



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

Gestión de la seguridad ciudadana y prevención de la violencia desde los Gobiernos Locales en Costa Rica: la experiencia de la Municipalidad de Cartago (2010-2014).

Tesista

Licda. Yahaira Monge González

Director de Tesis

MSc. Julio Solís Moreira

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano

Agosto de 2019

AGRADECIMIENTOS

*“Cuando emprendas tu viaje a Itaca
pide que el camino sea largo,
lleno de aventuras, lleno de experiencias. “*
Constantino Cavafis.

Este documento es un resultado más de un largo proceso de formación que empecé cuando tan solo era una niña, con él se cierra un capítulo lleno de aprendizajes y desafíos que me han permitido crecer como persona y como profesional.

Durante este trayecto siempre me han acompañado mis padres, a quienes agradezco que siempre me impulsaran a prepararme e inculcaran en mí el valor del estudio y esfuerzo, tanto para tener más y mejores oportunidades en la vida como para contar con herramientas que me permitan aportar un granito de arena a la construcción de un mejor país. Gracias porque son mi cable a tierra, me recuerdan mis raíces, de dónde vengo y a sentirme orgullosa de eso y más allá de eso me impulsan a soñar en grande y llegar lejos.

A mi compañero de vida, Jose Miguel Jiménez, gracias por escuchar mis angustias, por tu paciencia, por no dejar que me rindiera en el camino a pesar del cansancio o las situaciones que la vida presentó, por creer y acompañarme en este largo trayecto a Ítaca. ¡Te amo!

A Giovanna Siles de la Municipalidad de Cartago, por todo el apoyo en la obtención de la información necesaria sobre la que se sustentó la experiencia de este documento.

También quiero agradecer a Julio Solís, mi Director de tesis, quien confió en mí, en mis capacidades y me brindó todo el soporte metodológico y su expertise en el área de seguridad ciudadana para llegar a buen puerto.

Sin duda, agradezco el camino recorrido, la experiencia vivida y a todas las personas que fueron parte de una u otra forma: a los profesores y equipo de la Maestría en Desarrollo Humano de FLACSO Argentina, gracias por compartir sus saberes y ampliar nuestra visión; a las compañeras y compañeros del postgrado mi respeto y la esperanza de hacer las cosas diferentes, poniendo al ser humano en el centro de las políticas públicas.

GRACIAS A TODOS!

INDICE GENERAL

I. INTRODUCCIÓN	1
II. MARCO TEÓRICO	5
2.1 <u>Estado del Arte</u>	5
2.1.1 El concepto de seguridad ciudadana.	5
2.1.2 La inseguridad ciudadana como obstáculo para el Desarrollo Humano.	9
2.1.3 Las relaciones del delito y la violencia.....	13
2.1.4 Principales aspectos para el abordaje de la inseguridad ciudadana.	16
2.1.5 Apreciaciones básicas sobre el concepto de capacidades estatales de gestión	18
2.2 <u>Antecedentes</u>	24
2.2.1 Las políticas públicas de seguridad en Costa Rica.....	24
2.2.2 Las municipalidades en el contexto de descentralización costarricense	35
2.2.3 Gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia desde el espacio local:40	
2.2.4 Situación general del Cantón de Cartago en materia de seguridad ciudadana entre el 2010 y el 2014. 46	
III. MARCO METODOLÓGICO	51
3.1 Hipótesis	51
3.2 Objetivo General:.....	51
3.3 Objetivos específicos:	51
3.4 Metodología.....	52
IV. RESULTADOS: LA EXPERIENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE CARTAGO.....	55
4.1 Estructura organizacional del Municipio y su efecto en la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.....	55
4.1.1 Las reglas de juego formales.....	56
4.1.2 Las reglas de juego informales.....	62
4.2 Relaciones interinstitucionales y comunitarias llevadas a cabo por el Municipio para aumentar su capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.	64
4.2.1 Relaciones del Gobierno Local e instituciones del Gobierno Central relacionadas con el tema de seguridad ciudadana:.....	65
4.2.2 Relaciones Gobierno Local y organizaciones comunales.	67
4.3 Procesos formativos e incentivos del personal de la policía municipal relacionados a la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.	70
4.3.1 Incentivos para la permanencia y aprendizaje.	70
4.3.2 Competencias profesionales del equipo.	73
4.4 Servicios ofertados por el Municipio de Cartago en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia a partir de la adquisición de capacidades de gestión.	75
4.4.1 Programas de regulación (acciones operativas).	76
4.4.2 Programas Preventivos.	77

V. CONCLUSIONES.....	83
5.1 Estructura organizacional del Municipio y su efecto en la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.....	84
5.2 Relaciones interinstitucionales y comunitarias llevadas a cabo por el Municipio para aumentar su capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.	85
5.3 Procesos formativos e incentivos del personal de la policía municipal relacionados a la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.	86
5.4 Servicios ofertados por el Municipio de Cartago en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia a partir de la adquisición de capacidades de gestión.	87
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	90
VII. ANEXOS.....	99

INDICE DE FIGURAS

Figura 1: Violencia delictiva desde la visión jurídico-penal	14
Figura 2: Estructura Orgánica de la Dirección de Fuerza Pública	27
Figura 3: Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social, Viceministerio de Paz	29
Figura 4: Cantón de Cartago. Promedio de delitos según distrito para el período 2010-2014.....	47
Figura 5: Estructura del área de seguridad comunitaria de la Municipalidad de Cartago.....	61

INDICE DE TABLAS

Tabla I: Niveles del enfoque de prevención de la violencia	17
Tabla II: Formas de abordaje del enfoque de prevención de la violencia	17
Tabla III: Programas preventivos desarrollados por el Área de Seguridad Comunitaria de la Municipalidad de Cartago a partir de la adquisición de capacidades de gestión en prevención de la violencia, 2010-2014	80

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N°1. Distribución absoluta de la cantidad de delitos registrados en el cantón de Cartago por tipo de delito y sexo según año de ocurrencia, 2010-2014.....48

Gráfico N° 2: Distribución absoluta de Infracciones a la Ley de Violencia Doméstica y Ley de penalización de Violencia contra las Mujeres, 2010-2014.....50

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo humano busca la eliminación de los obstáculos diversos que restringen y limitan la vida humana y evitan su florecimiento. Así, el desarrollo humano procura tender hacia la expansión de las libertades de las personas, a crear condiciones para que todas las personas puedan desarrollar su potencial, lo que implica fortalecer sus capacidades, garantizar el acceso a las oportunidades y principalmente remover los obstáculos que les impidan desplegar sus posibilidades de ser y de hacer. Dentro de esos obstáculos está la violencia social, como fenómeno que aqueja nuestra región.

En tal contexto a nivel regional surge la Declaración de Caracas, que establece cómo “el fenómeno delictivo en su interacción social lesiona el desarrollo integral de las naciones, ataca el bienestar espiritual y material de los pueblos, compromete la dignidad humana y crea un clima de temor y violencia que deteriora la calidad de vida” (Naciones Unidas, 1981: 3).

Desde esa perspectiva la inseguridad ciudadana guarda una relación de doble vía con el desarrollo humano: por un lado, “es el resultado de diversas condiciones de vulnerabilidad humana y, por el otro, representa un obstáculo para que las personas puedan concebir y concretar sus proyectos de vida” (PNUD, 2010: 7); además, erosiona el tejido social que contribuye al deterioro del ejercicio de las libertades y acceso a las oportunidades.

En Costa Rica, la inseguridad ciudadana se ha convertido en una de las mayores preocupaciones y desafíos de la sociedad costarricense. De hecho, dado el incremento de la criminalidad y el sentimiento de temor frente al fenómeno, la inseguridad ciudadana se instauró como un rubro indispensable en las campañas electorales y en las agendas políticas y, precisamente en este marco, el Gobierno Nacional junto con organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil inician un amplio debate sobre las mejores formas y estrategias para hacer frente a dicha situación.

De manera paralela a la situación de seguridad, a nivel local en Costa Rica se dan diversos procesos el procesos de descentralización que abren el debate sobre “la necesidad del fortalecimiento de los gobiernos municipales y el impulso de procesos de desarrollo

territorial” (Mora, 2009:11) motivando por un lado, la transferencia de responsabilidades habitualmente gestionadas por el Gobierno Central hacia los Gobiernos Locales, a la vez que se promueve el fortalecimiento de las capacidades de estos últimos para asumir y coadyuvar al Gobierno Central en determinadas áreas de interés para los habitantes de los cantones¹, entre ellas la gestión de la seguridad ciudadana.

En este contexto, bajo la Administración Chinchilla Miranda 2010-2014, se incorpora en los distintos marcos estratégicos de atención dos cuestiones hasta entonces poco reconocidas y desarrolladas para enfrentar las problemáticas de seguridad: por un lado, la incorporación de los Gobiernos Locales como actores estratégicos y por otro, la promoción del enfoque preventivo, como medio para incidir sobre los factores de riesgo asociados al crimen y la violencia de manera más focalizada.

De esta forma, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “María Teresa Obregón Zamora”, como la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ), promueven la combinación de los enfoques preventivos (proactivos) y de control (reactivos), articulando e integrando acciones en los distintos niveles de respuesta -nacional y local- en el plano institucional (Ministerio de Justicia y Paz, 2011), dando en este escenario un papel protagónico a los Gobiernos Locales.

En este marco de acción, las capacidades de gestión se convierten en un asunto estratégico para poder asumir plenamente el tema de seguridad ciudadana desde el Gobierno Local. Ante tal reto esta investigación tomo como objeto de estudio la experiencia desarrollada por la Municipalidad del cantón de Cartago, cabecera de la provincia que lleva el mismo nombre, quienes asumieron en el periodo 2010-2014 y en alianza con el Gobierno Central, el compromiso de adquirir las capacidades que les permitiera gestionar lo relacionado con la seguridad de su cantón. Hecho que los posiciona en el país como uno de los primeros Gobiernos Locales en trabajar el tema de seguridad ciudadana desde un enfoque integral.

La generación de capacidades se convierte en un tema medular que merece su estudio, en primer término, dadas las implicaciones prácticas que ellas conllevan respecto a la

¹ Según el Artículo 168 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, la División Territorial Administrativa del consta de tres tipos de unidad subnacional: provincias (7), cantones (82) y distritos (484).

formulación y ejecución de acciones y estrategias tendientes a incidir sobre las problemáticas de seguridad ciudadana del cantón; en segunda instancia, por la importancia que ello adquiere en el marco de la estrategia país de largo plazo asumida por el Estado costarricense en materia de seguridad ciudadana y finalmente, por las implicaciones que en materia de desarrollo humano hacen relación con la seguridad ciudadana.

De ésta manera, dado que es un tema de reciente data y con algunos estudios de caso al respecto, el conocer y analizar la experiencia de la Municipalidad de Cartago en la adquisición de capacidades de gestión para hacerle frente a la problemática de seguridad ciudadana, se convierte en un tema de alto interés que permite ampliar el conocimiento y el debate sobre el tema y sus formas de abordaje.

Este estudio resulta novedoso en tanto el tema de las capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana por parte de los Gobiernos Locales es de muy reciente data en el país y por tanto no ha sido muy estudiado desde la perspectiva bajo la que se pretende abordar en este trabajo. En el caso de Costa Rica, los estudios a nivel local se concentran mayoritariamente en señalar, de manera general, la falta de capacidades de los Gobiernos Locales para la toma decisiones y ejecución de políticas locales, pero no se cuenta con estudios que permitan conocer las experiencias llevadas a cabo por estos en materia de seguridad ciudadana.

El conocimiento profundo de las acciones llevadas a cabo por la Municipalidad de Cartago permitirá reconocer los cambios ocurridos, sus logros y los retos a superar para seguir fortaleciendo los procesos sucedidos en el periodo de estudio. En ese sentido será en sí mismo una especie de radiografía y por tanto un instrumento que permita replantear acciones que se encuentran en marcha o bien plantear nuevas acciones a partir de sus propios intereses, necesidades y aspiraciones.

Además, los resultados del estudio permitirían ayudar a visibilizar la experiencia y poner a disposición de otros municipios interesados en la temática, ideas y herramientas para desarrollar su propio proceso en esta materia.

Asimismo, los resultados de este estudio podrían ayudar a visibilizar y fortalecer los debates que abogan por la incorporación efectiva de los Gobiernos Locales como actores

estratégicos en materia de seguridad ciudadana. Como se ha mencionado esto implica más que una transferencia de responsabilidades, la asignación necesaria de distintos recursos desde el Gobierno Central al Local de manera que permita a estas últimas instancias contar con las capacidades para brindar respuestas acordes a su propia realidad y posibilidades.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Estado del Arte

Este apartado busca exponer cómo se entenderá el concepto de seguridad ciudadana en la presente investigación, así como sus implicaciones para el desarrollo humano. Tal definición será necesaria al momento de analizar la experiencia de la Municipalidad de Cartago en la adquisición de capacidades de gestión en políticas de seguridad ciudadana.

2.1.1 El concepto de seguridad ciudadana.

Existe una diversidad de perspectivas desde las que se puede analizar el concepto de seguridad²; las mismas remiten a transformaciones dentro de los procesos de gestión pública propios de la evolución histórica regional de Estados autoritarios a Estados democráticos (Solís 2015:5; Lipschutz 1995: 6).

De hecho, la noción tradicional de seguridad, que giraba en torno a la amenaza externa y por ende a la defensa de los intereses del Estado-Nación, como la soberanía y la autonomía, fueron cuestionados y transformados -particularmente- a partir de los procesos asociados con el fin de la Guerra Fría y entrada de la globalización, los cuales vinieron a desdibujar las “fronteras” (CIDH 2009:7).

Tal y como lo apunta Monge (2008:20) “el enemigo externo tradicional es desplazado y la atención gira en torno a nuevas necesidades y realidades del entorno, que vinculan a la seguridad con factores de orden interno”. De modo tal que dicho replanteamiento empieza a poner en el centro de atención las amenazas enfrentadas por las personas, no por lo territorios.

En este contexto, la seguridad puede agruparse y definirse:

² Conceptos tales como seguridad pública, seguridad democrática, seguridad interna, seguridad nacional, seguridad humana, seguridad regional, seguridad global y seguridad ciudadana, forman parte de la amplia gama de definiciones que han acompañado en diferentes momentos históricos la forma como se entiende y abordan las problemáticas de seguridad desde los procesos de gestión pública .

“(…) de acuerdo con el nivel de análisis que adoptan (el individuo, la comunidad, el Estado, la región y el mundo), las amenazas que subrayan (delito común, delincuencia organizada, guerras, hambre, pobreza) o incluso desde las respuestas de política pública (prevención frente a represión, por ejemplo)” (CIDH 2009) .

Al respecto, en los últimos años, los aportes de la academia y de los organismos internacionales han permitido una comprensión más adecuada del concepto de seguridad y su abordaje conforme a la realidad y momento histórico que acontece³.

Dada la multiplicidad de conceptos se hace preciso aclarar que, desde el punto de vista de esta investigación, la definición de seguridad se centra en el concepto de seguridad ciudadana y su relación con los referentes normativos de seguridad humana, derechos humanos y desarrollo humano⁴.

Dicho esto, para poder llegar a brindar una definición de seguridad ciudadana, habrá que definir de manera suscita los conceptos de seguridad humana, derechos humanos y desarrollo humano.

En primer término, la seguridad humana se define como “la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad” (PNUD, 2006: 31; PNUD, 2013:5), por su parte el desarrollo humano es entendido como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos” (PNUD, 2010:30).

En su vínculo y diferencia es preciso anotar que, el desarrollo humano:

“(…) refiere a la ampliación de la gama de opciones de que dispone la gente; mientras que la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre” (PNUD, 1994:26).

Por su parte la seguridad ciudadana debe ser entendida como una parte específica de la seguridad humana, pues forma parte de la categoría de amenazas a la seguridad personal,

³ Arriagada y Godoy 2000: 112; CIDH 2009: 9; BID 2012; entre otros.

⁴ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha analizado desde la década de los noventas el fenómeno de la seguridad ciudadana y su especial vínculo con enfoques como el de seguridad humana y desarrollo humano. Sus estudios sirven de base para este apartado.

-y más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia-, la cual es a su vez, una de las siete dimensiones que componen la seguridad humana⁵.

Tanto de manera analítica como en la práctica, la seguridad ciudadana se encuentra ligada a las demás dimensiones que componen la seguridad humana en el tanto su ausencia o presencia afecta en buena medida formas más amplias de esta última; a la vez, la seguridad ciudadana mantiene una mutua retroalimentación con el desarrollo humano, en el tanto una y otra se convierten en condiciones necesarias para su pleno ejercicio (PNUD, 2013:8).

Sobre el particular, cabe resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, planteó en su informe de 2009, una clara referencia en el sentido de que adicionalmente la seguridad ciudadana, al referirse a modalidades específicas de vulnerabilidad ocasionadas por la violencia y el despojo- comprometen el disfrute del núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas⁶, lo que a su vez limita el desarrollo humano de las personas.

Específicamente la Corte afirma que “en el ámbito de la seguridad ciudadana se encuentran aquellos derechos de los que son titulares todos los miembros de una sociedad, de forma tal que puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes” (CIDH 2009:35)

Nótese que no son conceptos que se contraponen si no que se refuerzan mutuamente, de manera que, “la noción de seguridad humana nos habla, pues, de condiciones básicas y garantías mínimas para el desarrollo humano, de un núcleo vital que deber ser protegido para que la libertad pueda florecer” (PNUD 2006:32). Con base en lo anterior, la seguridad ciudadana se convierte en una condición necesaria que hace referencia a la

⁵ La Seguridad Humana posee siete dimensiones: seguridad económica, alimentaria, amenazas a la salud, a la seguridad personal, conflictos comunitarios y violencia política. Para ampliar se recomienda ver: PNUD (1994): Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana. Informe sobre Desarrollo Humano. -1ª ed.- México. Cap. II

⁶ “Los Derechos Humanos constituyen un piso mínimo de prestaciones exigibles por cualquier persona, cuya tutela efectiva es condición sine qua non para la expansión de las capacidades humanas” (PNUD 2006: 32).

protección de derechos para llevar a cabo las libertades, la integralidad física de las personas y las oportunidades que integran el desarrollo humano.

En términos generales, se podría afirmar que la seguridad ciudadana protege el núcleo básico de los derechos de las personas, lo cual desde el punto de vista del desarrollo humano impacta tres dimensiones: la individual, la social y la institucional, todas referidas a la manera como las personas desarrollan sus proyectos de vida y se relacionan con su entorno -comunidad e instituciones-.

En esa línea se han planteado varios conceptos de seguridad ciudadana que lejos de ser excluyentes se refuerzan mutuamente.

La seguridad ciudadana consiste entonces en 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 (Informe Caribe PNUD 2013: 7).

