas a la prevención de la violencia, surgen a partir de una necesidad o problemática que puede ser identificada mediante las estadísticas oficiales, la preocupación de un sector de la ciudadanía o del funcionariado ubicado en un territorio específico.

Ante tales problemáticas, el Estado tiene la responsabilidad de actuar para atenderlas y en la medida de lo posible, mitigarlas o resolverlas. Es recomendable que dicha actuación se realice en conjunto con otras organizaciones y sectores de la sociedad (Chang, 2010), de modo que la suma de esfuerzos permita una lectura de la problemática desde diversas perspectivas, potencie el aprovechamiento de recursos y desemboque en los resultados deseados. Esta articulación se puede dar a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, el cual incluye actividades como (Mideplan, 2017):

- Identificar la problemática o necesidad y las posibles soluciones o alternativas para resolverla.
- Destinar recursos (económicos, humanos, etc.).
- Organizar, planificar y ejecutar actividades.
- Verificar que lo planeado se ejecute.
- Determinar si efectivamente se ha mitigado o resuelto la problemática.

Cabe destacar que, desde el punto de vista del diseño basado en las personas, la participación de la ciudadanía a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas fomenta no solo la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, sino que las acciones se enfoquen en el bienestar de las personas y, por lo tanto, se atiendan las problemáticas de forma precisa y contextualizada. La Figura 13 ilustra esta lógica de diseño.



**Figura 13.** Costa Rica. Diseño de políticas públicas basado en personas

**Fuente:** elaboración propia.

## 1. Sobre la teoría de la intervención y la cadena de resultados

Más allá de las acciones contempladas en el ciclo de las políticas públicas, se debe procurar que exista una articulación lógica entre cada uno de sus elementos, para lo cual es fundamental desarrollar la teoría de la intervención. En otras palabras, lo que se busca con la teoría de la intervención es que los recursos asignados a la estrategia permitan desarrollar actividades que a su vez tendrán determinados productos, los cuales, generarán cambios (resultados/beneficios) de corto, mediano y largo plazo sobre la problemática identificada y sobre la población atendida. Esta lógica debe construirse para cualquier estrategia territorial, proyecto o programa que se desarrolle en política pública (Mideplan, 2017).

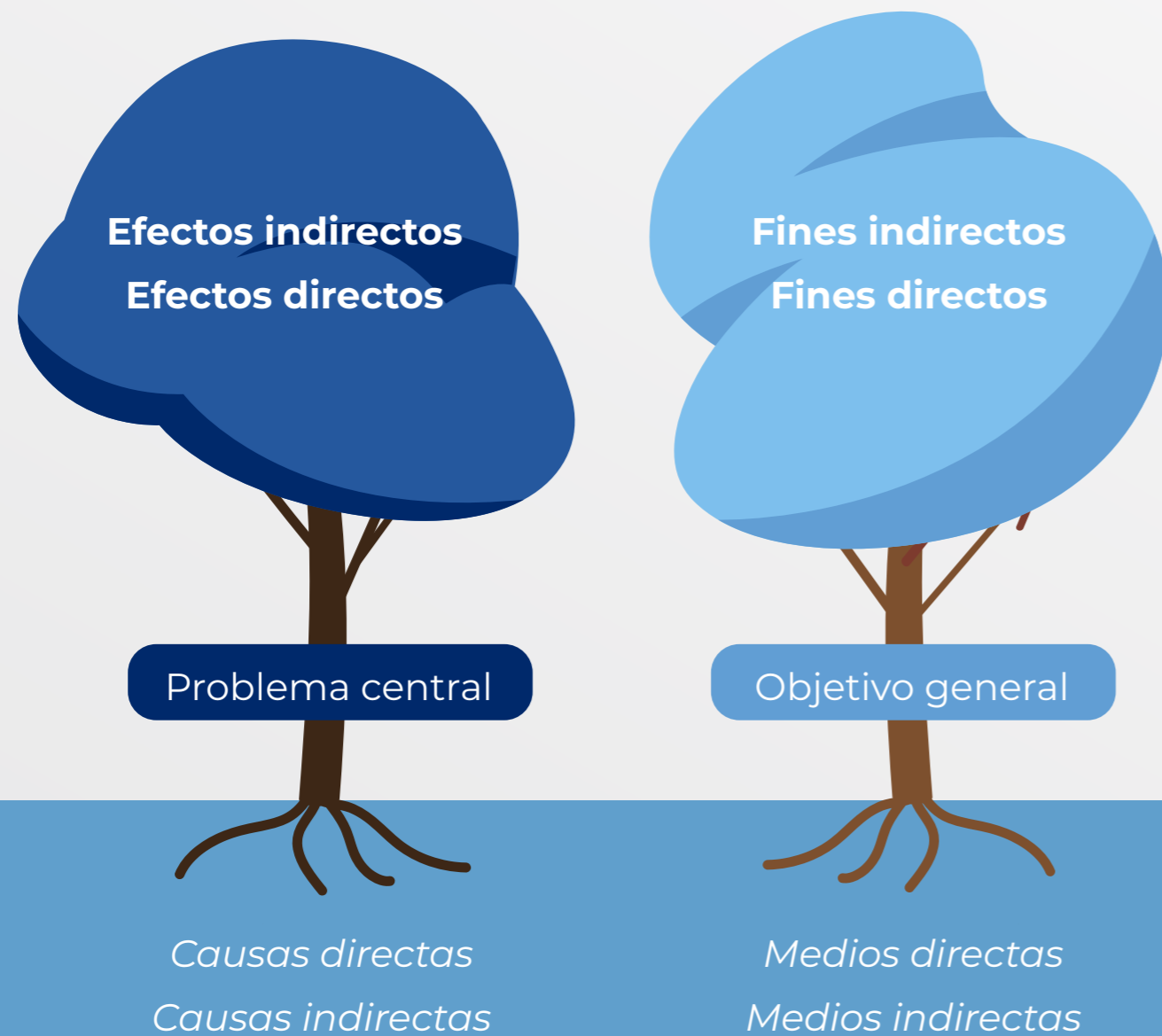
Dicha teoría se compone de una serie de elementos que deben ser explicitados para que los diversos actores involucrados en la implementación se encuentren alineados respecto al punto de partida, la ruta y el punto de llegada esperado. En ese sentido, el primer elemento a considerar es el contexto general, que comprende las principales características del entorno; considera la normativa disponible y las organizaciones, las instituciones y los sectores presentes en el territorio donde se implementará la intervención. Esto permite identificar otras intervenciones, estrategias o programas que se ejecutan en el territorio y que también influyen en el resultado.

