

## ¿Cómo lograr mayor incidencia en la Prevención de la Violencia y el Delito?

### Diagnóstico

Guatemala se encuentra entre los primeros cinco países latinoamericanos con las más altas tasas de violencia homicida, aún cuando la misma se ha reducido de 46.4 en el 2009 a 29.5 en 2015. Según los datos registrados hasta noviembre, se espera que en 2016 cierre en 27 por cada 100 mil habitantes.

La tasa de delitos contra el patrimonio también es alta, según los registros de la Policía Nacional Civil –PNC- en el 2015 fue 97 por cada 100 mil habitantes. En los últimos años han proliferado delitos como la extorsión, los cuales impactan fuertemente en la percepción de inseguridad. Además, recién se ha visibilizado el grave problema de la violencia intrafamiliar, el cual es considerado un factor de riesgo de la violencia.

La tasa de denuncias por extorsión inició en 31 por cada 100 mil habitantes en enero de 2016 y en octubre ya llegaba a 40, la tasa de robo de motocicletas bajó de 39 a 37 en el mismo periodo y la de robo de vehículos de 28 a 25. Hay que aclarar que estas tasas están basadas en los registros de denuncias de la PNC, por lo que no podrían estar reflejando la verdadera magnitud del delito, lo cual solo puede estimarse a través de una encuesta de victimización.

Al analizar los datos de delitos registrados se encuentra que los mismos están concentrados en algunos departamentos y municipios de país. Por ejemplo, el 80% del total de homicidios del 2015 fueron cometidos en 68 municipios (20% del total de municipios), y la mitad de todos los homicidios se registraron en 20 municipios de los 340.

También las denuncias por extorsiones reportadas en el periodo entre 2008 y 2014 muestran que el 77% fueron hechas en cinco departamentos (Guatemala, Quetzaltenango, Escuintla, Suchitepéquez y Chimaltenango).

En el caso de los homicidios, además de su concentración geográfica, existe una focalización por edades. De los 4,778 homicidios registrados en el 2015, el 31% de las víctimas fueron jóvenes entre 18 a 25 años. El rango de edades de 18 a 35 años concentró el 58% del total de homicidios del 2015. Además, como se ha señalado anteriormente, la mayoría de los victimarios también son jóvenes entre 18 y 35 años.

Existen diversos factores de riesgo asociados para que los jóvenes se involucren en actividades delictivas y en la violencia. Factores económicos, laborales, familiares y culturales que podrían resumirse en falta de oportunidades para los jóvenes, los cuales dificultan su transición hacia la vida adulta (CEPAL, 2015).

## **Prevención de la Violencia y el Delito en los planes del Gobierno 2016-2020**

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN- publicó en mayo del presente año la “Política General de Gobierno 2016-2020” en donde se menciona que la seguridad ciudadana es una de las prioridades del gobierno. Respecto a la prevención de la violencia se propone aplicar la acción estratégica del “Diseño y ejecución de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, y desarrollar programas con énfasis en la prevención de las violencias contra la mujer, armada, intrafamiliar y juvenil”.

Las metas estratégicas en el área de seguridad ciudadana descritas tanto por el Ministerio de Gobernación –MINGOB- como por SEGEPLAN son:

1. Reducción de seis puntos de la tasa de homicidios: de 29.5 por cada 100 mil habitantes en el 2015 a 23.5 en el 2019, y
2. Reducción de nueve puntos de la tasa de delitos contra el patrimonio: de 97 por cada 100 mil habitantes en el 2015 a 88 en el 2019.

Estas son las metas estratégicas que guían las intervenciones del MINGOB, las cuales abarcan desde la prevención de la violencia y el delito y la PNC hasta el Sistema Penitenciario. En última instancia, las intervenciones de dichas instituciones deben estar enfocadas en contribuir al logro de estas metas estratégicas ya sea directa o indirectamente, especialmente en la priorización geográfica realizada por el Ministerio para atender los 30 municipios con mayor incidencia criminal: 9 del departamento de Guatemala y 21 del interior del país.