En otros informes, la seguridad ciudadana refiere a “la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas –su vida, su integridad, su patrimonio– contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas” (Informe Centroamérica PNUD 2010: 31)

En esa misma línea, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005 para Costa Rica propone como definición de la seguridad ciudadana “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD, 2006: 35). Concepto sobre el cual descansará la presente investigación.

Es claro que la definición la seguridad ciudadana ha evolucionado hacia la protección de un haz de los derechos básicos y seguridades jurídicas -que permiten la expansión plena de las capacidades y libertades de las personas- y que por su naturaleza habría de ser provista por el Estado de Derecho.

Como parte ineludible a la comprensión de la seguridad ciudadana, se debe tener presente la doble condición que posee: por un lado, refiere a hechos de violencia o despojo registrados y cuantificados a través de partes administrativos y encuestas de victimización (dimensión objetiva); por otro, refiere a la percepción de inseguridad, lo cual implica la

sensación de temor de que ocurran situaciones que afecten la integridad personal o lesionen derechos fundamentales (dimensión subjetiva) (Ortiz, 2010:5 y PNUD, 2006: 308).

La dimensión subjetiva se encuentra determinada por: a) la interpretación que realizan las personas de la información sobre los hechos violentos o delictivos, b) por el hecho de haber sido víctima, o bien c) por la influencia de los mismos medios de comunicación (los cuales sobredimensionan en ocasiones los hechos violentos).

Según PNUD, el sentimiento de seguridad es “tan importante como la amenaza real, toda vez que la amenaza percibida (aun sin un fundamento objetivo) es la que, en forma exclusiva, genera alteraciones visibles, frecuentemente muy negativas, en el comportamiento individual y social” (2006: 45).

En ese sentido, la inseguridad, es vista como las distintas formas de violencia o despojo a las que se encuentran expuestas las personas, vulnera el núcleo duro de los derechos - como por ejemplo el derecho a la vida, el de tránsito, el patrimonio, la integral física y emocional- todos necesarios para lograr ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus libertades. Esta apreciación es determinante en el tanto, la seguridad ciudadana se convierte en un requisito indispensable para lograr el desarrollo humano.

Ante ello, el rol del Estado en materia de seguridad ciudadana tiene como objetivo último “el goce pleno de las libertades y derechos civiles, políticos y sociales de las personas,” (Sain y Sersale, 2008: 219) hecho que convierte a la seguridad ciudadana en un derecho fundamental y en un bien público primario de naturaleza imprescindible, susceptible de ser demandado por la ciudadanía y garantizado por el Estado.

2.1.2 La inseguridad ciudadana como obstáculo para el Desarrollo Humano.

El concepto de Desarrollo Humano⁷, constituye un hito histórico que marca la forma en la comunidad internacional entiende y mide el desarrollo. Este concepto plantea la

⁷ El concepto surge en el contexto del proceso de crítica a la economía del desarrollo dominante, que se caracteriza por proponer al crecimiento económico como su único objetivo; precisamente el desarrollo humano cuestiona que el desarrollo de una nación dependa exclusivamente de la expansión del capital

necesidad de “reconocer que la verdadera riqueza de las naciones son las personas y que el objetivo del desarrollo debe ser la creación de condiciones que permitan que las personas disfruten de una vida larga, saludable y creativa” (PNUD 2013: 3).

Este enfoque permite entender el desarrollo como un proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna⁸.

De esta manera, el desarrollo humano debe tender hacia la expansión de las libertades de las personas, a crear condiciones para que todas las personas puedan desarrollar su potencial, lo que implica fortalecer sus capacidades, garantizar el acceso a las oportunidades y remover los obstáculos que les impidan desplegar sus posibilidades de ser y de hacer.

Para Sen (1999:16), “el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada”. Desde esta perspectiva, el desarrollo precisa de la remoción de los obstáculos que restringen y limitan la vida humana y frente a ello, se debe entender que la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal.

Uno de los obstáculos que restringen el desarrollo humano de las personas es la inseguridad ciudadana. Para el PNUD, “la protección de la vida, así como la integridad física y material de las personas son requisitos fundamentales para que puedan ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus libertades” (PNUD 2013: 4).

En el caso costarricense, la inseguridad ciudadana, constituye uno de los principales problemas de la población. Los resultados obtenidos de la Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana de 2006 (PNUD 2007), evidencian una tendencia al deterioro de la

económico y resalta la importancia del capital humano. Implica una nueva forma de concebir los retos del desarrollo y de medir y evaluar las acciones tendientes a mejorar el bienestar de las personas. Este cambio de paradigma o enfoque en el que se concibe el desarrollo fue liderado por fue liderado por Mahbuh Ul-Haq (1990) y Amartya Sen (1990). Posteriormente, el Programa de Naciones Unidas ha impulsado una amplia difusión y análisis a nivel internacional, aplicándolo a diferentes temas, uno de ellos el de seguridad ciudadana.

⁸ El IDH registra los avances logrados y retos en dimensiones: esperanza de vida al nacer, años de educación e ingreso nacional bruto per cápita.

percepción de la inseguridad ciudadana por parte de los ciudadanos. En total, un 33% de los individuos reportó que la inseguridad ciudadana era el principal problema que enfrentaba el país y más del 80% percibía a Costa Rica como un país poco o nada seguro.

Asimismo, los resultados señalan que uno de cada cuatro hogares costarricenses había enfrentado algún evento de victimización durante los últimos doce meses. La mayor incidencia de eventos de victimización se ubicó en los delitos contra el patrimonio de las personas, donde 21% de los hogares reportó haber padecido alguno de ellos. A ello debe sumarse una tendencia al alza de las muertes violentas en el país, la cual alcanzó en 2017 la tasa más alta registrada históricamente en el país con 12.1 homicidios por cada 100 mil habitantes (Observatorio de la Violencia, 2017)

En la práctica, la inseguridad ciudadana impacta negativamente el desarrollo humano a partir de tres dimensiones: la individual, la social y la institucional, dado que

“Afecta profundamente las capacidades y las libertades de las personas, la manera como construyen la vida en sociedad y su relación con las instituciones del Estado. Asimismo, la inseguridad genera importantes costos, desde el gasto público de las instituciones y los gastos privados de los ciudadanos para procurarse seguridad, hasta los costos irreparables en la vida y en la integridad física de las personas” (PNUD 2013:93).

A partir de lo expuesto en el informe sobre Desarrollo Humano 2013 (2013: 93-107) se podría afirmar que:

- a) **La inseguridad representa un obstáculo para la expansión de las capacidades y de las libertades individuales:** la victimización y la percepción frente al delito y la violencia propician que las personas modifiquen sus comportamientos y actividades tanto a nivel individual y familiar para sentirse seguros y protegidos. Estas medidas varían según la edad, el género, el lugar de residencia y las condiciones económicas de los individuos y pueden implicar medidas que van desde la restricción del libre tránsito -movilidad- hasta aquellas relacionadas con la autoprotección, por ejemplo, la adquisición de armas de fuego, y pago de servicios privados de seguridad, mismos que implican una erogación considerable de recursos propios.

- b) La inseguridad ciudadana erosiona el tejido social:** el temor afecta la confianza entre ciudadanos y desarticula el tejido social. Lo anterior tiene efectos tales como escasa participación y vinculación con la comunidad, abandono de espacios públicos, privatización de zonas comunes -parques infantiles, plazas deportivas y construcción de condominios-, situación que afecta la identidad colectiva.
- c) La inseguridad ciudadana genera un impacto económico negativo para el país:** La estimación contable de los costos estima el impacto en el gasto público, el gasto privado y las pérdidas sufridas por las víctimas. Para ello se distingue entre tres tipos de costos: primero, los costos anticipados, que son aquellos en los que incurre tanto el Estado como los actores privados para reducir el riesgo de victimización (medidas preventivas); segundo, los costos que se producen como consecuencia del delito (costos por daños a la propiedad, pérdida de bienes); tercero, los costos en los que incurre el Estado para identificar, perseguir y castigar a los responsables, así como los gastos sucesivos. Según el informe, para el caso de Costa Rica, el costo del crimen y la violencia como gasto del PIB representa un 2,52 %.
- d) La inseguridad ciudadana posee un impacto negativo en la Gobernabilidad Democrática:** tanto la percepción como los índices de inseguridad desempeñan un factor significativo en la medición del nivel de satisfacción de la democracia y de sus instituciones; por ello, cuando los individuos perciben su ausencia o insuficiencia se proyecta desde la ciudadanía insatisfacción y desconfianza hacia las estructuras institucionales y la provisión de seguridad por parte del Estado, lo cual favorece el respaldo a políticas represivas y el apoyo a respuestas al margen de la ley.

Queda claro que la inseguridad en sus manifestaciones delictivas y de violencia social limitan el desarrollo humano, estos afectan la vida cotidiana de las personas, el tejido social y las relaciones comunales y presenta grandes retos a la institucionalidad democrática. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano, la protección de la integridad física y patrimonial de las personas constituyen requisitos fundamentales y necesarios en el proceso de ampliación de sus capacidades y ejercicio pleno y efectivo de sus libertades.

2.1.3 Las relaciones del delito y la violencia

Para profundizar en lo expuesto, es necesario realizar una delimitación analítica de los conceptos de delito y violencia, lo que permitirá comprender las diferencias e interrelaciones analíticas surgidas en modo de una cuestión social que deviene de implicaciones prácticas para su abordaje.

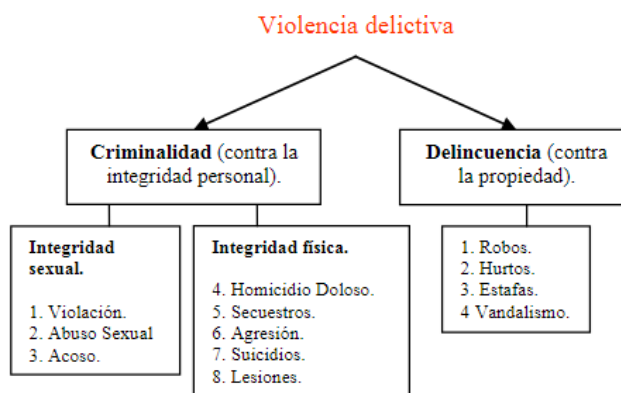
Por un lado, queda claro que, al hacer alusión a hechos de despojo, el concepto de inseguridad ciudadana nos remite necesariamente a una relación con ciertas conductas prescritas como ilegales y que como tales son penadas por ley.

En este marco, siguiendo a Araya (2011) estas conductas ilegales son definidas como “todo acto, conducta u omisión que está penado por la Ley, contemplado en el Derecho Penal como delito y, por tanto, sancionado legalmente”. Es decir, un delito es aquel comportamiento que sólo es posible definirlo, tipificarlo y sancionarlo con base en lo establecido como tal en el Derecho Penal.

Asimismo, se debe tener presente que la inseguridad ciudadana puede implicar distintos grados y tipos de violencia⁹. Desde una visión jurídico penal, la violencia delictiva, “es la violencia ligada a los delitos comunes (contra la propiedad: robos, hurtos, etc.) y asociada al uso o amenaza de la fuerza con la intención de vulnerar la integridad de las personas (agresiones, lesiones y homicidios)” (Solís, 2017:3). Para el autor, el rasgo distintivo radica precisamente en su articulación con aquellas conductas prescritas en Derecho Penal como ilegales, tal y como se observa en la siguiente imagen.

⁹ Existe un amplio consenso de entender la violencia como el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño de manera recurrente y como una forma de resolver los conflictos (Arradiaga, 999: 8). Siguiendo la clasificación de la OMS (2002: 5-6), las expresiones de la violencia pueden clasificarse en a) interpersonal, esto es aquella infligida por una persona a otra, sea entre conocidos -incluyendo relación sanguínea- o desconocidos; b) colectiva, que refiere a modalidades de violencia ejercida por grupos hacia otros grupos o personas y c) autoinfligida.

Figura 1: Violencia delictiva desde la visión jurídico-penal



Fuente: Solís, J. (2017)

Ante tal definición, el autor siguiendo a Garrido y Redondo (2006: 47) advierte que el asumir la violencia desde una visión jurídico penal plantea el riesgo de dedicar los esfuerzos y recursos de los órganos públicos al control de la delincuencia, más que a su explicación y prevención. Lo anterior implica un dilema sobre las formas de abordaje de la criminalidad y la eficacia de las acciones “pues hay evidencia suficiente para comprender que la criminalidad tiene un origen social, por elementos de privación, acumulación de desventajas y vulnerabilización” (Solís, Idém).

Ante tal escenario, el autor realiza dos planteamientos de análisis sobre las dificultades que presenta la asociación entre la violencia delictiva y los delitos tipificados:

“a) La violencia delictiva puede exhibirse como una conducta individual y de origen inmediato, problema que se convierte en una limitación para ubicar problema a nivel general (colectivo o estructural), en las relaciones socialmente construidas que dan origen a los comportamientos delictivos. b) Además de lo anterior, la asociación entre violencia y delito se conciben mediante la medición y administración de indicadores operativos de esas tipologías jurídicas (homicidios, robos, hurtos, etc.), evadiéndose así la riqueza de los elementos cualitativos y organizativos asociados al origen social de tales conductas, por ejemplo, las condiciones culturales, simbólicas, espaciales y estructurales.” (Solís 2017:4)

Ambos planteamientos son esenciales pues cuestionan una visión limitada sobre la comprensión del fenómeno de la inseguridad ciudadana, que ha conllevado en la práctica y por inercia institucional a la atención e intervención que privilegia el control sobre la prevención.

De manera general, se podría afirmar que el delito y la violencia poseen diferencias, pero ambos se encuentran interrelacionados. Algunos autores como Buvinic, Morrison y Shifter (BID, 1999:4) y Arradiaga (1999) que han estudiado el fenómeno del delito y la violencia en el contexto de América Latina y el Caribe advierten acerca de la necesaria distinción y relación entre el concepto de violencia y el de delito. A este respecto, señalan que existen:

- a) Delitos violentos, por ejemplo, los robos a mano armada y las agresiones sexuales;
- b) Delitos no violentos, tales como la tacha de vehículos y los hurtos, y
- c) Actos de violencia no penalizada o no considerada delito, como es el caso del acoso sexual callejero¹⁰.

Lo anterior quiere decir que, existen actos tipificados como delito que se comenten utilizando algún tipo y grado de violencia; también se pueden presentar delitos en los que no media violencia alguna contra la víctima y finalmente, pueden darse determinados actos violentos que no son considerados o tipificados como delito.

Esta diferenciación y niveles de relación entre los conceptos es muy importante pues permite comprender las posibles repercusiones físicas, psicológicas, patrimoniales y/o legales de los involucrados (víctimas y victimarios) pero además, la distinción -más allá de la visión jurídico penal-, permite considerar, desde el punto de vista de las políticas públicas y el accionar de los órganos públicos dedicados a la atención del delito y la violencia, distintas acciones o estrategias diferenciadas según la situación descrita sobre la que se pretenda incidir.

¹⁰ Problema tratado -en el caso costarricense - únicamente por la vía de sanciones administrativas según lo estipulado en el artículo 385 del Código Penal Civil que define dichas acciones como contravenciones contra las buenas costumbres.

2.1.4 Principales aspectos para el abordaje de la inseguridad ciudadana.

En términos de abordaje de las problemáticas de inseguridad ciudadana, conviene tener presente los enfoques aplicados, mismos que influyen – de manera separada y combinada – en el tipo de respuestas institucionales frente a las situaciones de seguridad.

En primer término, se pueden identificar dos enfoques: el represivo y preventivo. El Enfoque Represivo “supone la utilización de mecanismos de represión y reparación para responder a la comisión de los delitos a través del trinomio policía-juez penal-sistema penitenciario” (PNUD, 2006) Algunos ejemplos de medidas de tipo represivo son: el incremento de la severidad de las penas, más policías y cárceles, entre otras.

Para autores como Rico (2006) este modelo se ve reforzado en parte por la insatisfacción de los ciudadanos al ver crecer los niveles de inseguridad y por el temor que estos actos generan. Sin embargo, cabe resaltar que la utilización de este modelo tiene un impacto limitado en la reducción del delito, debido a que a afronta únicamente los actos delictivos, es decir, su accionar es posterior (ex post) a la comisión de los delitos, a la vez que excluye soluciones a las causas que provocaron dichos actos.

Lo anterior refleja, en términos generales, una visión restringida de la seguridad ya que no se hace cargo de los diversos factores que inciden en el aumento de la violencia y la criminalidad. Asimismo, existen estudios (Arriagada y Godoy, 1999) que evidencian que este modelo presenta otras limitaciones, relacionadas particularmente con la pérdida de confianza de la ciudadanía respecto a la capacidad de respuesta estatal así como problemas de hacinamiento y violación de Derechos Humanos en las cárceles.

Mientras tanto, el Enfoque Preventivo, refiere al “conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito” (PNUD, 2006). Las políticas formadas alrededor del modelo preventivo poseen distintos alcances y suposiciones sobre las causas de los actos que han de ser prevenidos. Si bien sus resultados son más lentos en alcanzar que el enfoque tradicional, Waller (2007: 167-173) afirma que las acciones preventivas implican un menor costo y sus efectos son significativamente positivos y de mayor sostenibilidad en el tiempo.

Por otro lado, dada la complejidad de la violencia y el delito, existen tres niveles de prevención que expresan los momentos en los que la intervención repercute en un problema concreto: primario, secundario y terciario, tal como se muestra en la tabla I.

Tabla I: Niveles del enfoque de prevención de la violencia

Nivel Primario	Nivel Secundario	Nivel Terciario
Estrategias/acciones que se emplean para evitar que se produzca un hecho (delictivo/violento).	Consiste en detectar el problema en su fase inicial e impedir su evolución. Implica la realización de un diagnóstico temprano, para que a partir de ello se realice una intervención.	Acciones dirigidas a reducir las secuelas o complicaciones provocadas por la violencia y el delito. Implica el tratamiento o rehabilitación, tratando de reducir daños ocasionados.

Fuente: elaboración propia con base en: Organización Panamericana de la Salud (1996)

Asimismo, es posible identificar formas de abordaje utilizando el enfoque preventivo: situacional, comunitaria y social, tal como se muestra en la tabla II.

Tabla II: Formas de abordaje del enfoque de prevención de la violencia

Prevención situacional	Prevención Comunitaria	Prevención Social
Medidas tendientes a impedir determinados actos criminales y hechos violentos en los espacios urbanos y reducir la percepción de temor de la población, mediante una serie de medidas no penales, que involucran principalmente estrategias socio espaciales.	Se refiere al contexto inmediato donde se implementan las acciones de prevención, que pueden ser de diversa clase. Este tipo de prevención genera una efectiva movilización de recursos dirigidos hacia la construcción de capital social. Implica la articulación de redes de apoyo en las comunidades, conformadas tanto por la ciudadanía, como por instituciones que tienen el fin de intervenir, en forma directa, sobre los problemas locales que incrementan el riesgo social y la violencia	Está focalizada en acciones de política social -empleo, educación, vivienda, salud, etc.- que pretenden disminuir la exclusión e inhibir el desarrollo de factores que inducen, a los individuos, a incurrir en patrones de comportamiento violento o delictivo. De manera general podríamos afirmar que se trata de un tipo de intervención que pretende incidir sobre factores estructurales a los que se ven expuestos, en mayor medida, las poblaciones vulnerables.