Adicionalmente, se debe hacer un análisis participativo del problema

o necesidad que se pretende abordar. Para esto se identifica, de forma participativa, la problemática que vive la comunidad o la población de interés y que orienta el diseño de la estrategia de la intervención. En esta línea, se recomienda utilizar el árbol de problemas y el árbol de objetivos como herramienta para visualizar las causalidades y los efectos observados de ese problema.

Como se muestra en la Figura 14, el árbol de problemas tiene como tronco la problemática o necesidad central identificada por las personas participantes, mientras que en sus raíces se delimitan las causas, directas o indirectas del problema y el follaje da cuenta de los efectos, directos o indirectos, que tiene dicha problemática en la población y territorios sobre los cuales se enfocaría la intervención. Es importante que, al definir la problemática, se cuente con datos para fundamentar y delimitar lo que se entiende como problema. Además, es necesario utilizar como referente criterios de priorización, selectividad, territorialidad, para así determinar con exactitud el problema central. También, en este proceso es clave que se enuncie el problema de forma clara e individualizada, para que, posteriormente, la definición de los objetivos sea precisa. Finalmente, en materia social es sabido que los problemas como la violencia e inseguridad ciudadana tienen múltiples causas, por lo que no se debe escatimar en la identificación de las posibles causas, pues esto permitirá plantear estrategias o intervenciones con abordajes integrales y multidimensionales. No obstante, es importante que

**Figura 14.** Costa Rica. Árbol de problemas y árbol de objetivos



se jerarquicen tales causas, pues eso permitirá identificar con mayor claridad cuáles son las acciones que se deben priorizar para abordar aquellos elementos que son fundamentales en términos de causalidad de la problemática.

Por su parte, el árbol de objetivos hace alusión a lo que se esperaría lograr con la intervención, de modo que se plantea una lógica inversa al árbol de problemas, en el tanto los planteamientos del árbol de objetivos son enunciados positivos que dan cuenta de las soluciones al problema. En sus raíces se ubican los medios para lograrlo, por ejemplo, los recursos humanos, financieros, institucionales, normativa, entre otros, disponibles para abordar la problemática. En el tronco se refleja el objetivo general de la intervención y en el follaje se ubican los efectos que se pretende alcanzar una vez que se implemente la intervención. Al igual que en el árbol de problemas, es necesario que haya precisión en los enunciados y jerarquización, para llegar a una selección pertinente y oportuna de lo que se desea alcanzar.

**Fuente:** elaboración propia.

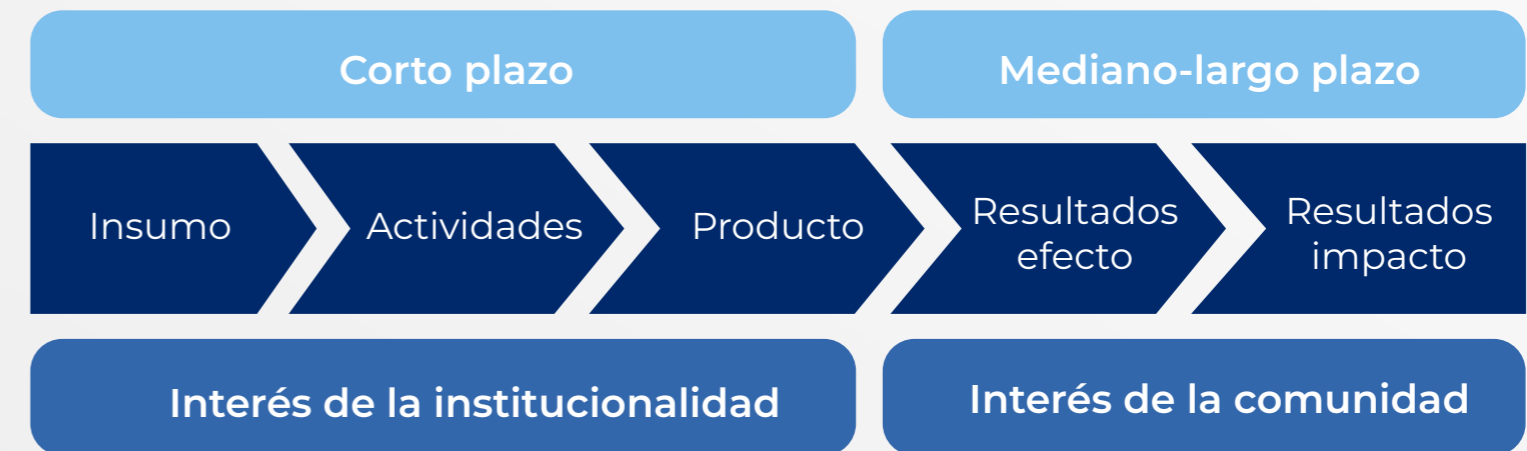
El otro punto de la teoría de la intervención es definir la población objetivo y beneficiaria. En otras palabras, se debe establecer cuál es la población que interesa atender con la intervención, e identificar a la población beneficiaria directa o indirecta. Cabe señalar que la población objetivo es toda aquella que cumple con las características para ser personas sujetas de la estrategia, política o programa, mientras que la población beneficiaria es la que recibe finalmente el servicio o producto.