### **La Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito**

La Política fue presentada a inicios del año 2014 por el Viceministerio de Prevención de la Violencia del MINGOB. La Política se basa en el modelo ecológico adoptado por la Organización Mundial de la Salud –OMS-, con intervenciones en el nivel individual, relacional, comunitario y social. Contiene 277 líneas de acción de acuerdo a una categorización territorial por incidencia delictiva. A la vez se listó la participación de 125 puestos clave de distinta jerarquía en diversas instituciones involucradas con la prevención de la violencia tales como ministerios, secretarías, municipalidades, comisiones, etc.

La política tal como está redactada hace referencia más a un plan de desarrollo de gobierno centrado en la seguridad ciudadana, pues abarca todos los niveles de intervención de la prevención, tres dimensiones distintas que pueden llegar a ser muy amplias y cinco ejes: 1) niñez, 2) adolescencia y juventud, 3) mujer, 4) armada, y 5) vial. El desafío de tener una política muy amplia es grande si se considera que los recursos son escasos. Además, el hecho de involucrar a 125 actores ubicados en diferentes instituciones de gobierno y en distintos niveles jerárquicos, hace que la gestión de la misma sea un gran reto.

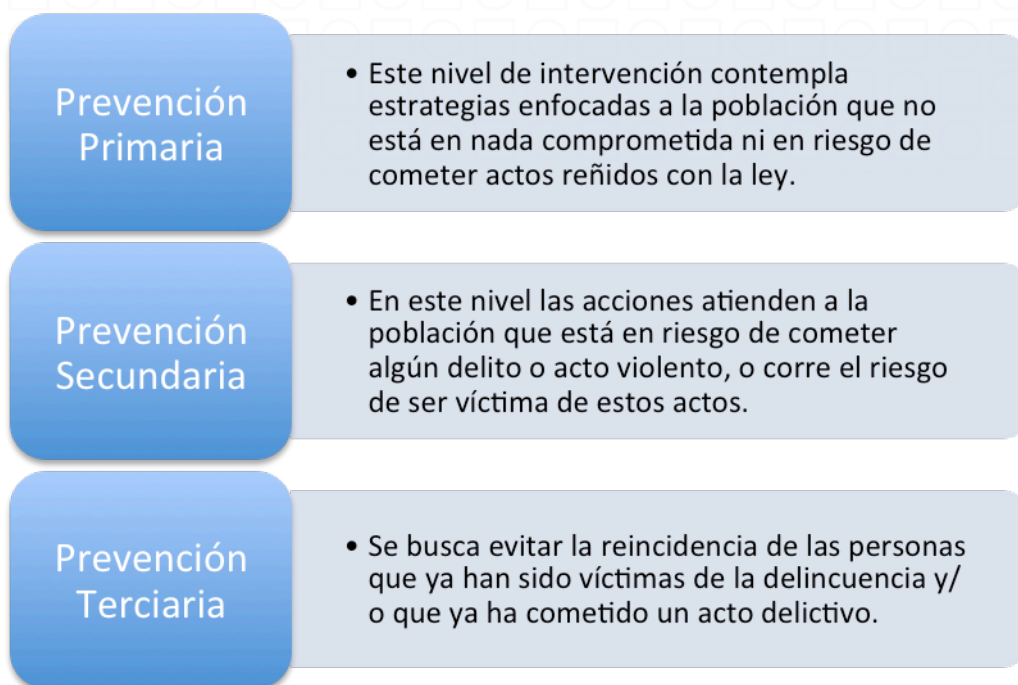
## Marco Conceptual de la Prevención de la Violencia y el Delito

La violencia se define generalmente como la intención de hacer daño físico, emocional o psicológico a otra persona. La OMS la define como el “uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona, o un grupo o comunidad que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.”<sup>1</sup>

El concepto de violencia es amplio y por lo mismo también las intervenciones necesarias para su prevención. En cambio, el delito tiene una connotación de tipo socio jurídica que se inscribe en el pensamiento prohibicionista y en la ley penal. Sobre el concepto del delito existen múltiples definiciones, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- lo define como “conductas censurables por naturaleza, que afectan de modo injusto los derechos fundamentales de sus víctimas –la vida, la integridad personal y el patrimonio-, y que han sido tipificadas y penalizadas por la legislación”.<sup>2</sup>

### Niveles de Intervención

La prevención de la violencia y el delito contempla tres niveles de intervención<sup>3</sup>:



<sup>1</sup> OMS (2002), “Informe mundial sobre la violencia y la salud”, pág. 5.