Fuente: elaboración propia con base en PNUD (2010) y Tocornal (2004)

Desde la acción pública, ambos enfoques -el represivo y el preventivo- deben entenderse como complementarios y necesarios para incidir de manera eficaz y eficiente en las múltiples problemáticas relacionadas a la inseguridad ciudadana.

En ese marco, las diferentes instituciones que atienden e intervienen el delito y la violencia poseen mandatos específicos -en control o prevención- y sobre ellos han generado distintas capacidades que les permiten alcanzar los fines asignados.

Precisamente, en el próximo apartado se expondrán los principales elementos relacionados al concepto de capacidad estatal, los cuales permitirán comprender su importancia para lograr planificar y alcanzar metas en materia de seguridad ciudadana.

2.1.5 Apreciaciones básicas sobre el concepto de capacidades estatales de gestión

El rol del Estado como actor que incide en las distintas tramas sociales, económicas y políticas ha sido ampliamente tratado por distintos autores en las ciencias sociales. En este escenario, el uso del concepto de capacidad estatal permite comprender la vinculación y alcances de éste con la finalidad e influencia de los entes gubernamentales. En este apartado se plateará una breve reseña de los aportes teóricos de distintos autores, los cuales comparten y complementan el concepto de capacidad estatal.

Inicialmente se hace necesario precisar a partir del análisis de Bertranou (2013), que proponen analíticamente el abordaje del fenómeno de la incidencia o influencia estatal ha involucrado conceptos tales como el de poder y el de fuerza. Para los alcances del presente documento se considera el planteamiento del autor, en tanto afirma que “ambos conceptos están más estrechamente asociados a situaciones ‘finales’ o resultados, (mientras que) el concepto de capacidad en su acepción más instrumental o contingente, se presenta con rasgos ‘condicionales’ o como requisito para el logro de alguna finalidad pública” (p. 5)

De manera reciente, el PNUD (2010: 05) ha brindado una breve pero contundente definición del concepto de capacidad estatal, en el que se comprende la capacidad

asociada al Estado como “los medios para planificar y lograr metas (capacity is the means to plan and achieve)”.

La definición anterior está relacionada con la apreciación inicial planteada por Bertranou, ya que pone en evidencia el carácter de “condición previa”. Refiriéndose así a condiciones efectivas y necesarias que pueden adscribirse a distintos entes estatales en función de finalidades específicas.

Años atrás, autores como Grindle (1996), realizaron aportes valiosos para la comprensión y análisis del término, asegurando que “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva distintas funciones” (p. 7). Al respecto planteaba un desglose del concepto haciendo énfasis en cuatro componentes o dimensiones, que deben mostrar los Estados -o sus agencias- para ejercer un buen desempeño de sus funciones: capacidad institucional, capacidad técnica, capacidad administrativa y capacidad política. Al respecto, Alonso retomando a Grindle, procede a explicar dichas capacidades:

“La capacidad institucional, en tanto competencia del estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. (...) La capacidad técnica que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y las políticas públicas en general. En tercer lugar, la capacidad administrativa, esto es la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios. Por último, la capacidad política entendida como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad” (Alonso, 2007:2).

Una consideración no menor relacionada a los componentes o dimensiones citados supra es el hecho de que cada una de ellas puede considerarse como una condición necesaria, por ende, de manera individual o aislada no serían suficientes para lograr niveles relevantes capacidad estatal, es decir, la capacidad estatal requiere necesariamente de un nivel óptimo o adecuado de todas ellas para el logro de determinado fin.

Es preciso destacar que a partir de las dimensiones propuestas por Grindle, autores como Repetto y Alonso han propuesto simplificaciones de éstas. Repetto (2007) define como dimensiones (utiliza el término componentes) de la capacidad estatal a las capacidades administrativas y las políticas, entendiendo que las técnicas o las institucionales no constituyen dimensiones discernibles de manera mutuamente excluyente a las anteriores; mientras que Alonso (2007) percibe conceptualmente las capacidades técnicas y administrativas como conceptualmente unificadas, a lo cual le llama funcionamiento tecnoburocrático, mientras que percibe las capacidades institucionales y políticas como dimensiones imbricadas, las cuales entiende como dimensión relacional de las capacidades estatales.

A manera de síntesis, es posible observar que el concepto de capacidad supone la asignación de una cualidad o aptitud a entes (actores) estatales, las cuales pueden estar o no presentes en las diversas unidades gubernamentales y en diferentes grados según una serie de condiciones dadas. Por tanto, siguiendo a Bertranou (2007) entenderemos para efectos del presente trabajo, que la capacidad estatal es la “aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (p. 11).

En ese sentido, se tienen presentes las reflexiones expuestas por parte del autor en torno al concepto establecido: en primer término, el Estado puede ser más o menos capaz, en función de la existencia de dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional. En segundo lugar, el concepto de aptitud remite a la idea de la existencia de condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos.

Siendo así, la capacidad entonces no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de dichos resultados. En ese sentido no podría analizarse la capacidad en abstracto o desligada de funciones y fines que deben ser cumplidos.

En relación a lo anterior, Grindle asegura que las capacidades requeridas para la consecución de determinados fines pueden crearse, ajustarse o incrementarse. En ese sentido, Grindle (1997), define la construcción de capacidad (capacity building) como el “conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (responsiveness) del desempeño gubernamental”. A su vez,

caracteriza la capacidad de respuesta como el nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas.

Para Hildebrand y Grindle (1997) la construcción de dichas capacidades propicia la “habilidad para desempeñar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad” (citado por Alonso: 2007: 2). Sin embargo, las autoras también ponen de manifiesto la existencia de cinco dimensiones que podrían afectar la capacidad estatal: el ambiente de la acción, el contexto institucional del sector público, la red de trabajo o conjunto de organizaciones involucradas, las organizaciones y lo referente a recursos humanos¹¹.

Para autores como Bertraneu (2013) un análisis detallado de las dimensiones que afectan la capacidad, “permiten captar las brechas de capacidad existente (capacity gaps)” (p.8); estas últimas entendidas por Oszlak (2004) como una “brecha o hiato perceptible entre lo que una organización se propone realizar en cumplimiento de su misión y lo que efectivamente consigue” (p. 151).

A partir de lo expuesto por Oszlak, la identificación de brechas permitiría conocer el grado de capacidad institucional para llevar a cabo determinadas acciones, lo que a su vez permitiría evaluar los obstáculos y establecer acciones correctivas.

De la misma forma Alonso (2007) propone distintos elementos para el análisis de capacidades, los cuales agrupa en dos grandes categorías o niveles de análisis: el Entorno Macroinstitucional y el Entorno Microinstitucional. El primero, el Entorno Macroinstitucional, refiere al análisis de la trama o estructura institucional -establecidos a partir de niveles de decisión política- como condición básica de funcionamiento; mientras que el segundo, el Entorno Microinstitucional, refiere a las capacidades organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos planteados.

Para Alonso (2007:14) existe una preeminencia del primer nivel de análisis sobre el segundo, pues la estructura institucional es la que genera los incentivos y medios que inducen determinados comportamientos de quienes forman parte de los procesos, por lo

¹¹ Estas dimensiones son retomadas posteriormente por Alonso, quien propone dos grandes categorías o niveles de análisis y su respectiva caracterización: el entorno macroinstitucional y el entorno microinstitucional.

que asegura que “ni las organizaciones ni sus miembros operan en un vacío”. A continuación, se detallan las características de ambos niveles:

Para el entorno Macroinstitucional, Alonso¹² (2007:14-21) propone los siguientes elementos que permitirían identificar si existen o no brechas de capacidad en un determinado proceso a analizar:

- a) Brechas político-institucionales, las cuales refieren a identificar la existencia de las reglas de juego formales e informales (marco normativo-regulatorio y factores culturales) existentes;
- b) Brechas interinstitucionales, las cuales están relacionadas con la identificación de las relaciones interinstitucionales requeridas para la realización de determinados objetivos de una política, lo que puede implicar distribución de responsabilidades, coordinación entre instancias y la observancia de problemas por superposición de funciones; y finalmente,
- c) Brechas vinculadas a la carrera de función pública, la cual refiere a la consolidación de un funcionariado estable competente que le permita los órganos públicos generar memoria institucional. En ello inciden las condiciones para la estabilidad y permanencia del personal técnico así como los incentivos adecuados que estimulen su competitividad.

Por su parte, el entorno microinstitucional propone como elementos de análisis las:

- a) Brechas referidas a la organización interna, es decir aquellos factores que están bajo control directo de la propia instancia encargada de llevar adelante los procesos. Algunos de los elementos que el autor propone considerar refieren a la existencia de una clara distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión formalizados en manuales administrativos o de procedimientos, entre otros.

¹² Estos elementos concuerdan y siguen plenamente el esquema analítico propuesto por Tobelem (1992)

- b) Brechas referidas a habilidades y conocimientos, tienen que ver con la información, conocimiento y habilidades básicas necesarias para asumir las tareas que se les adjudiquen.

En relación al objeto de estudio de esta investigación, lo expuesto hasta el momento permite contar con los elementos conceptuales necesarios para analizar la experiencia de la Municipalidad de Cartago en la adquisición de capacidades para la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia.

En ese sentido, se generan algunas consideraciones: en primer lugar, se debe tener presente que el objeto de estudio está acotado al periodo 2010-2014, momento que concuerda con el inicio de funciones en materia de seguridad ciudadana y prevención por parte de la Municipalidad de Cartago. Lo anterior supone comprender que ello remite en buena medida a un proceso de “construcción de capacidades” por parte del Gobierno Local en la materia. En segundo lugar, se espera que los niveles de análisis teóricos planteados a partir del Entorno Macroinstitucional y Entorno Microinstitucional permitan un análisis -a través de las variables seleccionadas¹³- en relación al grado o tipo de adquisición de capacidades durante dicho periodo necesarias para el buen desempeño de funciones en materia de seguridad ciudadana y prevención.

Finalmente, siguiendo a Martínez (2013:7), se entiende a efectos del análisis por desarrollar que las capacidades tienen determinadas características: a) no son estáticas; b) son resultados combinados de recursos, prácticas, conocimientos y relaciones; c) son susceptibles de debilitamiento o destrucción; d) no son genéricas, sino específicas a campos de acción, problemáticas o actores; e) su evolución y mantenimiento no son sincrónicos ni lineales; y f) se manifiestan de manera diversa en distintos ámbitos.

¹³ Ver Anexo 1: Tabla de operacionalización de variables.

2.2 Antecedentes

2.2.1 Las políticas públicas de seguridad en Costa Rica

Con el fin de garantizar la seguridad de sus habitantes, Costa Rica cuenta con un Sistema de Seguridad Ciudadana y Justicia a través del cual se planifica y ejecuta lo atinente al sector. Durante el ejercicio de la Administración Gubernamental (2010-2014) en Costa Rica es posible identificar dos instrumentos de política pública en esta materia: el Plan del Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, creado como parte de la organización del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo N° 34582 y sus reformas) y el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, 2011-2014 “Abriendo Puertas”. A estos dos instrumentos es preciso sumar La Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz -POLSEPAZ- (Decreto Ejecutivo 36021-MSP y Decreto Ejecutivo 36024-MP-PLAN).

Cabe destacar que respecto al principal instrumento regional en materia de seguridad, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), “estos instrumentos se relacionan con los componentes de Combate al Delito y Prevención de la Violencia y, en relación al Marco Estratégico para la Prevención de la Violencia del SICA, responden a varias de las líneas estratégicas definidas” (Salazar, et. all, 2016:53).

Marco institucional en materia de seguridad ciudadana en Costa Rica.

Acorde con el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, según el MIDEPLAN (2010: 247) el sector Seguridad Ciudadana y Justicia se encuentra conformado en su núcleo central por el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Gobernación y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD).

El Sector Seguridad Ciudadana y Justicia constituye, uno de los catorce sectores establecidos por el Poder Ejecutivo y se encuentra bajo la rectoría de la o el Ministro de Seguridad Pública y de la o el Ministro de Justicia y Paz (DE N° 34582, inciso K, artículo 5). Cada instancia cuenta con el personal técnico y profesional especializado, mismo que es definido a través de un proceso de selección gestionado por la Dirección General de

Servicio Civil que regula el ingreso del recurso humano al sector público según perfil del puesto requerido en cada instancia. Esta característica del sector permite, además, la coherencia y sostenibilidad de los procesos sustantivos respecto a cada cambio de administración, en el marco de una relación que se gesta de manera continua entre los niveles técnicos y los de decisión política.

Asimismo, se establece en dicho Decreto la constitución de una Secretaría Sectorial (art. 3), y un Consejo Sectorial para cada sector (art. 18). La primera tiene como fin diseñar y dar seguimiento al plan sectorial, así como rendir informes y evitar la duplicidad de funciones (art. 3, incisos a, b, c y d) mientras que cada Consejo Sectorial deberá coordinar con los órganos e instituciones del sector la vinculación de los Planes Operativos Institucionales con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial (art. 20 inciso c).

Dado que la rectoría del Sector Seguridad Ciudadana y Justicia se encuentra compartida entre el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia y Paz, cabe destacar las funciones estratégicas que cada una desempeña en materia de seguridad.

De conformidad con la Ley General de Policía (Ley N° 7410 y sus reformas) y la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública (Ley N° 5482, del 24 de diciembre de 1973) al Ministerio de Seguridad Pública le corresponde preservar y mantener la soberanía nacional; vigilar y conservar el orden público en el país; así como prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas.

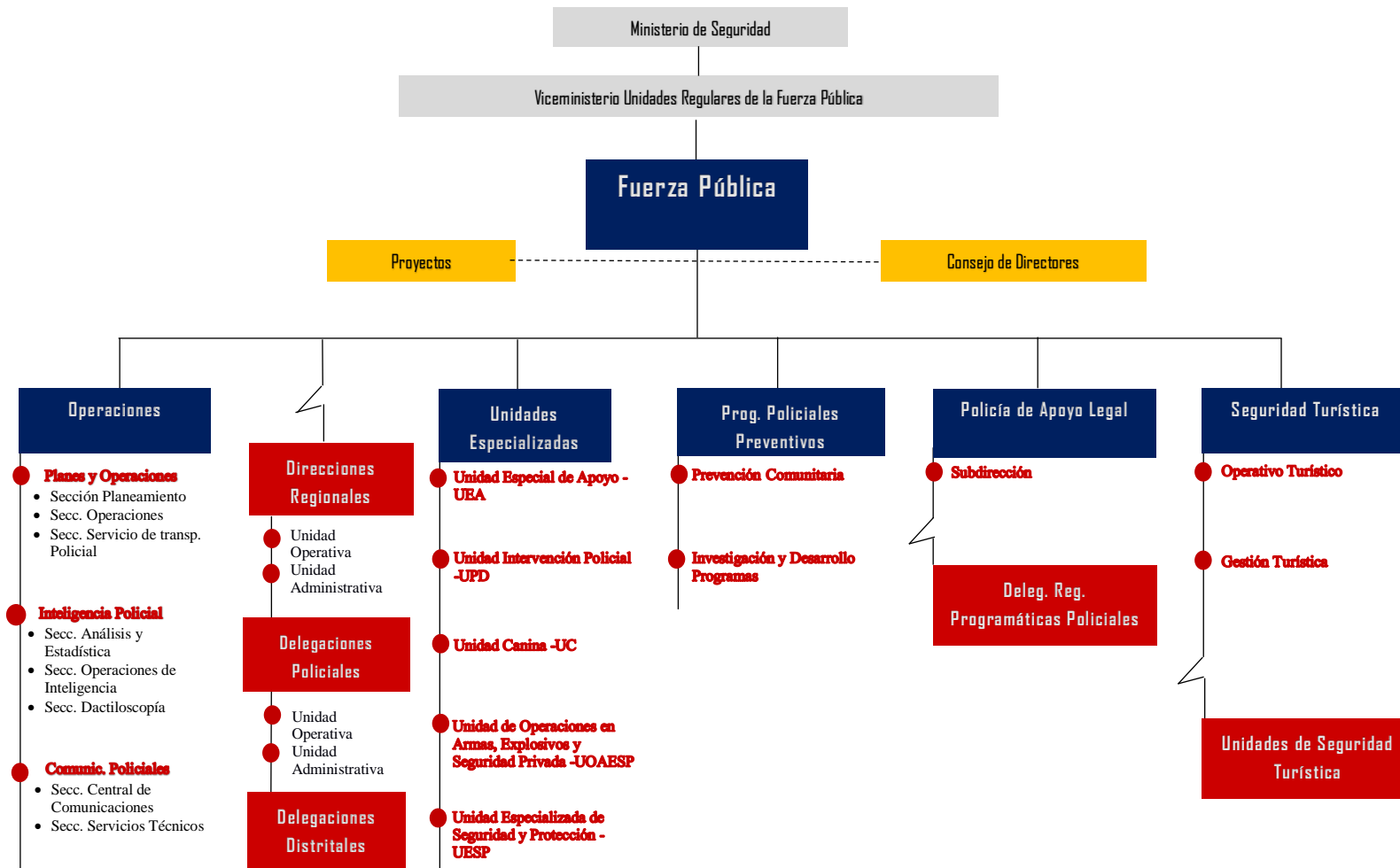
Estructuralmente el área policial está dividida en direcciones: Fuerza Pública, Servicio Nacional de Guardacostas, Vigilancia Aérea, Policía de Control de Drogas, Escuela Nacional de Policía, Armamento, Servicios Privados de Seguridad y la Reserva de las Fuerzas Policiales. Cada una de ellas posee una estructura interna y atribuciones específicas.

Para este estudio en particular, es relevante el accionar de la Dirección General de Fuerza Pública -DGFP-, ya que dentro de sus funciones, se encuentra la de “Ejecutar las políticas y acciones de seguridad ciudadana y nacional (...)” (Decreto n.º 36366, art. 112). Para ello, cuenta con una estructura funcional que permite su presencia y accionar en todo el territorio nacional: posee Direcciones Regionales que a su vez se subdividen en

Delegaciones Policiales Cantonales y Distritales, las cuales están llamadas a establecer adecuados canales de comunicación y coordinación con las autoridades locales y demás organizaciones de la sociedad civil así como al establecimiento de un enlace permanente y dinámico entre la Unidad de Policía, las Comisiones Cantonales de Seguridad y los Comités de Seguridad Comunitaria existentes (Decreto N.º 36366, art. 163, inc. 8 y inc. 13).