Seguidamente, se recomienda elaborar la cadena resultados (ver Figura 15), que es una herramienta que describe la lógica causal de la estrategia (Mideplan, 2017). En términos concretos, permite visualizar de qué forma los insumos disponibles y/o necesarios (recursos humanos, financieros, materiales, normativos, etc.) se convierten en actividades o productos (talleres, cursos, campañas, investigaciones, diagnósticos, actividades culturales, recreativas, deportivas, sistemas de atención a la persona usuaria, asistencia técnica, financiamiento, subsidios, entre otras), que a su vez llevan a los resultados esperados en el mediano o largo plazo para cambiar la condición de vida de la población objetivo y beneficiaria (por ejemplo, cambios sociales, económicos, culturales y ambientales para el bienestar de la población y el desarrollo del territorio.). Además, su diseño gráfico evidencia la temporalidad de estos resultados y el orden o lógica secuencial, para lo cual se suele dividir en dos partes: 1. Lo que se hace en el corto plazo; 2. Lo que se espera conseguir a mediano o largo plazo.

Por último, la teoría de la intervención debe considerar los factores externos, que son aquellos elementos del entorno que fomentan u obstaculizan la solución del problema. Esto es necesario dado que las inter-

venciones en materia social están inmersas en contextos afectados por múltiples variables, de modo que es necesario reconocer los supuestos que subyacen al logro de los objetivos, así como los riesgos a los que está expuesta la intervención, para diseñar estrategias que permitan mitigarlos y así alcanzar los objetivos planteados.

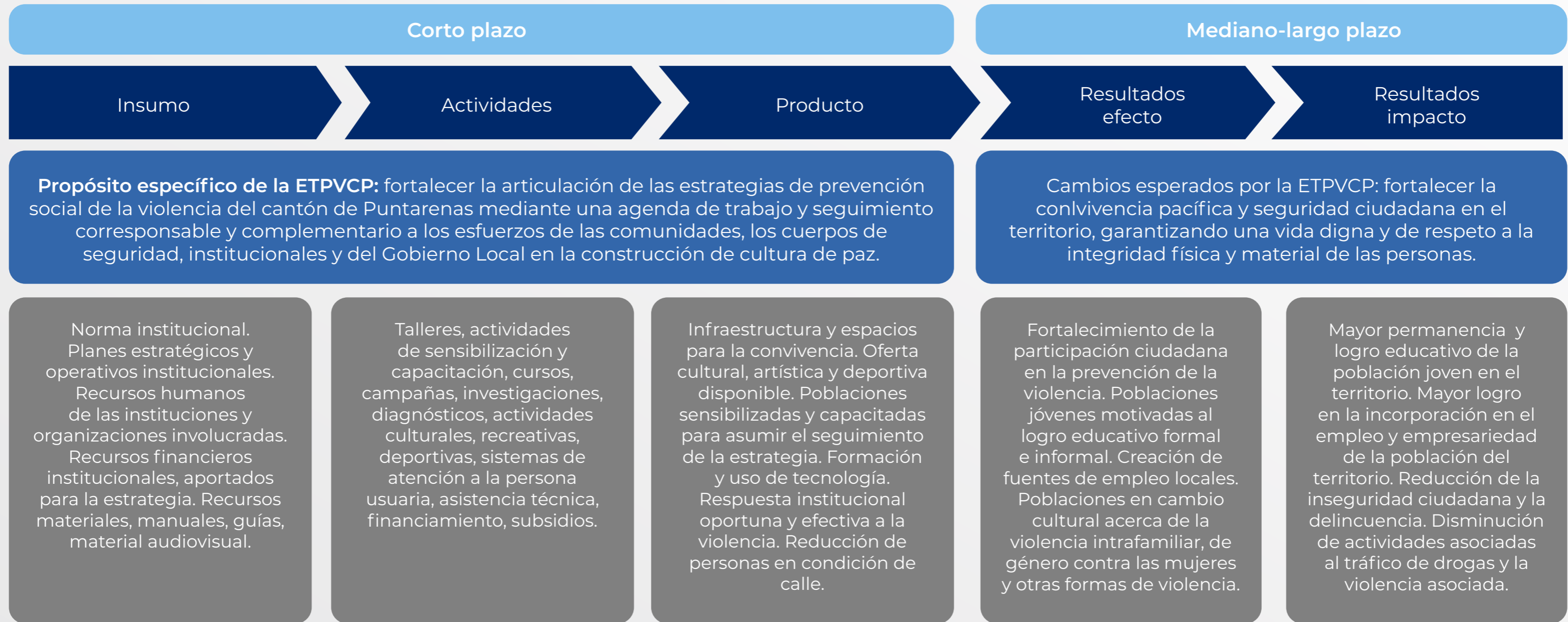
**Figura 15.** Costa Rica. Componentes y temporalidad de la cadena de resultados



**Fuente:** Mideplan (2017).

A modo de ejemplo, en la Figura 16 se presenta un esbozo de cadena de resultados para una estrategia que busca reducir la violencia o inseguridad en un territorio. En este caso, se tomó como referencia la ETPVCP para su formulación, no obstante, como se ha mencionado, esta construcción requiere un trabajo participativo que involucre a los diversos actores vinculados a la Estrategia.

**Figura 16.** Costa Rica. Ejemplo de cadena de resultados para la ETPVCP



**Fuente:** elaboración propia a partir de la ETPVCP.

## 2. La ruta por seguir: orientaciones para la elaboración del plan de acción

Una vez que se tiene claridad respecto a la problemática que se requiere abordar, la teoría de la intervención y la cadena de resultados, se debe operacionalizar la ruta a seguir, es decir, establecer de qué forma se puede concretar la intervención. Para esto, resulta necesario establecer un plan de acción, que es el que vuelca los anhelos establecidos en la cadena de resultados en una programación anual, donde se asignan metas e indicadores de cumplimiento, para asegurar la real y efectiva ejecución de la estrategia.

*“El Plan de Acción Institucional es un instrumento de programación anual de las metas de la entidad, que permite a cada área de trabajo, orientar su quehacer diario acorde con los compromisos establecidos”*  
(RAP Pacífico, 2022: 2).