<sup>2</sup> PNUD (2009), “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010”, pág. 33.

<sup>3</sup> Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito 2014-2034, pág. 36.

## **La Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia –UPCV- del MINGOB**

Fue creada en febrero del 2008, como una “unidad especial de ejecución” adscrita al despacho ministerial y bajo la supervisión directa del Tercer Viceministerio que en aquel entonces era el Viceministerio de Apoyo Comunitario. Su objetivo es *“el desarrollo y aplicación de los planes, programas o proyectos de prevención comunitaria de la violencia”* y su fin es *“organizar y desarrollar la participación civil en los niveles comunitario, municipal y departamental”* para buscar una cultura de prevención de la violencia generando alertas tempranas y cultura de denuncia. Desde el 2012, el Tercer Viceministerio adoptó el nombre de Viceministerio de Prevención de la Violencia.

### **Principales Programas**

Atendiendo al diseño organizacional, actualmente se implementan dos programas a cargo del departamento de Organización Comunitaria y del departamento de Organización para la Prevención de la Violencia Juvenil con el apoyo de los demás departamentos de la unidad. Estos son:

✓ ***Programa de Organización Comunitaria***

Dio inicio en marzo de 2008, su objetivo es identificar factores de riesgo y protección que permitan elaborar diagnósticos, políticas y planes participativos para reducir la violencia y el delito. Su enfoque es crear y asesorar las comisiones de prevención de la violencia.

✓ ***Prevención de la violencia juvenil***

En este programa se implementan dos proyectos. El primero es dirigido a jóvenes que asisten a la escuela y el segundo a jóvenes fuera de la escuela. Los programas están a cargo del departamento de Organización para la Prevención de la Violencia Juvenil, el cual también tiene a su cargo la coordinación del programa de servicio cívico.

#### ***Escuelas Seguras***

Dio inicio en junio de 2009, su objetivo es consolidar a las escuelas públicas como espacios seguros y libres de violencia a través de estrategias de prevención. Abarca escuelas del nivel de educación primaria (7-12 años) y medio (básico y diversificado, 13 a 18 años). El abordaje abarca a estudiantes, docentes y padres de familia. Anualmente se han atendido entre 100 y 200 establecimientos. En la programación para 2016 se planificó abarcar 105.

#### ***Juntas de Participación***

El programa de Juntas de Participación Juvenil dio inicio en junio de 2010, su objetivo es trabajar con jóvenes en riesgo y vulnerabilidad. Busca el uso positivo del tiempo libre ajeno a los espacios educativos. Se enfoca en organizar a los jóvenes a nivel comunitario. Cada año se han creado entre 20 y 50 juntas. En la programación para 2016 se planificó crear 40.



## Principales desafíos

Al analizar el actual funcionamiento del Viceministerio de Prevención de la Violencia y de la UPCV se identificaron tres desafíos cruciales a resolver a fin de que los esfuerzos realizados desde el estado tengan impacto en prevenir la violencia y el delito, estos son:

- Generar lineamientos estratégicos
- Implementar sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos y personas
- Diseñar una estructura organizacional acorde a los proyectos priorizados

### Generar lineamientos estratégicos

Actualmente no existe una estrategia explícita de corto, mediano y largo plazo para la implementación de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito. Existe un Plan de Acción, pero no se le ha dado seguimiento, ni se está usando para orientar las acciones de prevención implementadas en los últimos años. Solo se han realizado acciones de “socialización” de la Política. La ausencia de lineamientos estratégicos de intervención incrementa el riesgo de que el criterio político domine el técnico en la forma en que la UPCV opera.