Dentro de la Dirección General de Fuerza pública, existen diferentes Programas y Unidades de ellos, es de interés particular para esta investigación destacar a los Programas Policiales Preventivos, los cuales tienen dentro de sus funciones el de promover el trabajo conjunto entre el cuerpo policial, las organizaciones comunales, empresariales e instituciones públicas y privadas para la prevención del delito, de la violencia intrafamiliar y el consumo de drogas (Decreto N.º 36366, Art 173, incisos 4).

Figura 2: Estructura Orgánica de la Dirección de Fuerza Pública



Fuente: Ministerio de Seguridad Publica. Recuperado de <http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/estructura.aspx>

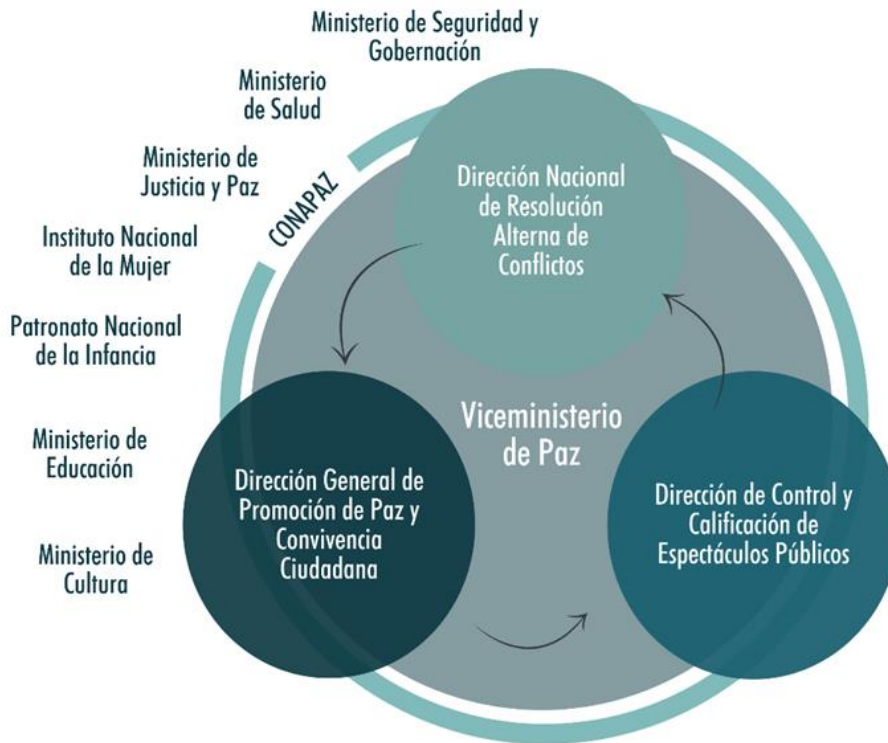
Por su parte, por imperativo de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz (Ley 6739 modificada en el año 2009 mediante la Ley 8771), se introducen vía normativa, cambios sustantivos en relación con las facultades y responsabilidades del Estado costarricense en materia de prevención de la violencia. Cabe destacar que dicha modificación amplía el enfoque y marco de acción del Ministerio, que hasta ese momento dirigía principalmente su accionar como responsable y rector de la política criminológica y penalógica del país.

De esta manera la citada ley plantea que dicho Ministerio será el encargado de coordinar todos los programas y proyectos oficiales vinculados directa o indirectamente, con la prevención de la delincuencia, así como desarrollar y administrar los proyectos para la prevención del delito, la investigación de las conductas criminológicas y la determinación de las causas y factores de la delincuencia en Costa Rica. Asimismo, el artículo 2 implanta “la sustitución de la denominación Justicia y Gracia por Justicia y Paz” (Asamblea Legislativa, op. cit). Estas introducciones propician la creación de un nuevo Viceministerio, llamado Viceministerio de Paz, dentro de la estructura orgánica de la institución para el cumplimiento de la Ley y posicionan la prevención como una estrategia clave en materia de política pública de seguridad ciudadana a desarrollar por parte del Estado costarricense.

Según el Artículo 3 de la citada Ley, el Viceministerio de Paz, ejercerá sus funciones por medio de las siguientes dependencias: “[...] c) El Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social, adscrito al despacho del ministro o la ministra, que estará conformado por: la Dirección General de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana -DIGEPAZ-; la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos- DINARAC-; la Dirección de Espectáculos Públicos y la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social -CONAPAZ-. [...]” (Asamblea Legislativa, op. cit.)

La siguiente imagen muestra la estructura y vinculaciones del Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social:

Figura 3: Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social, Viceministerio de Paz



Fuente: Dirección General de Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana, DIGEPAZ, Viceministerio de Paz, 2018.

Según el artículo 7 de la citada ley orgánica, el Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social, tendrá como funciones:

- a) Impulsar y coordinar planes y programas dirigidos a la promoción de la paz en el ámbito nacional.
- b) Apoyar, desde la perspectiva de prevención de la violencia, al Ministerio de Seguridad Pública en materia de las armas de fuego en el país, como medio para promover la cultura de paz y la no violencia.
- c) Promocionar la resolución alternativa de conflictos como una forma de desarrollar una cultura de paz, sin menoscabo de las demás funciones establecidas en la Ley sobre resolución alterna de conflictos y promoción de la paz social, N° 7727.
- d) Propiciar la mejor articulación interinstitucional, a fin de cumplir el mandato de la Ley general de espectáculos públicos, materiales audiovisuales e impresos, N° 7440.

- e) Promover la participación de la sociedad civil por medio de organizaciones no gubernamentales y cualquier otro tipo de organismo dedicado a promover la paz y la no violencia.
- f) Las demás que le sean asignadas por ley o decreto.

Nótese que, cada una de las instancias pertenecientes al Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social, se encuentra respaldada por normativa que define en detalle su marco de acción, por tanto, el Viceministerio debe velar por el cumplimiento de lo asignado por ley o decreto a dichas instancias¹⁴.

La Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz -POLSEPAZ-

La Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social -POLSEPAZ- representa el primer esfuerzo concreto del Estado Costarricense por fijar una política de Estado en materia de seguridad ciudadana.

A través del Decreto Ejecutivo N° 36021-MSP del 8 de mayo del 2010, se estableció al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, como responsable del proceso de consulta nacional y de la elaboración de la propuesta.

Concebida como un instrumento de política dirigido a orientar y mejorar la actuación del Estado costarricense en materia de seguridad ciudadana y promoción de la paz y, basados en un enfoque de desarrollo humano, fija como objetivo “atender los fenómenos de los que emerge la violencia y dirigirse a sus manifestaciones concretas” (PNUD 2010: 3). Su fin último es “contribuir al desarrollo humano, mejorando la calidad de vida y el bienestar de las y los habitantes de Costa Rica, asegurándoles medios de vida estables y solidarios en el marco del debido respeto de los derechos humanos.” (PNUD 2010: 5).

¹⁴ DINARAC (Ley N° 7727, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 9 del 14 de enero de 1998), DIGEPAZ (Decreto N° 27228-J, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 170 el día 1° de setiembre de 1998 y Decreto No. 33453-J publicado en el Diario Oficial la Gaceta N° 237 del lunes 11 de diciembre de 2006); Ley General de Espectáculos Públicos (N° 7440 del 11 de octubre de 1994 y su reglamento bajo Decreto Ejecutivo N° 26937-J) y la CONAPAZ (Decreto Ejecutivo N° 33149 publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 109 el miércoles 7 de junio del 2006)

La POLSEPAZ es considerada como política de Estado dado que incluye recomendaciones para los tres poderes del Estado para un periodo mínimo de diez años, de manera que, involucra a diferentes sectores y trasciende distintos periodos de gobierno. De esta manera, la “POLSEPAZ constituye un marco para la orientación del trabajo entre las instituciones y, entre ellas y la sociedad civil organizada, el sector privado, la academia y principalmente, las comunidades”. (PNUD, 2010: 6)

Contiene seis metas de las que se derivas distintas líneas estratégicas que a su vez combinan acciones desde la prevención, atención y protección, control y reparación y reintegración:

- a) “El Estado adelanta acciones para superar las condiciones sociales de vulnerabilidad frente al delito y la violencia.
- b) La institucionalidad publica y las comunidades crean y mantienen espacios y condiciones para fortalecer una cultura de paz social y desarrollo humano.
- c) El bloque de institucionalidad del Estado costarricense cuenta con las capacidades requeridas y los niveles de eficiencia óptimos para garantizar la seguridad ciudadana.
- d) El Estado desarrolla y aplica acciones estratégicas para eliminar las formas más próximas de violencia y victimización, considerando las especificidades de distintos segmentos de la población.
- e) El Estado brinda atención efectiva y desarrolla un programa de reparación y restauración a las víctimas de la violencia y el delito.
- f) El Estado desarticula las redes criminales del narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada en el territorio nacional” (PNUD 2010: 30).

En lo que a el presente estudio refiere, de manera explícita la meta tres contiene como una de sus líneas estratégicas el *Fortalecimiento del perfil de los gobiernos locales en la prevención del crimen y la violencia y la promoción de la paz social*. Al respecto se estima que “se requiere fortalecer en las municipalidades las capacidades técnicas que les permitan adoptar políticas y diseñar, planificar y ejecutar acciones en favor de la seguridad ciudadana y la promoción de la paz social. Con este fin, deben propiciarse espacios para el intercambio de experiencias y apoyo mutuo entre los gobiernos locales y con instituciones del Gobierno Central vinculadas al tema” (PNUD 2010: 30).

Vale destacar que el Modelo de Gestión contenido en la misma Política ahonda en las vinculaciones deseables y necesarias para la coordinación y trabajo conjunto entre las instituciones nacionales y las locales. En ese sentido apunta a que “en los casos en que la instancia local carezca de las capacidades o posibilidades reales para gestionar en este campo, se solicitará al Ministerio de Justicia que intervenga transitoriamente y promueva un mecanismo alternativo en ese cantón, simultáneamente ofrecerá al gobierno local y a los habitantes del cantón, la ayuda necesaria para que puedan activar el liderazgo de la institución municipal. (PNUD 2010: 30).

Seguridad Ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora, expresa lo planteado en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, en el sentido de que presenta las estrategias sectoriales de la administración de turno.

En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo, PND 2011-2014, enmarca “la agenda de trabajo en cuatro grandes ejes: bienestar social, seguridad ciudadana y paz social, ambiente y ordenamiento territorial, competitividad e innovación. Para cada uno de los ejes se definieron metas concretas y mecanismos de monitoreo que contribuyen a identificar el nivel de avance en el cumplimiento, lo que garantiza y fortalece la transparencia y la rendición de cuentas”. (MIDEPLAN 2010: 7)

Tal y como se establece en el PND, el Sector Seguridad y Justicia apunta sus lineamientos y metas estratégicas “a una atención integral combinando acciones preventivas y reactivas, reforzando la seguridad y atacando los factores de riesgo, sobre todo para los sectores más vulnerables, y mejorando la respuesta institucional a los delitos, desde niveles estructurales hasta los más operativos” (MIDEPLAN 2010: 120), situándose precisamente en el marco de las características fundamentales de un Estado de derecho.

Ahora, el Sector Seguridad Ciudadana y Justicia plantea dentro del PND 2011-2014, tres objetivos estratégicos: a) Fortalecimiento de la policía y el sistema penitenciario; b) Reforzamiento de la lucha contra el crimen organizado y actividades conexas y c)

Fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la gobernabilidad y la convivencia pacífica.

Los lineamientos que acompañan el Plan Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia son:

- Promoción de la seguridad y la paz social, en un marco de respeto a los derechos y libertades fundamentales de las personas
- Fortalecimiento de la capacidad institucional para la prevención y respuesta ante el delito y la criminalidad.

Estos lineamientos se encuentran sustentados en siete acciones estratégicas, siendo de interés para el presente estudio la acción: “Prevención de la violencia y promoción de la paz social en comunidades” (MIDEPLAN 2010: 143)¹⁵ Lo anterior implica necesariamente la articulación de los programas del Gobierno Central con los Gobiernos Locales.

Plan Nacional de Prevención de Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014.

La formulación, ejecución y seguimiento del Plan Nacional de Prevención de la Violencia, PNPVPPS, es responsabilidad del Viceministerio de Paz (VICEPAZ), del Ministerio de Justicia y Paz.

El PNPVPPS 2011-2014 se presenta formalmente en setiembre de 2011 y constituye el segundo plan de este tipo que plantea el país, consecuente con las nuevas funciones que le atribuye la Ley 8771 al Ministerio de Justicia y Paz.

Es un instrumento que “operacionaliza las metas establecidas en el PND y en la POLSEPAZ relacionadas con la prevención de la violencia y la intervención sobre las manifestaciones de delincuencia en el país, mediante el desarrollo de iniciativas y

¹⁵ Para el desarrollo de la misma, el PND priorizó las siguientes comunidades: San Juan de Dios de Desamparados, San Pedro de Montes de Oca, los distritos de Merced, Hospital, Carmen y Catedral de San José, Guararí de Heredia, León XIII de Tibás, así como los cantones de Limón, Quepos, Cartago, Alajuela, Santa Cruz, Moravia, Los Chiles, Pococí, Pérez Zeledón, Jacó, Goicoechea y San Ramón.

programas que contribuyan a desincentivar la comisión de delitos y a neutralizar las causas y los factores de riesgo asociados” (PNPVPPS, 2011: 12).

El Plan posee siete componentes con sus respectivas líneas de acción, todas tendientes a promover y consolidar una cultura de paz y convivencia ciudadana desde diferentes escenarios y perspectivas. Estos componentes son:

- a) Protección especial a la niñez, la adolescencia, la juventud y la familia.
- b) Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades en prevención de la violencia y promoción de la paz social.
- c) Comunicación para la paz.
- d) Abordaje de la problemática armas de fuego.
- e) Resolución pacífica de conflictos.
- f) Observatorio de la Violencia.
- g) Sociedad civil como aliada en la prevención de la violencia.

El PNPVPPS, entiende la prevención como un conjunto de actividades tendientes a evitar que se cometa un acto violento o delictivo; su operativización contempla tres modalidades de prevención: la prevención situacional, la prevención comunitaria y la prevención social.

Si bien dentro del Plan se indica que en su implementación participan una serie de dependencias e instituciones relacionadas todas con el quehacer de la prevención integral del delito y la violencia, en la práctica, los responsables directos son las dependencias adscritas al Viceministerio bajo el Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social antes descrito (DIGEPAZ, DINARAC, Control y Calificación de Espectáculos Públicos y la CONAPAZ).

Específicamente, la DIGEPAZ, es la “encargada de promover políticas preventivas a nivel nacional relacionadas con la violencia y el delito” (Art.1, DE N° 27228 – J) y dentro de su estructura interna dispone para ello de cuatro procesos: Prevención de la Violencia Juvenil, Cultura de Paz, Observatorio de la Violencia y Gestión Local.

Siguiendo la estructura orgánica del Ministerio de Justicia y Paz, es a través de este último proceso, Gestión Local, que se espera “generar capacidades de gestión y articulación a nivel local para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas relacionadas con la prevención de la violencia” (Oficios: MIDEPLAN DM 560-13; DVMP 224-10-13 y DIGEPAZ 224-10-13)¹⁶, dando así cumplimiento por parte de la DIGEPAZ al segundo componente del PNPVPPS ya citado: Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades en prevención de la violencia y promoción de la paz social.

Tal y como se ha destacado, el espacio local se posiciona en este marco institucional como estratégico para el desarrollo de acciones en materia de seguridad, lo que propicia una necesaria vinculación del Gobierno Central con los Gobiernos Locales. Desde este escenario los Gobiernos Locales adquieren un rol de liderazgo, el cual, basado en un principio de proximidad “permite responder y canalizar con mayor facilidad las necesidades y aspiraciones de las personas que habitan el cantón” (Monge y Salazar, 2014: 14)

2.2.2 Las municipalidades en el contexto de descentralización costarricense

Los complejos procesos sociales y económicos gestados en Costa Rica en la década de los 80¹⁷, propiciaron el establecimiento de diversos trayectos, amplias discusiones y planteamiento de estrategias hacia la búsqueda de la descentralización del Estado.

Mora (2009:19) argumenta que, como parte del contexto de la década del 90, “los hitos de la reforma tienen relación con demandas no satisfechas, insatisfacción ante las formas

¹⁶ La Estructura Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz aún está pendiente de publicarse vía Decreto, sin embargo, en términos de funcionamiento, se toma como formal la reorganización a partir de los oficios emitidos por el Ministerio de Planificación y Política Económica y las respectivas dependencias del Viceministerio de Paz.

¹⁷ Mora (2009:26) citando a Boisier, explica que la tendencia a la descentralización es empujada por cinco fuerzas primarias: i) La revolución Científica y Tecnológica que modifica el modo de producción industrial manufacturero, los sistemas de comunicación y los sistemas de transporte, creando un ambiente favorable para la creación de sistemas decisorios descentralizados; ii) la reforma del Estado y el papel asumido por la sociedad civil como un agente de cambio; iii) la creciente demanda autonómica por parte de organizaciones de la sociedad civil, especialmente de base territorial, la que contribuye al surgimiento de una demanda descentralizadora; iv) las tendencias a la privatización de las funciones estatales; v) la lógica de la globalización pues, según el autor, resulta muy difícil ser competitivo en el mundo actual con estructuras centralizadas.

de gobernabilidad y en la separación de la relación entre la sociedad civil y la estructura del Estado”.

Lo anterior pone sobre el escenario una nueva correlación de fuerzas entre lo municipal y lo nacional, las cuales buscan en última instancia incidir en el mejoramiento a nivel de eficiencia y eficacia de la respuesta institucional respecto a las necesidades crecientes de la población; de forma que cada vez más intensa, cobra relevancia en el discurso y en la práctica “la necesidad del fortalecimiento de los gobiernos municipales y el impulso de procesos de desarrollo territorial” (Mora, 2009:11)

En ese sentido, para Furlan (2004), el proceso de descentralización es más que un proceso de transferencia de competencias del ente central a los gobiernos locales, pues afirma que existen al menos dos tipos de relaciones recíprocas y necesarias que confluyen en el contexto del nuevo arreglo institucional. La primera es de carácter y valor político en el tanto las autoridades locales establecen una nueva relación con su entorno y actores locales inmediatos, de cercanía y respuesta a sus necesidades e intereses inmediatos; la segunda refiere a la eficiencia de la descentralización en el tanto permite precisamente generar servicios y programas en y desde el espacio local.

Manteniendo la mirada sobre las implicancias del nuevo arreglo institucional -en cuanto al valor político y la autonomía -político, administrativa y financiera- habría otro elemento necesario a considerar en términos de fortalecimiento municipal, el cual supone las capacidades de gestión de las instancias locales frente a los nuevos escenarios planteados.

Específicamente en materia de seguridad ciudadana, desarrollar las capacidades institucionales, técnicas y administrativa, así como con el apoyo político son condiciones fundamentales para lograr establecer y mantener de manera efectiva las distintas funciones que se pretendan ejecutar desde el espacio local.