En otras palabras, la planificación supone prever el futuro. Requiere dejar de lado la improvisación para actuar de una manera ordenada y ejecutar acciones para alcanzar el propósito establecido. De esta forma, se transforman los recursos para atender las necesidades de las personas y las comunidades, se asignan actores responsables de las actividades (instituciones y sectores de la sociedad civil, académico y privado) y se orientan las acciones hacia el logro de los resultados.

El plan de acción está estrechamente vinculado a la cadena de resultados que resume la lógica de la estrategia e incluye: las actividades, las metas, los indicadores, la línea base, los entes responsables de las actividades y el plazo de ejecución. Además, se fijan las prioridades en cuanto a las acciones, los procesos y las actividades, lo que constituye finalmente un instrumento de gestión de la estrategia. En la Tabla 4 se presentan las definiciones de cada elemento junto a un ejemplo concreto que toma como base la ETPVCP.

**Tabla 4.** Costa Rica. Ejemplo modificado de un fragmento de plan de acción de la ETPVCP

|                   | <b>Actividad</b>   | <b>Meta</b>   | <b>Indicador</b>  | <b>Línea base</b>   | <b>Responsables</b>   | <b>Plazo límite de ejecución</b>                             |
|-------------------|--|---|---|---|---|--|
| <b>Definición</b> | Acción concreta que se realiza.  | Define el valor que se quiere alcanzar con respecto al indicador.               | Brinda información concreta para medir el resultado, puede ser cualitativo o cuantitativo.                    | Punto de partida para evaluar y dar seguimiento al indicador. | Establece los entes, instituciones o personas responsables de la actividad. | Indica el momento en el que se espera concluir la actividad. |
| <b>Ejemplo</b>    | Realizar talleres de prevención del consumo de drogas en las principales escuelas y colegios del cantón. | 80% de personas menores de edad matriculadas en escuelas y colegios del cantón. | Número de estudiantes que participaron, del total de personas matriculadas en escuelas y colegios del cantón. | 0%  | Iafa<br>MEP   | Diciembre 2022.  |

**Fuente:** ETPVCP con ajustes.

Para el proceso de seguimiento de la ejecución de una estrategia, es fundamental identificar cómo se medirá o valorará el avance de la intervención, verificar si va en la dirección deseada y si lleva el ritmo planeado. Por ello, la definición de los indicadores para demostrar el cambio esperado y el logro de los resultados es de vital importancia. Ahora

bien, los indicadores se pueden definir a partir del nivel de la cadena de resultados que se pretende medir, de modo no es lo mismo plantear un indicador de una actividad o de un efecto. En la Figura 17 se muestra la especificidad de los indicadores según los niveles de la cadena de resultados.

**Figura 17.** Costa Rica. Tipos de indicadores según niveles de la cadena de resultados



**Fuente:** Mideplan (2018).



A manera de ejemplo, si uno de los resultados esperados es la reducción de la exclusión estudiantil, la Tabla 5 resume la creación de un indicador medible en ese tema.

**Tabla 5.** Ficha de indicadores para medir exclusión estudiantil

**Objetivo general: Reducir la exclusión estudiantil**

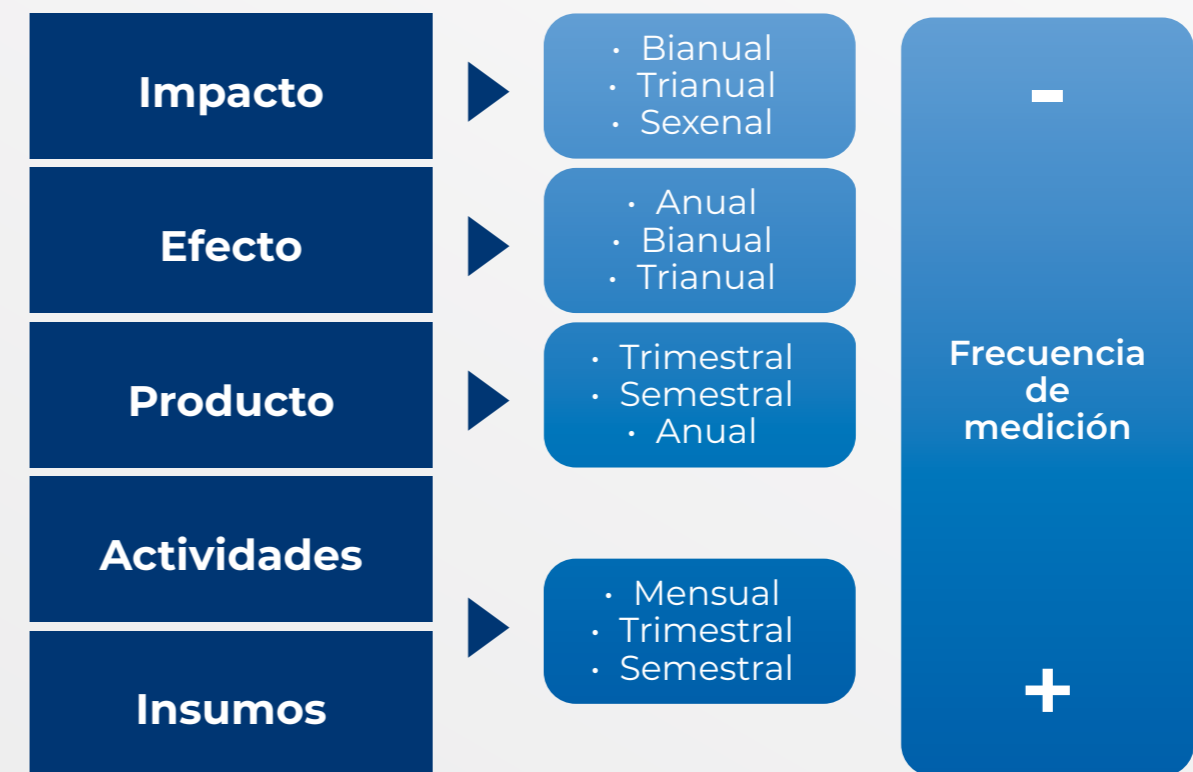
|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>El qué</b>        | Exclusión estudiantil  |
| <b>El para quién</b> | Estudiantes  |
| <b>Indicadores</b>   | <p>Porcentaje de abandono estudiantil por centro educativo anual.</p> <p>Tasa de abandono estudiantil por cohorte al año</p> <p>Porcentaje de estudiantes con problemas estudiantiles que participan en actividades deportivas durante el semestre.</p> <p>Porcentaje de estudiantes con problemas estudiantiles que participan en actividades promovidas por el centro educativo durante el primer trimestre.</p> |