Tener una estrategia elaborada con líneas de acción priorizadas, ayudaría también para canalizar los aportes de la cooperación internacional en la implementación de proyectos específicos y no crear programas separados desvinculados de la estrategia gubernamental.

### Monitoreo y evaluación

Actualmente no se está implementando ninguna medición del impacto institucional, no hay evaluaciones por proyecto ni hay un sistema de evaluación del personal. Por lo cual no se puede establecer si los programas que se implementan son los mejores, se pueden mejorar o si existen otros programas y proyectos que valdría la pena implementar.

Las metas establecidas en la planificación responden a actividades (capacitaciones, asesorías y documentos) y no a resultados, lo cual a su vez impide ver el impacto de los programas en las metas estratégicas del MINGOB.

### Estructura organizacional

No se encontró claridad respecto a qué responde la estructura organizacional actual de la UPCV. Esto crea una difícil organización del recurso humano y financiero, lo cual se refleja en que más de la mitad del presupuesto se destina a la administración de la unidad y en la alta centralización del recurso humano. En primera instancia se puede concluir que el enfoque está en la organización comunitaria en detrimento del resto de programas. Aún así, existe una débil coordinación con organizaciones locales y comunidades debido a la distribución y gobernabilidad con los delegados, para los cuales no existe un perfil de puestos, por lo que a nivel de grado académico se observa alta variabilidad. La supervisión del trabajo de los delegados departamentales se dificulta ante la ausencia de un equipo que le de seguimiento cercano a su trabajo.

## Recomendaciones

1. **Elaborar un plan estratégico** con base en el Plan de Acción de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, las políticas de seguridad ciudadana del gobierno y el Plan de Seguridad y las metas estratégicas del MINGOB. Es necesario establecer metas a partir de una línea base con datos de denuncias de delitos complementado con una encuesta de victimización y percepción de la violencia y el delito.
2. **Focalizar las intervenciones** en la prevención secundaria y atender a personas en riesgo de ser víctimas y victimarios de la violencia, especialmente a jóvenes. Geográficamente debería focalizarse en los 30 municipios de mayor incidencia criminal, priorizados por el MINGOB. Es necesario diseñar y poner en práctica programas para atender a los jóvenes que no estudian ni trabajan. Esto incluye capacitación profesional para el trabajo, educación extraescolar y programas de empleo masivo.
3. **Crear un sistema de monitoreo y evaluación a nivel de proyecto.** Asignar a un departamento de la UPCV que le de seguimiento a los planes, programas y proyectos implementados tanto a nivel central por la Unidad como a nivel de los municipios/comunidades priorizadas.
4. **Establecer un sistema de evaluación del desempeño del personal.** Para ello es necesario elaborar los perfiles de los puestos. Especial importancia tiene el diseño de un sistema eficiente de coordinación de los delegados y subdelegados de la UPCV con las gobernaciones, consejos de desarrollo y municipalidades.
5. **Utilizar las mejores prácticas a nivel mundial** para fortalecer los programas de prevención de la violencia, las cuales recomiendan que las intervenciones deben ser integrales pero estar focalizadas en los territorios más afectados. Las intervenciones a nivel individual han mostrado los mejores resultados para reducir la violencia, especialmente los programas conductuales.

Los programas específicos para reducción de la violencia trabajan sobre las causas de la violencia y el delito. Ejemplos de estos programas de prevención de la violencia que han sido exitosos en otros países buscan:

- Disminuir el ausentismo escolar.
- Fortalecer las habilidades sociales y cognitivas de los jóvenes.
- Implementar intervenciones para el manejo de la ira y la impulsividad.
- Monitorear nuevos hogares para aconsejar sobre la crianza no violenta de niños y para reducir el abuso infantil (disciplina asertiva, etc).
- Fortalecer las capacidades para la mediación no violenta de conflictos.
- Fortalecer las capacidades de los jóvenes para el control de los impulsos, tener en cuenta las consecuencias y aprender sobre empatía.

Soluciones a desafíos públicos

**PROPUESTAS**

**#PrevenirViolenciaGT**