Entonces, si bien las municipalidades están llamadas a desempeñar un rol central en el impulso y consolidación de nuevos procesos en el espacio local, complementarios a los ejecutados desde el Gobierno Central, es válido plantearse si las municipalidades cuentan

con las capacidades y apoyo necesarios para cumplir con sus funciones y responsabilidades, al tiempo de asumir de manera adecuada nuevas competencias.

Desde una perspectiva general, Furlan (2006:15) menciona distintos desafíos que poseen las municipalidades y que son relevantes para la descentralización y el desarrollo municipal costarricense:

- “a) La descentralización tiene lugar en un marco de municipalidades débiles.
- b) Existe un descontento de la ciudadanía con las municipalidades, c) Es muy difícil asentar un proceso de Pacto Local en un clima de desconfianza y disconformidad de la ciudadanía con las municipalidades. d) El éxito de la política de descentralización necesita el progresivo fortalecimiento de los municipios. e) El aumento de la cantidad y calidad de los servicios públicos básicos que prestan los municipios, requiere de creciente legitimidad ciudadana”.

Según el autor, estos desafíos obedecen a la debilidad institucional, que en razón de sus limitaciones presupuestarias, organizativas y técnicas, propician que los municipios no logren prestar los servicios públicos en cantidad, calidad y tiempo adecuado a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Por tanto, son elementos que hay que contemplar y superar en el momento de asumir la responsabilidad de generar nuevos procesos o servicios, como es el caso de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia.

Para autores como Mora (2009), Furlan (2016) y Linares (2010) la descentralización costarricense implica entonces un proceso de fortalecimiento que debe ser necesariamente acompañado por el Gobierno Central y debe ser continuo, gradual y bajo el reconocimiento de las asimetrías existentes entre los territorios y entre los gobiernos Locales. En una línea analítica complementaria ONU-HABITAT indica que “el incremento de las funciones asignadas a las autoridades locales debe ir acompañado de medidas de fortalecimiento de su capacidad de ejercer sus funciones. La aplicación de la política de descentralización efectiva debe ir incrementándose de manera que propicie un aumento suficiente de la capacidad.” (2005: 15)

Planteado dicho escenario, cabe destacar que el Estado costarricense ha realizado paulatinos cambios en el marco legal para el fortalecimiento del Régimen Municipal y la descentralización política, financiera y de gestión.

El principal esfuerzo en la materia lo constituye la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley 8801) la cual tiene como objeto “establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense” (Art. 1, Ley 8801).

Distintos estudios y líderes del ámbito municipal (Rivera, 2006; Salom, 2005; Furlan, 2006; Echeverría, 2006; UNGL, 2006) coinciden en que las modificaciones jurídicas planteadas constituyen elementos positivos en el proceso paulatino de fortalecimiento municipal y de descentralización en el país.

Ahora bien, dicho fortalecimiento jurídico no omite el hecho de que en Costa Rica existen significativas diferencias de desarrollo socioeconómico entre territorios y regiones. Al respecto, los diversos informes e instrumentos aplicados (Índice de Gestión Municipal elaboradas por la Contraloría General de la República, 2014 y el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal elaborado por el PNUD y la Universidad de Costa Rica, 2011), permiten percibir las desigualdades y rezagos en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas y en el desarrollo humano existente entre las diversas regiones, esto pese a que la Ley 8801 establece criterios y principios del proceso de transferencias, los cuales incluyen la consideración de las diferencias existentes entre cada municipalidad, respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios y por ende el fomento de homologación de capacidades y competencias.

Ante ello, algunos autores (Mora, 2009; Ordoñez, 2010) afirman que un municipio con mayores recursos y con mayor capacidad de gestión es un factor importante en los índices de desarrollo humano alcanzados en los cantones de pertenencia. Situación que resulta relevante considerar para comprender el avance en los procesos de descentralización y el

desenvolvimiento de los gobiernos municipales, acerca de los cuales se tiende a mantener erróneamente una visión homogénea.

Precisamente, respecto a la capacidad de gestión de los gobiernos locales, se valora “el imperioso fortalecimiento de la institucionalidad subnacional y de sus capacidades profesionales, como requisitos para un mejor desempeño sobre los servicios brindados” (Galilea et. al, 2011:10), para lo cual la formación del personal se convierte en un aspecto básico que posibilita su desarrollo y fortalecimiento.

En términos generales, “el desarrollo de las capacidades del personal (...) así como la búsqueda del buen gobierno en el ámbito local, encuentran en los procesos integrales de capacitación y formación municipal un elemento fundamental para elevar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, la asociación intermunicipal y su integración en el desenvolvimiento de los territorios en los cuales les corresponde actuar” (Mora, 2009: 108). Este criterio es compartido por Ordoñez, para quien la capacitación y educación continua de los recursos humanos a nivel municipal es importante porque “hace posible la operación de herramientas para mejorar la gestión y dirección de las personas (Estratégica, Directiva y Operativa) y porque provoca cambios culturales necesarios para lograr una institucionalidad más transparente y de mayores niveles de compromiso y servicio” (Ordoñez, 2010: 116).

Sin embargo, tanto Mora como Ordoñez concuerdan en que persiste en la mayoría de municipalidades una ausencia de políticas y estrategias de formación y capacitación; asimismo, se carece de un plan o de una política nacional de capacitación, mediante la cual se logre encauzar la disgregada oferta existente hacia las necesidades, demandas y prioridades establecidas por los propios gobiernos locales y finalmente instan a la elaboración de perfiles de los puestos por cuanto permitiría orientar las necesidades de capacitación (Mora, 2009; Ordoñez, 2010)

Para Gascó (2004:2), uno de los principales cambios de las transformaciones del Estado a partir de este periodo implicó “incipientes transferencias a los gobiernos locales de responsabilidades en la provisión de servicios, así como de mayor poder fiscal”. Dichos cambios se han gestado a través de normativa e inclusive, para el caso de la seguridad ciudadana, a partir de interpretaciones jurídicas emitidas por la Sala Constitucional del

Poder Judicial. Desde entonces, diversos procesos han estado orientados a la incursión paulatina de diferentes servicios, ampliación de recursos financieros y de conocimientos requeridos para la transformación de las municipalidades en efectivos gobiernos locales.

2.2.3 Gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia desde el espacio local:

Respecto a las atribuciones, responsabilidades y posibilidades de las corporaciones municipales en atención con el tema de la seguridad ciudadana, resulta preciso identificar algunas disposiciones que el marco normativo nacional ha dispuesto sobre el tema en particular.

Factibilidad Jurídica: el marco normativo nacional y local

En primera instancia, se debe tener presente que la Constitución Política costarricense dispone de un esquema básico general que regula el régimen municipal a través de lo expuesto en su Título XII. En lo particular, y como se verá más adelante, toda la interpretación de las atribuciones municipales se deriva a partir del artículo 169 y 170 de la norma nacional constituyente, la cual establece que la administración de los intereses y servicios locales de cada Cantón estarán a cargo del Gobierno Municipal y que son de carácter autónomo.

Adicionalmente, la ley que regula y detalla el régimen municipal costarricense deviene del Código Municipal vigente, Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998, en el cual se plasma un desarrollo normativo minucioso de la Municipalidad, considerando sus temas estructurales: jurisdicción territorial, autonomía, atribuciones y marco competencial, organización, relaciones con otras entidades públicas y privadas, hacienda, tutela administrativa, entre otros. Entre ellos destacan: el artículo 3, el cual establece que “la jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal”, y reitera lo estipulado en el artículo 169 constitucional en el tanto define que “el gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal”. Y el artículo 4 indica que la Municipalidad posee “la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.”

Desde el punto de vista jurídico doctrinario lo anterior debe interpretarse como la posibilidad que tienen las municipalidades para decidir de manera libre en todo lo referente a la organización de su territorio y su población basados en los intereses de estos últimos, siempre dentro de los límites y parámetros que estipula la constitución costarricense.

Sin embargo, si bien la Constitución Política y el Código Municipal enmarcan el actuar de las municipalidades, la incursión paulatina de estos en temas no tradicionales a su quehacer y concentrados mayormente en el Gobierno Central, ha propiciado el pronunciamiento de diversos criterios por parte de la Sala Constitucional del Poder Judicial sobre el alcance y posibilidad de los Gobiernos Locales de intervenir en nuevas y diversas áreas.

En ese sentido la Sala Constitucional del Poder Judicial explica que:

“al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón administrar los servicios e intereses «locales», se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado, de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional” (Sala Constitucional Voto 5445-99. 14 de julio de 1999. Pág. 26)

La Sala, en el voto N 5445-99, es clara y precisa en recordar que desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio, con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes; operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Adicionalmente advierte que la “descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas

constitucionalmente a otros órganos del Estado, de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos.” (Ibid; Pág. 22)

Así, se denota que los Gobiernos Locales pueden y deben ofrecer los servicios que requieran los habitantes del municipio y que, dichas funciones y servicios, lejos de limitar los intereses nacionales y el accionar de otros entes del Estado, puede participar de manera conjunta con otras instituciones en la prestación de servicios, sin alterar de modo alguno la unidad estatal.

En esa misma línea, la Jurisprudencia Constitucional en el mismo voto N°5445-99 explica que, “si bien es cierto el Estado a través de sus órganos constitucionales competentes puede establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento, de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia Constitución Política, corresponde a cada Municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de «lo local», en los términos que fija la Constitución Política”. (Ibid; Pág 32)

De forma tal que si bien se le atribuye a las Municipalidades la exclusividad de brindar una serie de servicios –como recolección y tratamiento de la basura, construcción de obras de red vial cantonal, administración de cementerios, parques, bibliotecas, entre otros- lo cierto es que las municipalidades también están llamadas a establecer vínculos de cooperación con la Administración Pública y viceversa dado el carácter concurrente o coincidente -en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto.

Por lo tanto, afirma que:

“lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política; ni tampoco promulgar aquella que coloque a sus habitantes (población) en claras condiciones de inferioridad con relación al

resto del país; ni la que afecte la esencia misma de lo local (gobierno), de manera que se convierta a la Corporación en un simple contenedor vacío del que subsista solo la nominación, pero desactivando todo el régimen tal y como fue concebido por la Asamblea Nacional Constituyente (...)y lo más importante, por contenido constitucional expreso (artículo 169), no pueden subsistir funciones de ningún ente público, que disputen su primacía con las municipalidades, cuando se trata de materia que integra lo local." (Idem)

En resumen, las municipalidades se encuentran en la obligación -por vía constitucional- de brindar todo aquel tipo de servicio que sea catalogado como parte de "local", sin que ello signifique restringir o eliminar las competencias de otros órganos del Estado, y además, dado que la comunidad local es parte dependiente de la comunidad Estatal, las Corporaciones Municipales están llamadas a crear vínculos con las entidades gubernamentales en áreas de interés común -en la medida en que las circunstancias lo ameriten-.

Los vínculos que se establezcan entre la Administración Central y las Municipalidades en torno a la prestación de algún tipo de servicio deben desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 7 del Código Municipal), que establece la obligación de "coordinación" entre las municipalidades y las instituciones públicas y viceversa con el fin de evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones.

Es claro que la interpretación anterior de la Sala Constitucional aplica para la atención de la inseguridad ciudadana; ello implica no sólo la posibilidad de brindar servicios dirigidos a la atención de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia, sino además a la posibilidad de coordinar lo necesario con instancias del Gobierno Central como el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Justicia y Paz principalmente, logrando maximizar los recursos y el grado de impacto de las acciones.

En específico sobre el tema de seguridad ciudadana, la Sala plantea que "la función de vigilar y proteger el orden público está contenida en la administración de los intereses y servicios locales" (Voto 01-01614; Voto 10134-99) para lo cual las municipalidades "gozan de autonomía constitucionalmente garantizada (...) en cumplimiento de todo tipo

de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad.” (Voto 5445-99).

Este planteamiento es vital pues aclara, permite y garantiza la competencia jurídica de los Municipios para intervenir en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Ello implica necesariamente el desarrollo de estrategias orientadas al incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta para identificar, planificar y abordar las necesidades en la materia.

Bajo este escenario, cabe destacar -coincidente al periodo en estudio- un creciente interés de los Gobiernos Locales por abordar las problemáticas de seguridad de sus comunidades, lo cual abre la discusión en la arena política sobre la necesidad de regular, unificar y dotar a las instancias municipales de un marco jurídico que permita su adecuado funcionamiento, delimitando sus competencias y su accionar dentro de cada cantón¹⁸.

Capacidades institucionales: entre lo deseable y lo posible

Bajo el reconocimiento jurídico planteado en el apartado anterior, los Gobiernos Locales se encuentran en la posibilidad de ofrecer los servicios que requieran los habitantes del municipio, incluyendo la seguridad ciudadana dentro de los límites ya descritos.

En este contexto, diversos estudios comparten el planteamiento de la necesidad de un mayor involucramiento de los Gobiernos Locales en la gestión de la seguridad ciudadana. Las recomendaciones giran particularmente al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales para incorporar la seguridad de las personas como un criterio para la planificación y la toma de decisiones, en ese sentido proponen la generación de desarrollos normativos e institucionales, fuentes permanentes de recursos, coordinación de acciones con autoridades nacionales, comunidad, organizaciones sociales y

¹⁸ Cabe destacar que, si bien en la práctica, las policías municipales y las demás instituciones con responsabilidad en la materia basaban su accionar en el marco institucional de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y en la factibilidad jurídica brindada por la Constitución Política, el Código Municipal y los votos de la Sala Constitucional citados supra; en el periodo de estudio del presente documento, se encontraba en discusión la necesidad de regular por ley el accionar de las Policías Municipales. Dicha ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 17 de abril de 2018 y publicada en el diario Oficial La Gaceta N°93 el 28 de mayo de 2018 (Ley 9542).

empresariales, y la planes específicos de seguridad ciudadana para sus localidades, entre otros (IIDH, 2007; PNUD, 2006)

Por otro lado, es posible ubicar diversos estudios (Acero, 2001; Pretella y Vanderschueren, 2003; Blanco, 2005; Lunecke, 2005; Munizaga, 2010; Trujillo y Arévalo, 2011; Mora, 2009) que otorgan un rol fundamental a los gobiernos locales en el abordaje de la seguridad ciudadana. De tal manera que concuerdan en que los Gobiernos Locales, al ostentar una cercanía directa con la población y con sus necesidades poseen una serie de ventajas para el diseño y aplicación de políticas de seguridad, relacionadas precisamente con el mejor conocimiento de la realidad, posibilidad de gestión y monitoreo cotidianos de las acciones y la posibilidad de conexión con las políticas sociales. Además, una política de seguridad gestada desde el Gobierno Local “promueve la participación y concertación de objetivos y prioridades entre actores (...) y garantiza la sostenibilidad de los procesos y propicia una adecuada rendición de cuentas.” (Monge y Salazar, 2014:9)

Este planteamiento encuentra su justificación precisamente en el hecho de que las problemáticas de seguridad ciudadana, además de ser multicausales, poseen distintas formas y grados de manifestarse de acuerdo con las características (geográficas, culturales, sociales, económicas, entre otras) de los lugares donde se presentan, requiriendo por lo tanto del diseño de acciones que respondan a esa realidad en particular. (Acero, 2001; Monge y Salazar, 2014)

Pese al reconocimiento de los alcances y ventajas de impulsar políticas de seguridad desde los Gobiernos Locales, la Nota Técnica de Seguridad Ciudadana del BID en el país advertía que “los Gobiernos Locales han sido actores que en la mayoría de los municipios han estado muy alejados del problema” (Salazar, 2003: 3). De hecho, durante el periodo 2000 a 2010, pocos son los Gobiernos Locales y las acciones que se pueden identificar en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, destacan, por ejemplo, la policía municipal de San José y la Casa de Justicia de Mora (Loría y Monge, 2009: 51-54)

Lo anterior pone en evidencia que, a pesar de contar con un marco normativo que respalda su involucramiento en la materia y de la importancia que distintos autores y

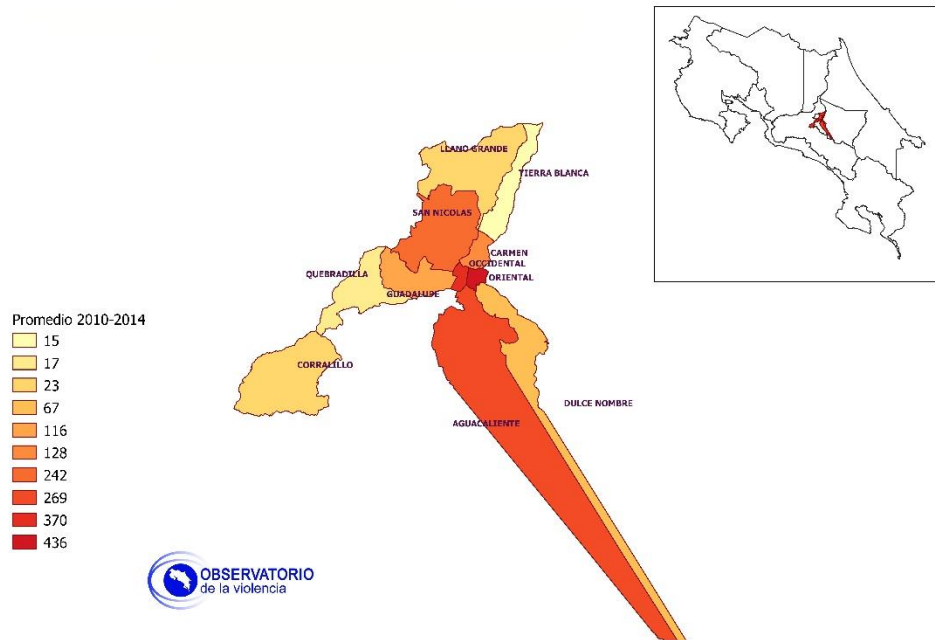
organizaciones atribuyen al trabajo que los Gobiernos Locales pueden desarrollar en materia de seguridad ciudadana, lo cierto es que es preciso reconocer la existencia de distintos desafíos y dificultades que han limitado su involucramiento efectivo durante la primera década del siglo XXI. Desde esta perspectiva, siguiendo al PNUD “si bien existen algunos municipios con interés en desarrollar estrategias integrales de seguridad, los mismos no cuentan con capital humano capacitado y con experiencia en la gestión administrativa gubernamental en seguridad ciudadana” (PNUD, 2009:12); además, es preciso superar las barreras que imponen los presupuestos locales a fin de destinar los recursos financieros que sean necesarios.

2.2.4 Situación general del Cantón de Cartago en materia de seguridad ciudadana entre el 2010 y el 2014.

Este apartado presenta los principales datos para el cantón de Cartago en materia de seguridad ciudadana. Recoge datos de las fuentes oficiales del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y del Ministerio de Seguridad Pública (MSP), las cuales son gestionadas a través del Observatorio de la Violencia del Ministerio de Justicia y Paz.