**Fuente:** Cárdenas, P. (2022) Métodos de investigación cuantitativa.

Los indicadores anteriores permiten identificar diferentes frecuencias de cálculo: anual, semestral, trimestral, lo cual depende de la fuente de verificación utilizada, especialmente cuando corresponde a fuen-

tes de datos existentes, como registros administrativos. La frecuencia también está sujeta al tipo de indicador según los distintos niveles de la cadena de resultados (Figura 15). Como lo propone Mideplan (2018) a partir de Coneval (Figura 18), los indicadores de insumo y actividades se pueden medir de manera mensual, trimestral o semestral, mientras que los indicadores de productos trimestral, semestral o anual y los de efectos, cada año o cada dos años.

**Figura 18.** Costa Rica. Frecuencia de medición según tipo de indicador.



**Fuente:** Mideplan (2018).

### 3. Herramientas para la recolección de la información

Una vez que se tiene el plan de acción elaborado se deben desarrollar herramientas para la recopilación de la información, con el objetivo de tener los insumos necesarios para valorar, analizar y dar seguimiento al proceso. Esto facilita el monitoreo de las intervenciones y permite identificar puntos de mejora con el fin de realizar los ajustes pertinentes durante la experiencia de implementación de la intervención.

Nuevamente, las herramientas deben estar organizadas en función de la teoría de la intervención y de la cadena de resultados de la intervención. Una posibilidad de herramienta para realizar este monitoreo es

una matriz que condense y organice la información de todas las actividades que se ejecutan en torno a la intervención. A modo de ejemplo, se presenta la matriz de seguimiento de la ETPVCP, que organiza la intervención en función de ejes, subejos y componentes. Está diseñada para que cada institución responsable de la implementación de las actividades alimente la matriz con la información de cada actividad y acción en ejecución o planificación; que actualice el estatus y avance de cada una conforme sea necesario. Los elementos contemplados en dicha matriz se detallan en la Tabla 6.

**Tabla 6.** Costa Rica. Elementos considerados en la matriz de la ETPVCP (versión ajustada)

| <b>Elemento</b>                 | <b>Descripción</b>  |
|---------------------------------|---|
| <b>Eje</b>                      | La ETPVP se compone de 4 ejes estratégicos de acción que organizan y agrupan las acciones en subejos y componentes. En esta casilla se anota el eje al que corresponda la acción que se está incorporando en la matriz. |
| <b>Sub-eje</b>                  | En cada eje de la ETPVP se priorizaron áreas de trabajo para organizar mejor las acciones (subejos). En esta casilla se anota el subeje que engloba la acción y que corresponda con el eje seleccionado                 |
| <b>Componente</b>               | Los componentes agrupan, ordenan y categorizan las acciones y recursos para atender o solventar las problemáticas. En esta casilla se anota el componente que corresponda a la acción.                                  |
| <b>Acción</b>                   | Aquí se anota la acción que se está trabajando, estas acciones están dadas en la matriz de ejes en el documento base de la ETPVP.   |
| <b>Subacciones</b>              | En esta casilla se anota con detalle y claridad la actividad que la institución tiene a cargo.  |
| <b>Población beneficiaria</b>   | Se anotan todas las poblaciones que se verán beneficiadas con la ejecución de la actividad.   |
| <b>Institución responsable</b>  | En esta casilla se debe indicar la institución responsable de llevar a cabo la actividad.   |
| <b>Institución que acompaña</b> | En esta casilla se anotan todas las instituciones que acompañan y colaboran con la institución responsable para llevar a cabo la actividad.   |
| <b>Indicador de acción</b>      | En esta casilla se colocan los indicadores de seguimiento de la acción.   |

| <b>Elemento</b>               | <b>Descripción</b>  |
|-------------------------------|---|
| <b>Meta</b>                   | En esta casilla se coloca la meta que se definió para cada indicador al final de la ejecución de la acción. La meta debe ser acorde al indicador que se definió en la celda anterior. |
| <b>Logros alcanzados</b>      | En esta casilla se indica el avance en relación con el indicador y la meta.   |
| <b>% cumplimiento</b>         | Se anota el porcentaje de cumplimiento al dividir el avance indicado como "logros alcanzados" por la meta establecida.  |
| <b>Fecha inicio</b>           | Se anota la fecha de inicio de las acciones.  |
| <b>Fecha fin</b>              | Se anota la fecha de finalización de las acciones.  |
| <b>Estatus</b>                | Se anota el estatus de acuerdo con el plan de trabajo: no iniciado, en planificación, en ejecución y finalizado.  |
| <b>Incidencia territorial</b> | Se anota el nombre de los territorios en los que se ha trabajado la acción.   |

**Fuente:** matriz de seguimiento de la ETPVCP ajustada por el equipo de FLACSO CR.

El modelo de matriz presentado no es único ni es infalible, pero para el caso de la ETPVCP y más allá, para aquellas intervenciones con enfoque territorial que articulan múltiples actores, resulta de utilidad en tanto reúne los elementos clave para visualizar el camino recorrido y hacer un balance de responsabilidades, uso de recursos, territorios

contemplados y poblaciones atendidas. Este tipo de información facilita la toma de decisiones en tanto permite priorizar y redefinir los nuevos planes de trabajo con base en la evidencia recabada y sin perder el norte de la intervención.