La siguiente figura muestra un análisis de conglomerados realizado por el Observatorio de la Violencia, el cual agrupa los delitos en cada distrito y los cataloga por color según nivel de incidencia. Dicha categorización se realiza según las tasas de incidencia de delitos obtenida para cada distrito: pasando de rojo intenso –mayor incidencia- a amarillo claro –menor incidencia.

Figura 4: Cantón de Cartago. Promedio de delitos según distrito para el período 2010-2014

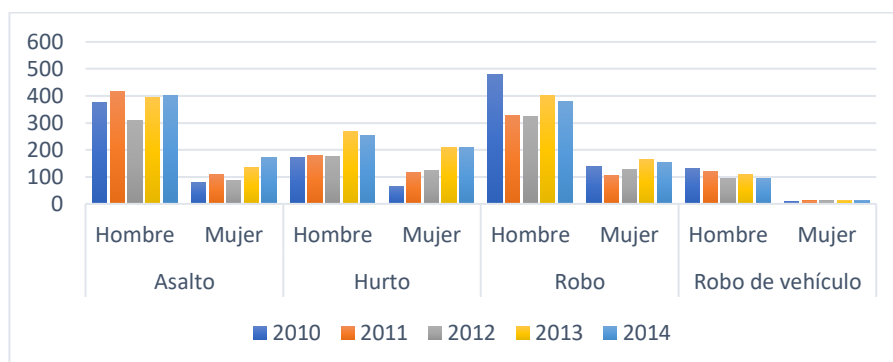


Fuente: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.

Los distritos del cantón de Cartago con mayor nivel de incidencia corresponden a Oriental, Occidental y Agua Caliente; los de incidencia media corresponden a San Nicolás, el Carmen, y Guadalupe mientras que los distritos de baja y muy baja incidencia corresponden a Corralillo, Llano Grande, Quebradilla y finalmente Tierra Blanca. Vale la pena destacar que los distritos de menor incidencia delictiva forman parte de los territorios denominados rurales, mientras que lo que concentran mayor incidencia pertenecen a territorios urbanos.

A continuación, se presenta el detalle estadístico de los principales delitos registrados para el cantón durante el periodo en estudio.

Gráfico N°1. Distribución absoluta de la cantidad de delitos registrados en el cantón de Cartago por tipo de delito y sexo según año de ocurrencia, 2010-2014



Fuente: Observatorio de la Violencia con base en datos del MSP, 2010 - 2014.

Según se observa en el Gráfico N°1:

- Al comparar la cantidad de asaltos por año en hombres, se observa que los hechos se han mantenido en cifras constantes entre año y año, con excepción al 2012 el cual registra un descenso considerable respecto al año anterior y constituye asimismo el año con la menor cantidad de hechos cometido durante el periodo; en el caso de las mujeres se registra un aumento sostenido entre el año 2010 y el 2014. Sin embargo, al comparar los datos por sexo, es posible observar que los asaltos hacia hombres superan considerablemente los asaltos hacia las mujeres.
- En el caso de los hurtos, para lo hombres se mantienen constantes los eventos entre 2010 y 2012, evidenciando un aumento en los años 2013 y 2014; en el caso de las mujeres se da un incremento considerable entre el 2010 y el 2014. Si bien los hombres registran mayor cantidad de hechos que las mujeres para el mismo periodo, la variación porcentual entre ambos representa un 48% para hombres y un 218% en el caso de las mujeres.
- La cantidad de robos cometidos a hombres evidencia un descenso entre el año de inicio y el último año del periodo en estudio con algunas variaciones entre el periodo; mientras que en el caso de las mujeres la cantidad de robos se han

mantenido con pocas variaciones entre año y año. Sin embargo, al comparar por sexo, los hombres tienden a ser mayores víctimas por robo que las mujeres.

- Los robos a vehículos han registrado una ligera disminución entre año y año para el caso de los hombres, mientras que para las mujeres los datos registrados por este delito no constituyen estadísticamente datos significativos, tanto en comparación con los hombres por este mismo delito como en comparación con los demás delitos.

En el caso de delitos sexuales cometidos en el Cantón de Cartago, los datos obtenidos a partir del Observatorio de la Violencia evidencian una afectación mayor para las mujeres que para los hombres. Según los datos, para el periodo 2010-2014 se registraron 70 casos donde las víctimas fueron mujeres mientras que para el mismo periodo se registraron 23 casos de hombres víctimas de este delito; manteniéndose en ambos casos sin una variación significativa entre cada año.

Respecto a homicidios dolosos, los hombres constituyen las principales víctimas, siendo que durante el periodo 2010-2014 se registra un total de 30 decesos por esta causa, siendo el 2010 el año con mayor cantidad de hechos registrados, un total de 10 casos. Mientras que en el caso de las mujeres, durante en el mismo periodo se registra un total de 5 homicidios de los cuales 3 se registraron en 2014, siendo que los años 2010 y 2013 no registran ningún evento por este delito.

Otros incumplimientos de las normas son aquellos relacionados con las infracciones a las distintas leyes¹⁹. En el caso del cantón de Cantón de Cartago, los registros aportados por el Ministerio de Seguridad Pública permiten observar que, en el caso de las infracciones

¹⁹ Infracciones a la Ley de Psicotrópicos, Ley N° 8204. Aquella que regula lo relacionado a todo tipo de drogas de uso no autorizado y actividades conexas.

Ley de Armas y Explosivos, Ley N° 37985-SP. busca mejorar los mecanismos de registro y trazabilidad de armas de fuego y aclarar las potestades de fiscalización de las actividades comerciales atinentes a las armas de fuego, sus partes y municiones así como de explosivos, pólvora y los materiales utilizados en su fabricación (Ver Artículo 1).

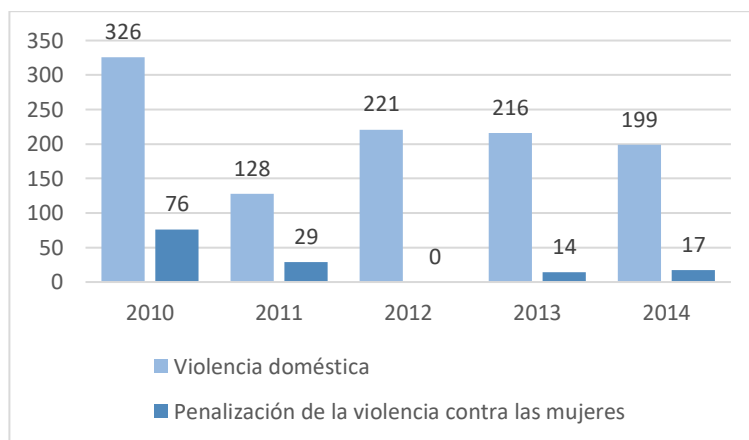
Ley contra la Violencia Doméstica, Ley N° 7586. Dispone que madres, personas menores de edad, personas adultas mayores o personas que presenten alguna condición de discapacidad y que sean víctimas de violencia doméstica (es decir, víctimas de maltrato físico, psicológico, sexual o patrimonial por parte de una persona que tiene o tuvo una relación de consanguinidad, afinidad o adopción con la persona agredida) se encuentran en su derecho de solicitar ante las autoridades medidas de protección que les garanticen la vida, la integridad y la dignidad; comúnmente llamadas medidas de protección (Artículos 1 y 2).

Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres, Ley N° 8589. La Ley se aplicará cuando las conductas tipificadas en ella como delitos penales se dirijan contra una mujer mayor de edad, en el contexto de una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no. Además, se aplicará cuando las víctimas sean mujeres mayores de quince años y menores de dieciocho, siempre que no se trate de una relación derivada del ejercicio de autoridad parental (Artículo 2).

a la Ley de Psicotrópicos, se presenta un incremento considerable durante el periodo, pasando de 1513 casos en 2013 a 3827 en 2014.

Los registros sobre las infracciones por violación a la Ley de Armas y Explosivos, evidencian una disminución de partes policiales entre el 2010 y el 2014, pasando de 337 a 132 respectivamente, siendo ambos años además el de mayor y menor incidencia en el periodo.

Gráfico N° 2: Distribución absoluta de Infracciones a la Ley de Violencia Doméstica y Ley de penalización de Violencia contra las Mujeres, 2010-2014



Fuente: Observatorio de la Violencia con base en el OIJ, 2010 - 2014.

Finalmente, el Gráfico N° 2 muestra los registros de infracciones a las leyes de Violencia Doméstica y ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres.

La primera refiere a aquella en la que existen violencias en el núcleo de la convivencia familiar, en el Cantón de Cartago, se evidencia un descenso entre el 2010 y el 2014, pasando de 326 a 199 respectivamente, el 2011 es el año con menor cantidad de denuncias por este delito alcanzando un total de 128.

Por su parte, la Ley de Penalización de Violencia contra las mujeres, refiere únicamente hechos de violencia ligados a una relación sentimental entre agresor y víctima, siendo aquel del sexo masculino y esta femenino; los datos también demuestran una disminución de denuncias entre el 2010 y el 2014, años en los que se registraron 79 y 17 denuncias respectivamente.

III. MARCO METODOLÓGICO

En este apartado se presenta la estrategia metodológica definida para el desarrollo de esta investigación, indicando la hipótesis; el objetivo general y específicos, así como la descripción de las técnicas utilizadas.

3.1 Hipótesis

La adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana por parte de la Municipalidad de Cartago permite diseñar respuestas institucionales acordes con las características y necesidades particulares del Cantón.

3.2 Objetivo General:

Analizar la experiencia de la Municipalidad de Cartago, durante el periodo 2010-2014, en la adquisición de capacidades de gestión en políticas de seguridad ciudadana.

3.3 Objetivos específicos:

- Describir los cambios en la estructura organizacional del Municipio y su efecto en la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.
- Caracterizar las relaciones interinstitucionales y comunales llevadas a cabo por el Municipio para aumentar su capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.
- Identificar los procesos formativos recibidos por personal de la Municipalidad relacionados a la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.

- Conocer los productos concretos en materia de seguridad ciudadana a partir de la adquisición de capacidades por parte del municipio.

3.4 Metodología

El objetivo de esta investigación fue analizar la experiencia de la Municipalidad de Cartago en la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana. Se trató de un estudio de caso ejemplar de tipo cualitativo, a fin de que permitiera poner de manifiesto y entender el modo en que se desarrolló el proceso²⁰.

Para realizar el estudio de caso se utilizaron las siguientes técnicas: entrevistas estructuradas y semiestructuradas²¹ y revisión de documentos. En relación a las entrevistas se eligieron en tanto “conversación a la que se recurre con el fin de recolectar determinado tipo de informaciones en el marco de la investigación” (Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J, 2007: 215).

La técnica de entrevista se considera de gran utilidad en términos de la presente investigación en tanto permitió obtener en los términos, el lenguaje y la perspectiva de cada persona entrevistada, respuestas en relación a las acciones llevadas a cabo por el Municipio para la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana; a la vez que facilitó conseguir la información necesaria para conocer y comprender el proceso gestado, los productos y servicios concretos a partir de la adquisición de dichas capacidades. De esta manera la técnica encuentra relación con el primero, segundo y tercer objetivo específico planteado.

En el caso del primer objetivo específico, los principales criterios para aplicarlas se encontraban ligados con puestos relacionados a autoridades locales. Por un lado, aquellos relacionados directamente con la toma de decisiones, es decir, Alcalde, Presidente del Concejo Municipal, Presidente de la Comisión Municipal de Seguridad y representantes del Gobierno Central; por otro lado, los relacionados a mandos medios, en tanto enlace

²⁰ Ver Anexo 1: Tabla de operacionalización de variables.

²¹ Ver Anexo 2: Entrevistas.

de las líneas políticas con el quehacer y personal operativo, tales como la jefatura de área vinculados a la gestión de la seguridad ciudadana.

Las autoridades -tomadores de decisión y mandos medios- a través de sus decisiones y lineamientos, son quienes definen la ruta a seguir y por ende propician e impulsan los cambios dentro de las instituciones, en este caso dentro de la Municipalidad, razón que da pertinencia a la utilización de dicha técnica en esta investigación.

Las entrevistas a las autoridades pretendían obtener los insumos necesarios sobre el conjunto de reglas formales e informales de la municipalidad, es decir, la estructura organizacional establecida para la gestión de la seguridad ciudadana.

Se estimó para el primer objetivo específico un total de seis entrevistas, de ellas se prevé cuatro en el caso de aquellas relacionadas a tomadores de decisión; en este caso todas serán estructuradas, focalizadas, de carácter individual y de aplicación directa. En el caso de los mandos medios, las entrevistas serán dos, pero a diferencia de las primeras, éstas serán semiestructuradas, abiertas, de carácter individual y de aplicación directa.

La aplicación de entrevistas estructuradas a autoridades relacionadas con la toma de decisiones se planteó como un recurso que le permitía a la entrevistadora plantear preguntas específicas de interés desde la línea política, en tanto habilidad estatal necesaria para procesar las demandas provenientes de la sociedad y que vienen a marcar la ruta y los cambios internos en la Municipalidad.

Por su parte, las entrevistas semiestructuradas dirigidas a mandos medios permitieron la introducción de preguntas adicionales que ayudaron a precisar y profundizar aspectos u obtener mayor información sobre el asunto tratado, en este caso atendiendo a las especificidades y destrezas gerenciales así como a la estrategia y su relación directa con los procesos que se ejecutan.

En el caso del segundo, tercer y cuarto objetivo específico los principales criterios de aplicación de las entrevistas estuvieron ligados a los puestos de profesionales y funcionarios de la municipalidad que tienen relación y responsabilidades en la ejecución de los productos/servicios concretos en materia de seguridad ciudadana que ofrece la

municipalidad. Su pertinencia se daba a partir de la importancia que cobra el personal técnico y administrativo en el correcto desarrollo y alcance de los programas en materia de seguridad y prevención de la violencia. En este caso, las entrevistas fueron semiestructuradas, abiertas, de carácter individual y de aplicación directa.

Igual que en el caso de los mandos medios, la entrevista semiestructurada permitió la introducción de preguntas adicionales que ayudaron a precisar o ampliar aspectos concernientes a las relaciones del Gobierno Local con las instituciones del Gobierno Local y organizaciones comunales así como aquellos aspectos relacionados con los procesos formativos y destrezas grupales y los programas y servicios concretos que ofrece la Municipalidad, en este caso atendiendo a las especificidades del proceso del que cada uno formaba parte en su ejecución.

Es preciso mencionar que, a efectos de la presente investigación y con el fin de preservar la confidencialidad de la identidad de las personas entrevistadas, se decidió utilizar pseudónimos para los extractos de las entrevistas que se detallan en IV Capítulo, referente a los resultados de la experiencia.

Finalmente, bajo la consideración de que una fuente valiosa de datos cualitativos son los documentos, se realizó la revisión de distintas fuentes bibliográficas y documental que permitieron por un lado, respaldar y narrar los cambios en la estructura organizacional, la existencia de acciones de coordinación de la Municipalidad con las instituciones y actores con presencia en el Cantón relacionadas con el tema de seguridad ciudadana, las habilidades y conocimientos del staff a cargo de la implementación de acciones y, por otro lado, mostrar los productos concretos gestados desde el municipio en materia de seguridad ciudadana, consecuentes con los cuatro objetivos específicos definidos.

Dentro de las fuentes consultadas en función de esto último destacan:

- Revisión documental de oficios e informes del archivo de la Municipalidad, actas del Concejo Municipal, Diario Oficial La Gaceta, documentos de trabajo municipal, votos de la Sala Constitucional, entre otros.

IV. RESULTADOS: LA EXPERIENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE CARTAGO

Ese capítulo pretende exponer la experiencia de la Municipalidad de Cartago en la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Cada apartado, en concordancia con lo establecido en la metodología y la tabla de operacionalización, fue estudiado a partir de entrevistas realizadas al Alcalde Municipal, representante del Concejo Municipal, jefatura del Área de Seguridad Comunitaria, policías municipales así como a autoridades del Gobierno Central. Además, se realizó la revisión de documentos varios: actas del Concejo Municipal, Plan de Gobierno de la Alcaldía, reglamentos, informes anuales de gestión, entre otros. A continuación, se presentan los resultados encontrados.

4.1 Estructura organizacional del Municipio y su efecto en la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.

Para Alonso (2007) y Oszlak (2001) las capacidades estatales requeridas para alcanzar los fines asignados por cualquier instancia gubernamental se encuentran condicionadas por lo que han definido como el entorno macro institucional y el entorno microinstitucional, conceptos abordados en el marco teórico del presente documento.

En lo que refiere al entorno macroinstitucional, existen capacidades -y posibles brechas- que se pueden analizar a partir de a) los marcos regulatorios formales de funcionamiento, los cuales establecen los parámetros de la estructura organizacional interna, así como de b) “las reglas de juego informales”, las cuales se encuentran basadas en rasgos culturales que pueden facilitar u obstaculizar la ejecución de determinadas tareas.

Lo anterior permite analizar la experiencia de la Municipalidad de Cartago respecto a la estructura organizacional establecida para la atención de la seguridad ciudadana en el cantón.

4.1.1 Las reglas de juego formales.

Durante el 2005, el Concejo Municipal del Cantón Central de Cartago, acuerda aprobar el “Reglamento de la Policía Municipal de la Municipalidad de Cartago”²².

Dicho Reglamento constituye la base para la institucionalización del abordaje de seguridad en el cantón al “crear un cuerpo especial de vigilancia y seguridad comunal que contribuye a mantener el orden público y vela por la seguridad de los miembros del municipio” (Art. 1). En éste se establecen los fines, atribuciones, obligaciones, proceso de reclutamiento, deberes y derechos de quienes conformarían la policía municipal, entre otros.

Sin embargo, es hasta el año 2010 que se giran las instrucciones y se brindan las condiciones para la contratación de las plazas necesarias y el establecimiento de la organización interna. Así lo explican la Sra. Yara Jauberth, actual Jefe del Área de Seguridad Comunitaria de la Municipalidad de Cartago y el Sr. Adrián Pérez, miembro del Concejo Municipal:

“Si bien por disposición del Concejo Municipal se contaba con un reglamento para el funcionamiento de la policía municipal desde el 2005, lo cierto es que es hasta el 2010 que la misma empieza a tener forma como tal, antes de eso no había un departamento o área como tal. Eso se logra por apoyo y visión de la Alcaldía, yo diría que por eso estamos aquí” (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril de 2018).

El relato de Adrián Pérez, miembro del Concejo Municipal -por tres periodos consecutivos-, permite evidenciar que, durante ese lapso, lo único que había en funcionamiento era un cuerpo de seguridad y vigilancia abocado al resguardo de la propiedad municipal:

²² El Reglamento de la Policía Municipal se da en primera instancia por disposición del Artículo N°29 del Acta N°208 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal del 05 de abril de 2005; el mismo fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°90 del 11 de mayo de 2005. Posteriormente, en el año 2014 en concordancia con el artículo N° 5 del Acta N°275-14 de la Sesión ordinaria del Concejo Municipal del día 07 de enero del 2014, se aprueba el Proyecto de Reforma al Reglamento de la Policía Municipal, el cual se publica en el Diario Oficial La Gaceta N°68 del 07 de abril de 2014 y adquiere vigencia a partir de la segunda publicación en La Gaceta N°102 del 29 de mayo de 2014.