## V. Recomendaciones

En este apartado se presentan las recomendaciones que surgen de las entrevistas y del trabajo de sistematización de la ETPVCP a un año de su implementación. Las sugerencias se agrupan en relación con el modelo de gestión, la participación y las posibilidades de réplica y sosteni-

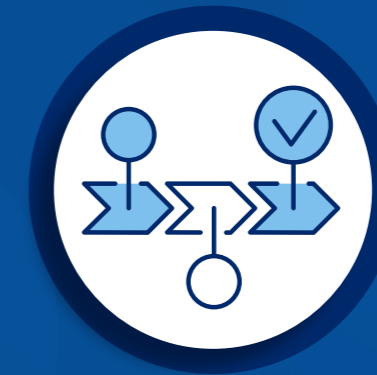
bilidad de la Estrategia. Además, están orientadas tanto a las jerarquías institucionales, como a los mandos medios y a las personas representantes de las comunidades.



**Gestión del modelo**



**Participación**



**Sostenibilidad**

## Sobre el modelo de gestión

### 1. Identificar y reforzar en los Planes Anuales Operativos de las instituciones aquellas acciones que contribuyan, de forma articulada con otras instituciones, a la prevención de la violencia desde una perspectiva multidimensional.

Para garantizar una participación sostenida de las diferentes instituciones, y al considerar que no se cuenta con un presupuesto específico para la ETPVCP, se recomienda que las instituciones identifiquen en sus PAO aquellas acciones que contribuyan, directa o indirectamente, a la prevención de la violencia. Este esfuerzo, a su vez, debe ser acompañado con una dinámica de articulación interinstitucional que permita, mediante acciones concretas desde la planificación de cada institución, establecer líneas de trabajo conjuntas para abordar la prevención de la violencia. De modo que, este tipo de acciones facilitaría que cada institución se involucre a través de aquellos elementos de su planificación que se alinean con los objetivos de la Estrategia. Además, el documento base y la matriz de seguimiento funcionan como herramientas para priorizar aquellas acciones que requieren mayor atención y a la vez, evitaría la duplicidad de esfuerzos en relación con el trabajo de otras instituciones.

### 2. Fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación de la Estrategia.

Actualmente, la ETPVCP carece de un sistema de monitoreo y se-

guimiento ágil que permita dar cuenta de manera precisa de los resultados alcanzados. En este sentido, se recomienda diseñar un plan de seguimiento y evaluación que permita rendir cuentas sobre el trabajo realizado según los ejes, los componentes, las acciones, las poblaciones meta, el trabajo de cada institución y el modelo de gestión de la Estrategia. Ahora bien, dado que la ETPVCP involucra múltiples y diversas acciones, para las cuales cada institución ya tiene sus propios indicadores, se sugieren tres posibilidades para la evaluación. Por un lado, ajustar y automatizar la matriz de seguimiento, para facilitar la trazabilidad entre los elementos indicados y reportar los avances y logros en el marco de la Estrategia. Actualmente la matriz se completa de forma manual una vez al mes, se sugiere la automatización para minimizar posibles errores y la consolidación con una frecuencia trimestral. Esto debe ir acompañado de una revisión periódica de las estadísticas sobre violencia con un enfoque territorial, para así identificar y monitorear la situación de los llamados “puntos calientes” presentes en los territorios, lo que resulta útil para la priorización de acciones y de incidencia territorial. Además, debe ir de la mano con la capacitación y sensibilización del funcionariado público para reforzar la importancia de los procesos evaluativos en la política pública.

Por otro lado, se recomienda contar con un sistema de evaluación para el modelo de gestión de la ETPVCP, que permita valorar as-

pectos sobre la articulación interinstitucional, la participación de diversos actores y los retos para la sostenibilidad de la Estrategia. Esta evaluación se puede realizar con agentes internos (personas de las instituciones y de las comunidades involucradas en la ETPVCP), es decir, con alguna comisión que se genere para este fin. Adicionalmente, este proceso sentaría las bases de información para futuras evaluaciones externas y para identificar ajustes que se deban hacer a la Estrategia durante su proceso de implementación.

Por último, ante posibles resistencias institucionales para cumplir con tareas relativas al registro de información, se sugiere que la matriz se alimente de un registro único de las instituciones que contenga información suficiente sobre los indicadores requeridos para dar cuenta de los avances en la Estrategia.



## Sobre la participación

### 4. Promover la participación de más mujeres y personas jóvenes.

Desde el trabajo de la ETPVCP se ha hecho un esfuerzo importante para incorporar a la comunidad en las diferentes acciones y toma de decisiones, lo cual ha sido reconocido como un elemento fundamental. Sin embargo, se sugiere identificar e integrar otros grupos orga-

### 3. Diseñar un modelo de gobernanza viable y sostenible.

Para la sostenibilidad y avance de la ETPVP es imprescindible que se continúe la labor de coordinación inter e intrainstitucional. Para esto es necesario crear un modelo de gobernanza que establezca los mecanismos de comunicación y de toma de decisiones, los roles y las estrategias de articulación entre las instituciones y con las comunidades y otras organizaciones. Esto debe involucrar niveles políticos y técnicos, con claridad en sus obligaciones y en los flujos de intercambios y decisiones para que las acciones se concreten y se logren los resultados esperados.

nizados, especialmente grupos con liderazgos de personas jóvenes en el cantón para que participen activamente en la implementación de acciones dirigidas a su grupo poblacional.

Además, se debe promover una mayor participación de mujeres en labores de coordinación de las organizaciones comunales y de otro tipo. Se ha identificado que en estos espacios las mujeres se integran

a las juntas directivas de sus organizaciones, pero frecuentemente lo hacen en puestos secundarios y no de liderazgo, aun cuando cuentan con habilidades y capacidades comprobadas para gestionar procesos organizativos. En este sentido, la participación de las mujeres es clave porque permite identificar y visibilizar las afectaciones particulares que sufren las mujeres en contextos de violencia. De este modo, aun cuando sean hombres quienes estén mayormente involucrados en actividades delictivas como venta de drogas u homicidios, las dinámicas de los hogares y las mujeres pueden verse afectadas al asumir la responsabilidad total del hogar en caso de encarcelamiento e incluso recurrir a actividades delictivas como medio de supervivencia.