“Efectivamente, nosotros veíamos la necesidad de que hubiera un cuerpo policial para el cantón manejado por la Municipalidad, se hicieron los esfuerzos en 2005 pero eso se concretó hasta 2010; mientras la Municipalidad solo contrataba oficiales para cuidar del vandalismo los diferentes edificios y bienes municipales, como el Mercado y el Plantel Municipal. Por eso fue muy bueno que se lograra avanzar después” (Adrián Pérez, Concejo Municipal, octubre 2017)

Conviene añadir desde el marco de las reglas formales, que el interés de la Municipalidad de Cartago en el establecimiento y funcionamiento de una policía municipal forma parte de un fenómeno que se experimenta en diferentes municipios del país desde 1990 y en donde los municipios justifican su establecimiento y accionar en el marco institucional de seguridad ciudadana y prevención de la violencia que impulsa el Ejecutivo y en la factibilidad jurídica brindada por la Constitución Política, el Código Municipal y los votos de la Sala Constitucional citados supra²³.

Sobre esto último es preciso recordar que dichos instrumentos permiten el establecimiento de policías municipales como parte de los servicios locales que pueden ofrecer a sus habitantes pero que los mismos no alcanzan a regular y estandarizar el funcionamiento de estos cuerpos policiales a nivel nacional. En ese sentido, se podrían considerar como instrumentos generales que, por un lado, exponen la necesidad de contar con una legislación que aborde de manera integral su funcionamiento, y por otro,

²³ En 1990, la Municipalidad de San José, cantón central de la capital costarricense, crea en el país la primera policía municipal, establecida así por Acuerdo del Concejo Municipal, en el año 1989 y el Reglamento del Departamento Policía Municipal de la Municipalidad del Cantón Central de San José, aprobado por los Acuerdos 3, 4 y 11 de las Sesiones Ordinarias N. 33, N 158 y N. 197 del año 1995.

A partir de esta experiencia y de manera paulatina diferentes municipalidades han establecido cuerpos policiales municipales, apostando así a una participación activa en la generación de condiciones de seguridad para sus contribuyentes.

Su proliferación puso sobre la arena política una discusión en torno a su regulación desde el nivel jurídico y funcional: la determinación de las modalidades de colaboración respecto a funciones asignadas a los servicios regulares de la policía nacional (pero en un campo de acción geográfica y operativa más limitada), su financiamiento, su participación en la generación de estrategias de carácter preventivo, entre otras.

En el periodo de estudio del presente documento, se encontraba en discusión en el Poder Legislativo el marco regulatorio de las Policías Municipales. Dicha ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 17 de abril de 2018 y publicada en el diario Oficial La Gaceta N°93 el 28 de mayo de 2018 (Ley 9542). Previo a esta ley, las policías municipales justificaban y basaban su accionar en el marco institucional de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y en la factibilidad jurídica brindada por la Constitución Política, el Código Municipal y los votos de la Sala Constitucional citados supra.

incentivan la creación de vínculos y estrategias de cooperación entre el Gobierno Local y el Nacional que permitan gestionar desde los Gobiernos Locales adecuadamente el tema de seguridad ciudadana y prevención, los cuales están dados principalmente por los marcos de acción político institucional.

A nivel nacional, en 2010 surgen dos marcos acción político institucional que permiten impulsar y establecer formalmente la policía municipal en Cartago. El primer marco se da por parte del Gobierno Central a partir del lanzamiento de la POLSEPAZ, la cual, como ya se destacó supra, contiene dentro de sus líneas estratégicas, el *Fortalecimiento del perfil de los Gobiernos Locales en la prevención del crimen y la violencia y la promoción de la paz social* y sobre la cual se estima que se “requiere fortalecer en las municipalidades las capacidades técnicas que les permitan adoptar políticas y diseñar, planificar y ejecutar acciones en favor de la seguridad ciudadana y la promoción de la paz social” (PNUD 2010:30)

Lo anterior aspira a generar tanto acciones de coordinación y procesos formativos desde el Gobierno Central (Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Justicia y Paz) hacia los Gobiernos Locales, como la organización interna de los Municipios para la atención del tema de seguridad y prevención.

“Uno entiende a partir de experiencias internacionales y nacionales previas que el papel de los Gobiernos Locales en materia de seguridad es central: están más cerca del problema, tienen posibilidad de articular actores y otras cosas más...y eso se reflejó en la POLSEPAZ y el Plan Nacional de Desarrollo”. (Juan Ramírez, Viceministro de Paz 2010-2014, abril 2018)

El segundo marco de acción se da precisamente a nivel de Gobierno Local, dado que se elabora el Plan de Desarrollo Humano Local del Cantón de Cartago 2010-2020, el cual establece diferentes Objetivos Estratégicos²⁴, uno de ellos en materia de seguridad. Textualmente el objetivo de Seguridad pretende:

²⁴ Las áreas estratégicas de desarrollo definidas fueron: Desarrollo Social, Educación, Participación Ciudadana, Salud, Seguridad, Cultura, Desarrollo Económico, Infraestructura, Servicios Públicos y Gestión Ambiental (Págs 40-48).

“Desarrollar mecanismos preventivos y de atención oportuna ante situaciones de riesgo que permitan la creación de entornos con mayor tranquilidad y confianza para los/as ciudadanos/as del cantón” (Pág. 44).

Según el relato del Sr. alcalde del cantón de Cartago, Alejandro Jiménez:

“El Gobierno Central reconoce el papel protagónico de los Gobiernos Locales frente a la responsabilidad histórica de brindar seguridad a los habitantes de nuestras comunidades, y eso aunado a la visión estratégica de largo plazo que logramos incluir en el Plan de Desarrollo Humano, me motivaron a comprometerme con el fortalecimiento de la seguridad desde un enfoque integral de prevención y así lo deje establecido en mi programa de Gobierno” (Alejandro Jiménez, Alcalde Municipal, octubre 2017)

Precisamente, el Plan del Gobierno 2011-2016 del Alcalde electo, Alejandro Jiménez, contiene dentro del pilar *El Ciudadano como individuo y núcleo familiar*, un eje de acción en materia de seguridad ciudadana, el cual establece la ruta para el desarrollo de acciones que conllevan el fortalecimiento de capacidades institucionales, de coordinación con las instituciones rectoras en materia de seguridad y prevención así como presencia en las comunidades con intervenciones que privilegian el enfoque de prevención de la violencia (págs: 30 y 36-37).

A partir de ello se establece formalmente el Departamento de Seguridad y Vigilancia Municipal²⁵, el cual queda supeditado según organigrama institucional²⁶ y artículo 3 del Reglamento de Policía y las demás disposiciones contenidas en éste.

Según el artículo 1 del Reglamento, la Policía Municipal de Cartago tiene por objeto: “garantizar la seguridad ciudadana, dentro del ámbito de competencia territorial, teniendo por fundamento y fin la protección de los derechos individuales y las libertades públicas, la custodia de los bienes municipales, de los funcionarios dentro en su función y de la prestación de los servicios”.

²⁵ Según informe de labores 2010 del Departamento de Seguridad Vigilancia, Municipal entra como tal en funcionamiento el jueves 18 de noviembre del 2010 .

²⁶ Se puede acceder al organigrama a través del siguiente enlace: <http://www.muni-carta.go.cr/organigrama/>

Cabe destacar que al analizar los distintos informes del periodo 2010 al 2014, se demuestra que el Departamento de Seguridad y Vigilancia Municipal experimentó un proceso de crecimiento desde su instauración en 2010; hecho que se refleja tanto en la cantidad de funcionarios que lo conforman, los cuales pasaron de 49 en el 2010 a 59 en el 2014²⁷, como en la complejización y cantidad de acciones y programas que desarrollan.

Según explica Yara Jauberth, lo anterior conllevó cambios a partir de 2013:

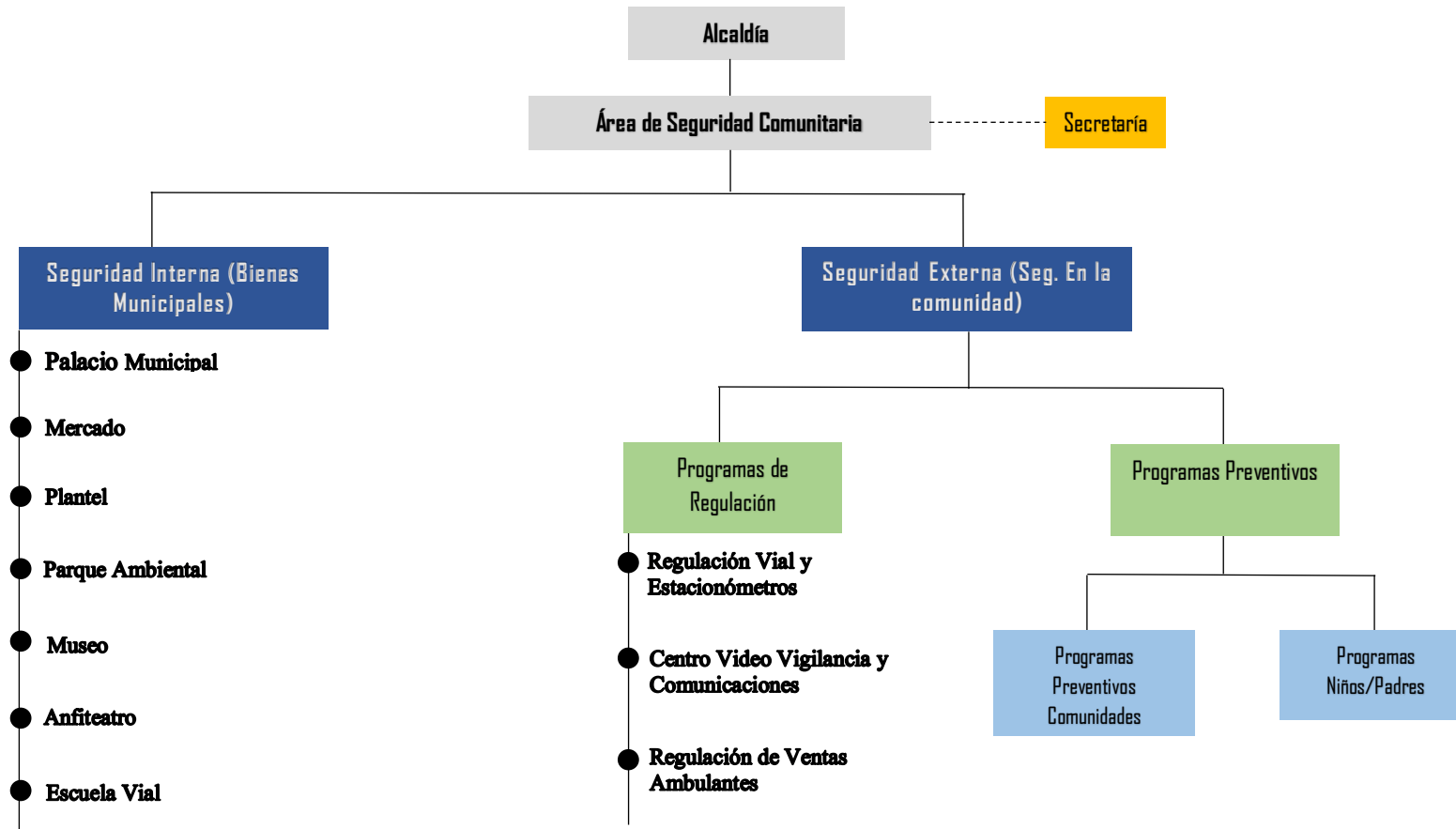
“El crecimiento y especialización del cuerpo policial dió lugar a una reestructuración del departamento, transformando el departamento en Área, por lo que a partir de 2013, se denomina Área de Seguridad Comunitaria. Dicha área queda conformada por dos secciones: una de seguridad interna y otra de seguridad en la comunidad. Esto que le digo es fundamental porque no solo se mantiene la visión de seguridad interna, es decir del cuidado del patrimonio municipal, sino que se avanza también a una enfocada en la comunidad, con una visión integral, preventiva”. (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria abril 2018)

Al revisar los informes de labores de los años 2010 al 2014 del Área de Seguridad Comunitaria, es posible constatar que además del marco regulatorio citado supra, la reestructuración permitió realizar los ajustes correspondientes en la organización interna y los roles funcionales.

Tal como lo muestra la figura 4, básicamente, desde el 2010, el Área de Seguridad Comunitaria se compone de una jefatura que rinde cuentas a la Alcaldía, una secretaria de departamento y los oficiales. La modificación que se incorpora a partir de 2013 permite distribuir a los policías en dos secciones: una de seguridad interna y otra de seguridad externa, esta última subdividida en acciones de regulación y programas preventivos.

²⁷ Los Informes de Gestión 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 del Área de Seguridad Comunitaria son elaborados bajo una misma estructura lo que permite valorar e identificar los cambios interanuales.

Figura 5: Estructura del área de seguridad comunitaria de la Municipalidad de Cartago



Fuente: Elaboración propia.

Respecto al funcionamiento, según consta en el manual operativo la jefatura “conserva las funciones operacionales, de mantenimiento de los puestos, del área humanística, encargada de la administración del recurso humano y del transporte y comunicación” (pág: 4). Mientras que el equipo de trabajo policial se “divide en grupos de trabajo con horarios de servicio diurnos o nocturnos según asignación de rol mensual; a su vez cada grupo de trabajo cuenta con un encargado operacional que funge como enlace entre la jefatura y los demás oficiales transmitiendo información, órdenes e inquietudes” (pág. 5).

Como se evidencia, desde el marco de las reglas formales, existe un escenario y condiciones creadas desde el Gobierno Nacional, que permite, promueve y acompaña a aquellos Gobiernos Locales que desean instaurar una policía municipal. Asimismo, en el caso de la Municipalidad de Cartago se crean las autoridades locales que crean las condiciones necesarias que permiten la institucionalización de la gestión de la seguridad ciudadana y prevención de la violencia a nivel local.

4.1.2 Las reglas de juego informales.

Las reglas informales refieren al tejido interactivo de la toda la organización laboral, son aquellas que no están escritas pero que impactan la labor diaria de las personas y el alcance de los objetivos institucionales.

En relación con “las reglas de juego informales”, se consultó a los entrevistados sobre el clima y dinámica de trabajo, lo que los motiva, así como el compromiso del personal en el cumplimiento de sus deberes.

Lo anterior permite identificar el nivel de coherencia y vínculo interno entre los actores y la organización, en este caso de los oficiales de la policía municipal respecto a las expectativas y sujeción de las reglas formales dadas.

Sobre la dinámica de trabajo y acciones concretas que los motiva, uno de los oficiales indicó:

“Trabajar aquí es muy bonito porque uno siente el apoyo y compromiso de todos, empezando por la jefatura. Aquí todos quieren trabajar, usted puede ver que la gente se lleva bien y existen incentivos para trabajar en paz (¿Cómo cuáles?) ¡diay!, ¿qué le puedo mencionar? Por ejemplo, nosotros tenemos buenos equipos, se nos capacita y hasta contamos con riesgo policial. ¿Me entiende? Son cosas que uno valora mucho.” (David Rojas, Policía Municipal, octubre 2017)

En términos generales se identifica un alto grado de compromiso y construcción de identidad del equipo así como responsabilidad frente a la asignación de tareas y al mismo tiempo la existencia y disposición de recursos institucionales para integrar y retener a su personal.

Al respecto otro de los oficiales manifestó:

“Ser policía es un trabajo demandante pero gratificante al mismo tiempo. Aquí todos sabemos lo que tenemos que hacer pero también se nos permite proponer cosas nuevas, en eso la jefe es muy abierta y nos motiva”. (José Cháves, Policía Municipal, octubre 2017)

Existe un nivel de motivación y compromiso que es acompañado y fortalecido por el Área de Seguridad y que se puede identificar porque los funcionarios se sienten con opciones para capacitarse e incrementar sus conocimientos, se sienten valorados, productivos y que pueden trabajar en equipo.

Si bien a nivel interno del Área de Seguridad Comunitaria, existen factores culturales y pautas de interacción socialmente aceptadas que inciden de manera positiva en el alcance de los objetivos, las reglas de juego informales también permiten analizar los rasgos culturales que miembros de la Fuerza Pública, poseen en relación con la entrada en funcionamiento de la policía municipal.

Sobre el particular, los entrevistados dejan entrever algún nivel de recelo por parte de estos hacia la puesta en funcionamiento de la policía municipal. Desde las autoridades nacionales dicha interacción implicó un ajuste:

“Yo no podría afirmar que hay resistencia, si no que se trató de un periodo de ajuste, que creo hasta normal, de cuando ingresa un nuevo actor. Había, diría yo, como expectativa por parte de algún sector policial sobre ¿Qué iban a hacer?, ¿Hasta dónde llegaban ellos y nosotros?, cosas así, pero resistencia, resistencia no” (Andrés Chinchilla, Director Nacional de Programas de Prevención del Ministerio de Seguridad Pública, octubre 2017)

Desde el ámbito local, los esfuerzos por establecer relaciones y dinámicas de trabajo favorables se sustentaron en estrategias de colaboración con la instancia nacional y un enfoque de acción desde el nivel local de carácter preventivo.

Al respecto la Jefa de Seguridad del Área de Seguridad Comunitaria menciona:

“Yo creo que lo importante es que todos -jefaturas y policías- comprendimos que estábamos para ayudarnos. Además, que nosotros estábamos clarísimos que íbamos a trabajar desde la prevención, atendiendo factores de riesgo” (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018).

En términos de las reglas informales de juego, el hecho de alcanzar esa comprensión de trabajo colaborativo y complementario entre la instancia nacional y la local permite mejorar la dinámica laboral entre el personal de ambos cuerpos policiales, lo que a su vez se traduce en efectos positivos para la vida cotidiana de las personas.

4.2 Relaciones interinstitucionales y comunitarias llevadas a cabo por el Municipio para aumentar su capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.

Siguiendo a autores como Grindle, Hildebrand y Alonso (2007), se puede afirmar que, comprender la dimensión del contexto institucional en el que se desarrollan acciones de política pública para un tema específico, pasa necesariamente, por observar posibles casos de competencias superpuestas así como de colaboración interinstitucional.

Adicionalmente, existe otra dimensión relacionada con el nivel de credibilidad que puede o no generar cuando se pasa a la acción por parte de una instancia estatal como representante y factor generador de un bien público, de allí la importancia de ver la capacidad de la Municipalidad de relacionarse efectivamente a nivel comunitario en lo que O'donnell (2008) define como un Estado para el pueblo o un Estado para la ciudadanía.