#### 5. Fortalecer el trabajo de visibilización de la Estrategia.

Actualmente, la Estrategia es reconocida por las instituciones que participan directamente y por actores comunitarios que también se han vinculado de una u otra manera a la ETPVCP. No obstante, en las entrevistas se observó que hay personas que aun involucradas no comprenden la Estrategia como una articulación de acciones con un modelo de gestión base, sino que observan las acciones de forma desarticulada. Por tanto, se recomienda fortalecer la visibilización de la Estrategia a nivel institucional, pero con énfasis a nivel comunitario.

En este sentido, recientemente se diseñó un logo para la Estrategia

en cuya imagen se resume el nombre para favorecer la apropiación por parte de las personas involucradas, de modo que ahora cuenta con el nombre corto “Paz Puntarenas”. Para llegar ahí, se llevó a cabo un proceso de consulta entre las personas de la comunidad y de las instituciones que asisten como representantes a las reuniones de coordinación. En esta línea, se recomienda proyectar al máximo el trabajo visual de la iniciativa y acompañarla de una campaña de divulgación que potencie no solo el reconocimiento del esfuerzo que se está haciendo, sino el interés e involucramiento de nuevos actores.

#### 6. Fortalecer la agencia de las comunidades.

Como se observó en el documento, la participación de las comunidades fue clave en el primer año de implementación de la ETPVCP; no obstante, se reconoce la necesidad de fortalecer las capacidades de las organizaciones de base comunitaria para que asuman más protagonismo en intervenciones de esta naturaleza. Por tanto, es necesario potenciar la participación activa en la toma de decisiones, por ejemplo, mediante el involucramiento en el diseño de los planes, estrategias e intervenciones diversas que se realizan en las comunidades. De este modo, más allá de acompañar a la institucionalidad, se deben promover acciones concretas para desarrollar la capacidad de agencia en este tipo de organizaciones.





## Sobre la réplica y la sostenibilidad

### 7. Asignar presupuesto e infraestructura específica para la Estrategia.

Actualmente la Estrategia se sostiene por el esfuerzo de instituciones y organizaciones comunitarias que aportan desde los fondos propios. Es decir, no hay un presupuesto específico asignado ni un espacio físico para la ETPVCP. En este sentido, se recomienda a las autoridades designar un presupuesto específico que permita sostener al menos necesidades básicas para gestionar las reuniones de seguimiento y otras actividades específicas que no estén contempladas en los planes de trabajo regulares de las instituciones.

### 8. Fortalecimiento de capacidades locales para sistematizar, monitorear y evaluar las acciones que se ejecutan desde la iniciativa.

Como se ha señalado, las organizaciones comunales han tenido una participación importante en el proceso de implementación, así como las instituciones. Sin embargo, es imprescindible que tanto a las instituciones como a las representaciones comunales se les capacite en principios básicos para la sistematización y monitoreo de los procesos. Esto promovería el empoderamiento y la demanda de rendición de cuentas. Además, sería un gran aporte no solamente para la sostenibilidad de esta estrategia territorial, sino que podría ser modelo para la replicabilidad de la estrategia en otros territorios.

### 9. Documentar los avances y resultados de la Estrategia.

En línea con lo anterior, se recomienda documentar de forma sistemática los avances y resultados alcanzados en el marco de la ETPVCP. Esto da mayor legitimidad y visibilidad a los esfuerzos que se realizan, fortalece el apoyo político y permite la toma de decisiones oportuna y con base en evidencia. En este sentido, la Estrategia cuenta con un documento de avances del primer semestre. Esta práctica debe sostenerse para que, junto con el recurso de la matriz de seguimiento, se reporte con una temporalidad específica hasta dónde se ha llegado, qué falta y qué se debe priorizar.

### 10. Valorar la posibilidad de réplica en otros territorios.

Existen opiniones diversas en cuanto a la necesidad de ampliar la Estrategia a otros territorios del cantón de Puntarenas, de la provincia, de la región Pacífico Central o de otras zonas del país. En este sentido, se recomienda que la réplica no debe ser una copia idéntica de lo que se realiza en Puntarenas, sino que se debe partir de la premisa de que, el éxito de esta Estrategia responde en buena medida al diagnóstico comunitario base que permitió priorizar las urgencias de las comunidades y empatarlas con la oferta institucional presente. Por tanto, las posibilidades de réplica incluyen esa consulta comunitaria y el modelo de gestión que se ha implementado en el caso actual. Para esto, ya se tiene un trabajo adelantado

en el documento base de la ETPVCP, en el que se ha plasmado una diversidad importante de problemáticas y acciones. De este modo, la replicabilidad puede partir de la misma base, pero debe también

realizar una consulta para identificar prioridades con enfoque territorial, de género y de juventudes.

## VI. Referencias bibliográficas

- Briceño León, R. 2009. “La violencia homicida en América Latina”. *América Latina Hoy* 50. <https://doi.org/10.14201/alh.1343>
- Buvinic, M., A. Morrison, y M. B. Orlando. 2005. “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”. *Papeles de Población* 11(43). <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8729>
- Chang, H. 2010. “El modelo de la triple hélice”. *Revista Nacional de Administración*. <https://revistas.uned.ac.cr/index.php/rna/article/view/286>
- Consejo Nacional de la Competitividad. 2021. *Informe Nacional de Competitividad 2021*.
- Contraloría General de la República. 2006. *Informe No. DFOE-SOC-40-2006 Segundo informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social*.
- Escalante, A. C., y C. Meoño. 2012. *Gestión de Rectoría para la Atención y Prevención de la Violencia contra las mujeres para INAMU y UNFPA*.
- Gutiérrez, J. R. V., y N. I. Villegas. 2018. “Índice delictivo y su relación con densidad poblacional y el Índice de Desarrollo Humano en el estado de Guanajuato”. *Acta Universitaria* 28: 50-58. <https://doi.org/10.15174/au.2018.1909>
- Hernández Salas, M. F. 2021. “Los impactos de la crisis sanitaria en los índices de violencia doméstica en Costa Rica: Un análisis de los registros estadísticos del INAMU y el Poder Judicial”. En *Violencias durante la pandemia: miradas desde Centroamérica*: 189-223. Meneses Rojas, A. San José: FLACSO-Red Conose.
- IMAS. 2021. *Estrategia Territorial para la prevención de la violencia en el cantón de Puntarenas. Informe de implementación de los primeros seis meses*. <https://www.imas.go.cr/es/informes>
- IMAS. 2021. *MDHIS-057-04-2021 Acuerdos de sesión de trabajo del 29 de marzo 2021*.
- IMAS. 2022. *Informe de resultados de la gestión 2019-2022*.
- Incae. 2019. *Índice de Progreso Social Cantonal 2019*. <https://www.incae.edu/es/clacds/proyectos/indice-de-progreso-social-cantonal-2019.html#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20de%20Progreso%20Social,81%20cantones%20de%20Costa%20Rica>.
- Lagarde, M. 2014. *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*. México: Siglo Veintiuno.
- Ley N° 10019, Pub. L. No. 10019 (2021). [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96054&nValor3=128489&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96054&nValor3=128489&strTipM=TC)

- Mideplan. 2017. *Índice de Desarrollo Social 2017*. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/indice-desarrollo-social>
- Mideplan. 2017. *Manual de Evaluación para Intervenciones Públicas*. Obtenido de <https://documentos.MIDEPLAN.go.cr/share/s/6eepeL-CESrKkft6Mf5SToA>
- Mideplan. 2017. *Orientaciones metodológicas para la Evaluación*. Obtenido de Guía de la Teoría de la Intervención. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>
- Mideplan. 2018. *Guía de indicadores. Orientaciones básicas para su elaboración*. Obtenido de <https://www.MIDEPLAN.go.cr/herramientas-metodologicas-en-evaluacion>
- Mideplan. 2020. *Estrategia Puente al Desarrollo articulación institucional para el bienestar y el cumplimiento de los derechos humanos*.
- Mideplan. 2021. *Índice de bienestar de la niñez y la adolescencia*. <https://www.MIDEPLAN.go.cr/MIDEPLAN-y-unicef-presentan-indice-de-bienestar-de-la-ninez-y-adolescencia>
- Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social, Ministerio Justicia y Paz, Ministerio Seguridad, Ministerio Cultura y Juventud, Incop. 2021. *Informe de implementación de los 6 meses ETPVCP Abril-Septiembre 2021*.
- Ministerio de Justicia y Paz, Viceministerio de Paz. 2020. *Agenda Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2019-2022*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ministerio de Justicia y Paz. 2020. *Estrategia Territorial de Prevención de Violencia: ETPV Puntarenas*. <http://www.mjp.go.cr/viceministeriopaz/DocumentacionPaz>
- Ministerio de Justicia y Paz. 2021. *Anuario Estadístico 2020*. [http://www.mjp.go.cr/Documento/Catalogo\\_DOCU/64](http://www.mjp.go.cr/Documento/Catalogo_DOCU/64)
- Municipalidad de Puntarenas. 2021. *Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Puntarenas 2021-2031*.
- PNUD editor. 2013. *Informe regional de desarrollo humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina. 2013-2014: Seguridad ciudadana con rostro humano*. <https://www.undp.org/es/publicaciones/informe-regional-de-desarrollo-humano-para-am%C3%A9rica-latina-2013-2014>
- PNUD. 2020. *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe: Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/an%C3%A1lisis-sobre-innovaci%C3%B3n-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-humanos-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>
- PNUD. 2021. *Atlas de Desarrollo Humano Cantonal 2021*. <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/atlas-de-desarrollo-humano-cantonal.html>

- Presidencia de la República. 2018. "Presidente Alvarado define 7 áreas estratégicas de atención prioritaria. Comunicado de prensa". San José Costa Rica, junio 26. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2018/06/presidente-alvarado-define-7-areas-estrategicas-de-atencion-prioritaria/>
- Presidencia de la República. 2018. Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo No 42443-MP-MIDEPLAN [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=92430&nValor3=122366&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=92430&nValor3=122366&strTipM=TC)
- Presidencia de la República. 2018. Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo Decreto No 41187-MP-MIDEPLAN. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86724&nValor3=115241&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86724&nValor3=115241&strTipM=TC)
- Presidencia de la República. 2020. Estrategia Puente a Desarrollo: articulación institucional para el bienestar y cumplimiento de los derechos humanos. <https://www.imas.go.cr/es/general/estrategia-nacional-para-la-reduccion-de-la-pobreza-extrema-puente-al-desarrollo>
- Presidencia de la República. 2021. Directriz 111 Ejecución de las acciones prioritarias para la Región Pacífico Central derivadas del diálogo territorial para su reactivación económica y generación de empleo. <http://www.pgrweb.go.cr/scij>
- Programa Estado de la Nación. 2021. Octavo Estado de la Educación 2021. Conare.
- RAP Pacífico. 2022. Procedimiento para la elaboración de un plan de acción institucional.
- Salazar Sánchez, K., M. Madrigal, y D. Céspedes. 2021. Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica, una mirada desde lo local. Informe Costa Rica. Conare - PEN. <https://estadonacion.or.cr/investigaciones/>
- Salazar Sánchez, K., y M. Madrigal Herrera. 2021. Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: Una mirada desde lo local. Informe regional. Conare - PEN. <https://estadonacion.or.cr/investigaciones/>
- Sánchez Hernández, L. 2018. Patrones territoriales y factores sociodemográficos asociados a los homicidios y el narcotráfico en Costa Rica. Estado de la Nación. <https://hdl.handle.net/20.500.12337/2973>
- Unión Europea y Gobierno de Aragón. 2012. Guía para la elaboración de un plan de acción : Sistema de adhesión a la EACCEL.



*info*SEGURA



**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo,  
Costa Rica**

Teléfono: (506) 22961544

*<http://www.pnud.or.cr> -Email: [registry@undp.org](mailto:registry@undp.org)*

Derechos de propiedad intelectual: Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo (PNUD-Costa Rica)