4.2.1 Relaciones del Gobierno Local e instituciones del Gobierno Central relacionadas con el tema de seguridad ciudadana:

Para el caso específico de la gestión de la seguridad ciudadana desde los Gobiernos Locales, la Sala Constitucional ha señalado en diferentes votos, la posibilidad de que las municipalidades costarricenses puedan tener policía municipal. Pese a ello, ha sido categórica en señalar que las competencias de dicha policía no deben interferir con aquellas competencias de origen constitucional que se le atribuyen al Poder Ejecutivo y que más bien deben de coadyuvar, bajo el principio de coordinación, con las instituciones nacionales que atienden las problemáticas de seguridad²⁸.

Al consultar a la jefatura del Área de Seguridad Comunitaria sobre las relaciones de coordinación interinstitucional, en especial con instancias nacionales de Fuerza Pública y el Viceministerio de Paz, se muestra la anuencia de generar espacios para el trabajo conjunto:

“Nosotros actuamos en consonancia con lo señalado en la norma, en el sentido de que colaboramos con los distintos cuerpos policiales cuando sea requerida nuestra presencia: OIJ, Fuerza Pública, Tránsito, con todos. ¡Siempre nos colaboramos! y más allá de eso, generamos líneas de acción para trabajar conjuntamente dentro de lo que nos es permitido por la ley. Recuerde que nosotros somos una policía con una visión de seguridad preventiva, es decir entendemos y atendemos la seguridad de una manera amplia e integral y eso nos permite trabajar en diferentes campos y con muchas instituciones”. (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018)

²⁸ Votos de la Sala Constitucional N° 4368-03 y voto N.° 10134-99, del 23 de diciembre de 1999

Al consultar sobre las formas de coordinación se nos informa que:

“Vea, tenemos cualquier cantidad de programas en los que trabajamos de manera conjunta con diferentes instituciones; unos a través de convenios otros con cartas de entendimiento y otros puntuales que surgen por la buena relación y disposición con las instituciones. Usted sabe cómo es esto; aquí surgen cosas nuevas todos los días y uno tiene que ser flexible.

(...) en el caso específico de Fuerza Pública coordinamos acciones cotidianas y acciones preventivas en comunidad; en el caso de Vicepaz hemos recibido mucha capacitación y apoyo técnico de ellos que nos ha permitido aprender a trabajar la prevención y generar nuestras propias acciones.” (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018)

Desde la perspectiva de las autoridades del Gobierno Central entrevistadas, si bien se denota la existencia de un cierto grado de resistencia inicial por parte de los cuerpos policiales nacionales sobre las potestades o alcances de la policía municipal, se puede afirmar que existe un interés desde el nivel político para avanzar en la coordinación de acciones entre el nivel Central y el Local:

“Alrededor de eso había una fuerte discusión sobre lo que podía o no hacer la policía municipal, pero finalmente nunca se trato de decir: ¡ver a ver qué hacen con eso de la seguridad! No, es decir, el Gobierno Central no le estaba traspasando la responsabilidad y función de la seguridad pública a los Gobiernos Locales, sino que de lo que se trataba es de complementar y coadyuvar y eso implica -ahí sí!- trasladar conocimientos y acompañarlos para que desarrollen sus propias estrategias; sobre todo en la atención de factores de riesgo, es decir, desde una intervención preventiva, nunca represiva.

Hacer que los cuerpos de policía nacional entendieran eso era todo un reto, pero en el caso del Vicepaz (Viceministerio de Paz) no porque más bien había una oficina

encargada de generar capacidades en esos temas” (Juan Ramírez, Viceministro de Paz 2010-2014, abril 2018).

Nótese que existen dos líneas de trabajo con el Gobierno Central: una que complementa la acción inmediata -Fuerza pública y otros cuerpos policiales- y otra relacionada a fortalecer en los gobiernos locales las capacidades de gestión -Viceministerio de Paz-. Ambas acciones coinciden con el marco político institucional descrito en apartados anteriores y con el marco jurídico que acontecía en el periodo de estudio, por lo que no existe la superposición de funciones sino relaciones de coordinación y cooperación.

Sobre esto último, el Director Regional de Cartago, del Ministerio de Seguridad Pública, menciona:

“En el caso específico de Cartago, me parece que están logrando liderar con mucha fuerza un proceso muy interesante en donde están aglutinando a la institucionalidad presente a nivel local pero además están atrayendo a otras instancias que trabajan a nivel cantonal con una serie de poblaciones diversas y por grupos etarios, género y otros y eso le da una integralidad a la propuesta que están trabajando, lo cual es más interesante que las acciones aisladas y lo que otros grupos puedan realizar de manera independiente. (Patricio González, Director Regional de Cartago, Ministerio de Seguridad Pública, octubre, 2017).

En términos generales, los marcos de acción políticos institucionales referidos en el apartado supra sobre las reglas formales, permiten dentro el ejercicio de las facultades otorgadas a los Gobiernos Locales, establecer sus estrategias de acción en armonía con los parámetros establecidos en las leyes nacionales y según las necesidades del caso. Lo anterior facilita e incentiva trabajar bajo el principio de coordinación y colaboración con las instancias del Gobierno Nacional y generar alianzas estratégicas para gestión de la seguridad ciudadana.

4.2.2 Relaciones Gobierno Local y organizaciones comunales.

La policía municipal del cantón central de Cartago trabaja con las comunidades cartaginesas a través distintos programas tendientes a la prevención de la violencia.

“Nosotros no solo damos seguridad en el sentido de estar presentes en las comunidades a través de rondas y eso, que eso es muy importante, sino que también desarrollamos acciones que promueven la convivencia entre los vecinos y capacitaciones de muchos temas”. (David Rojas, Policía Municipal, octubre 2017)

Lo anterior se da dentro del marco de acción contemplado en el Capítulo II del Reglamento de la Policía Municipal, en donde destacan entre los servicios a brindar: “La protección del libre ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, garantizando la seguridad ciudadana, dentro del marco de las competencias municipales” (artículo 4, inciso a) y “Desarrollar programas de seguridad preventiva con niños, niñas, jóvenes y comunidades del cantón” (artículo 4, inciso o).

Sobre la relación y vinculo con las comunidades se destaca la inmediatez y efectividad del servicio de seguridad municipal frente a las necesidades comunales:

“Es importante esa cercanía con la comunidad, por ejemplo, en el tema de espacios públicos, porque en el tanto en que la policía municipal este cerca de una comunidad y conozca las cosas que les afecta, nosotros podremos dar una solución más efectiva a sus problemas (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018)

Según las personas entrevistadas los programas preventivos de la policía municipal se desarrollan en los 11 distritos del Cantón y existe una comunicación directa y constante:

“Nuestra razón de ser es la gente, por eso trabajamos cerquita de ellos: les brindamos capacitaciones, charlas informativas, desarrollamos actividades, todo en el marco de los programas preventivos que tenemos a disposición” (Yara Jauberth, abril, Jefa Área Seguridad Comunitaria 2018)

En este marco las facilidades que brinda la tecnología como medio de comunicación directa y fluida es aprovechada por el Área de Seguridad Comunitaria y las comunidades:

“Trabajamos mucho por WhatsApp, eso nos permite estar siempre atentos, más que son muchas comunidades en todo el cantón y no podemos estar presentes físicamente 24/7 en todo lado. Así cualquier cosa nos movilizamos en el momento que ellos necesiten”. (David Rojas, Policía Municipal, octubre, 2017)

Al consultar por las acciones desarrolladas en las distintas comunidades y la relación o participación de otras instituciones se manifestó que:

“Prácticamente todos nuestros programas los desarrollamos en coordinación con otras instituciones, nosotros no trabajamos solos (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018).

“Lo que pasa es que nosotros colaboramos con las instituciones en programas que son de ellos pero también ellos nos colaboran a nosotros, entonces eso facilita las cosas y la gente en las comunidades eso lo ve” (José Chávez, Policía Municipal, octubre 2017).

Se manifiesta además un grado de confianza de parte de la población en el actuar de la policía municipal, que facilita el desarrollo de sus acciones y genera confianza entre los habitantes:

“Nosotros tenemos una buena relación con las comunidades, los líderes tienen nuestros números y nos comunicamos de manera constante, eso nos permite tener una buena respuesta, la gente se siente acompañada, más segura y es cuando se involucran. Hacemos diferentes cosas en conjunto, dependiendo de cada comunidad.” (Lidia Benavides, Policía Municipal, octubre 2017)

Según consta en los informes de 2010 al 2014, la policía municipal realiza de manera permanente diferentes charlas en comunidades, asimismo participa en actividades cívicas,

deportivas, religiosas entre otras, todas en alianza con diferentes instituciones y líderes comunales.

4.3 Procesos formativos e incentivos del personal de la policía municipal relacionados a la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.

Dentro del entorno macroinstitucional citado por Alonso (2007) y por Oszlak y Orellana (2001), existen factores políticos y elementos relacionados a incentivos que influyen de manera positiva o negativa en la consolidación de un funcionariado estable y competente. De igual manera, desde el entorno microinstitucional, los autores sostienen que las habilidades y conocimientos de las personas encargadas de la implementación de las tareas asignadas juegan un rol fundamental en los resultados de las mismas.

Basados en ello, se analizarán a continuación elementos o dimensiones (Bertranou, 2013 y Grindle 2007) ligados con los incentivos para la permanencia y aprendizaje de los policías municipales de Cartago, así como aquellos relacionados a las competencias profesionales de sus miembros.

4.3.1 Incentivos para la permanencia y aprendizaje.

Visto desde las capacidades estatales, los incentivos benefician tanto al personal que desempeña determinada tarea como a la institución que los ofrece. Lo anterior se debe a que los incentivos y reconocimientos motivan al personal a desempeñar de mejor manera sus tareas al tiempo que permiten a la institución atraer y retener al mejor recurso humano disponible.

En el caso de la policía municipal de Cartago existen los siguientes incentivos que promueven la permanencia y el aprendizaje:

Puestos en condición de propiedad

La contratación de miembros de la policía municipal se encuentra amparada en lo establecido en el artículo 8 del Reglamento de la Policía Municipalidad, así como el Manual descriptivo de Puestos Integral para el Régimen Municipal emitido por la Unión Nacional de Gobiernos Locales y la legislación conexas en materia de trabajo y seguridad social.

Estas permiten la estabilidad y permanencia de los funcionarios más allá de los cambios a nivel político que se realizan a partir de las elecciones municipales cada 4 años.

Esto es fundamental, porque si bien el artículo 3 del Reglamento de la Policía Municipal dispone que el “Área de Seguridad Comunitaria, dependerá directamente del Alcalde Municipal”, la figura de la alcaldía no puede disponer de esos puestos, pues los mismos forman parte sustancial de la estructura organizacional de la Municipalidad, es decir, no constituyen puestos de confianza.

A su vez lo anterior permite la continuidad y consolidación de procesos, así como la posibilidad de generar memoria institucional. Ambas condiciones son necesarias para lograr brindar servicios en materia de seguridad ciudadana desde un enfoque preventivo adecuados a las necesidades de los habitantes.

Posibilidad de participar en procesos de ascensos.

El Artículo 40 del Reglamento permite la movilidad en ascenso del personal tanto a nivel interno del Área de Seguridad Comunitaria como de los demás departamentos a nivel municipal. Para ello el citado artículo establece que “el ascenso a los diferentes cargos se efectuará preferentemente por el sistema de promoción de los funcionarios municipales”.

Pese a dicha posibilidad, cabe destacar que al consultar sobre las expectativas profesionales en relación con el trabajo que desempeñan, el oficial Rojas explica que:

“Yo creo que dentro de la policía en sí no tengo mucho chance de llegar más arriba, porque aquí en sí solo hay una jefatura y todos los demás puestos son parecidos al

mío, habría que ver si se abre la posibilidad en otro departamento o en otra institución”. (David Rojas, Policía Municipal, octubre 2017)

Esto último es relevante, en el tanto como se verá más adelante, la mayoría de los oficiales poseen título universitario y el puesto en el Área de Seguridad Comunitaria, lejos de limitarlos les permite participar en procesos de ascenso a lo interno de la Municipalidad.

Acceso permanente y gratuito a formación y actualización profesional.

Según se detalla en el Capítulo IV, Artículo 30 del Reglamento de la Policía Municipal, los oficiales municipales tienen “el derecho a participar en los cursos que persigan su profesionalización y que se coordinen por parte de la Municipalidad, a los que concurrirán en la forma que se establezca por la Jefatura dentro de la mejor organización del servicio”. Asimismo, el Artículo 31 del mismo reglamento establece que “la Municipalidad velará por mantener cursos de capacitación para los miembros de la Policía Municipal”.

En ese sentido, el Área de Seguridad Comunitaria gestiona anualmente una serie de cursos cuyo propósito consiste en actualizar al personal según los requerimientos y funciones que desempeñan, para lo cual se coordina con diferentes instituciones competentes en las áreas de interés.

“Si usted revisa nuestro presupuesto verá que la parte de capacitación dice cero, eso no significa que no haya capacitación, lo que pasa es todas las capacitaciones son gracias a coordinaciones con muchas instituciones expertas en cada temática” (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018)

Incentivo por riesgo policial.

Este incentivo se aplica desde el año 2014. Según lo establece el Artículo 56 del Reglamento de la Policía Municipal, “el plus salarial denominado Riesgo Policial, es pagadero única y exclusivamente a los “servidores policiales”, en virtud del cumplimiento de las funciones que les corresponde en razón de la investidura, nombramiento, puesto y cargo que ostentan como

miembros de la Policía Municipal, y que en el desempeño funciones se corra algún riesgo inminente para la integridad física, en razón de la peligrosidad que la función policial pueda significar”.

Se trata de un incremento de un 18% al salario base de todos los policías municipales y es de otorgamiento específico, en el tanto se les concede exclusivamente a los miembros del Área de Seguridad Comunitaria en reconocimiento a las funciones y grado de riesgo propias de las tareas que los mismos desempeñan.

Adicionalmente, lo anterior les equipara con los miembros de Fuerza Pública a quienes el Gobierno Central también les reconoce un incentivo económico por las características, riesgos e implicancias de sus labores.

Finalmente, cabe destacar que el Capítulo XII del citado reglamento estable una serie de disposiciones adicionales sobre premios y condecoraciones dirigidos a los oficiales municipales que destaquen en sus funciones.

4.3.2 Competencias profesionales del equipo.

Desde el punto de vista de las capacidades estatales, es preciso detallar que el nivel de análisis de una posible brecha de habilidades y conocimientos debe ser abordado a nivel de la organización o de equipo de trabajo, no desde el punto de vista individual. Esto se debe a que, basados en Alonso (2007), la falta de competencia individual para la realización de una determinada tarea puede ser superada mediante la reasignación de tareas o bien por medio del entrenamiento y capacitación.

En el caso del staff de la policía municipal de Cartago, un primer elemento a considerar es que la misma se encuentra conformada mayoritariamente por profesionales universitarios, lo que le permite flexibilidad y abordaje interdisciplinario de las tareas asignadas:

“Prácticamente todos cuentan con nivel universitario en diferentes campos: derecho, administración, criminología, entre otros. Eso nos ha permitido tener una visión más amplia de los requerimientos de la comunidad, poder entender mejor las necesidades, los requerimientos y poder dar una solución más expedita. Evidentemente siempre impulsamos de manera paralela ellos reciban procesos de formación y actualización pero lo cierto es que prácticamente todos son profesionales”. (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018).

“Aquí casi que todos somos profesionales, casi que solo los más grandes no; entonces entre todos nos complementamos cuando hay una situación. En mi caso personal, como usted sabe estoy terminando la U y aquí la jefa me ha apoyado mucho, porque no crea es cansado trabajar y estudiar.” (Lidia Benavides, Policía Municipal, octubre 2017).

Adicionalmente, como se mencionó supra, el Área de Seguridad Comunitaria prevé anualmente la actualización profesional de sus funcionarios a partir de los requerimientos institucionales identificados.

“Aprovechamos las capacitaciones que brindan diferentes instituciones y organizaciones para actualizarnos en diferentes temas” (David Rojas, Policía Municipal, octubre 2017)

Algunas capacitaciones o cursos son dirigidos a la totalidad del personal y otras se brindan de manera selectiva, es decir, quienes participan de determinado proceso formativo es en razón de que sus funciones requieren de terminadas habilidades o conocimientos en los que se enfoca dicha capacitación.

“Las capacitaciones son importantísimas porque les permite aprender cosas nuevas, tener más herramientas para hacer mejor su trabajo” (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril, 2018)

El fortalecimiento de las competencias se ha entendido como un proceso continuo en coadyuvancia con el Gobierno Nacional, en ese sentido se menciona que:

“Desde el inicio estábamos claros que esto iba a ser un proceso, donde poco a poco con ayuda del Ejecutivo y otras instancias íbamos a capitalizar los conocimientos y herramientas que nos iban a permitir ser una policía modelo, que responda adecuadamente a las necesidades de su gente” (Alejandro Jiménez, Alcalde Municipal, octubre 2017)

En función de los programas desarrollados por los miembros de la policía municipal, las temáticas recibidas son amplias, van desde procesos de actualización de determinadas normas, uso y alcance de herramientas tecnológicas y paquetes computacionales, hasta el desarrollo de habilidades blandas, entre otros.²⁹

Sin embargo, es preciso detallar que los registros existentes de dichos procesos formativos y de actualización profesional son básicos la mayoría de ellos consisten únicamente en el nombre del curso y sólo en algunos casos se registran datos como la cantidad de personas que los recibieron o bien las fechas en las que se impartieron.

De manera general, dichos registros carecen de información como: nombre de los funcionarios beneficiados, fechas en las que se impartieron, instancia o persona(s) responsable(s) de impartirlos, lugar del evento, duración de las mismas, entre otros. Tampoco existe detalle de los objetivos y alcances de dichos procesos formativos.

4.4 Servicios ofertados por el Municipio de Cartago en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia a partir de la adquisición de capacidades de gestión.

²⁹ Ver anexo 3: Registro de capacitaciones recibidas por el personal de la Policía Municipal de Cartago en el periodo 2010-2014

De manera paulatina pero sostenida, a partir del establecimiento y entrada en funcionamiento de la policía municipal de Cartago, el Área de Seguridad Comunitaria se ha dado a la tarea de definir y ejecutar una oferta de servicios que permiten responder tanto a las necesidades internas municipales como aquellas dirigidas a los habitantes del cantón.

Siguiendo la estructura y organización funcional detallada supra, el Área de Seguridad Comunitaria se organiza para el periodo en estudio en dos áreas:

- **Seguridad interna:** encargada de la vigilancia y custodia de la propiedad y bienes municipales.
- **Seguridad externa:** la cual refiere a acciones de regulación y programas preventivos dirigidos a la comunidad.

Tal y como ha quedado claro en apartados anteriores, la seguridad interna es un área que desarrolla la policía municipal desde el año 2005 con la entrada en funcionamiento del primer Reglamento de la Policía Municipal³⁰, más el área de seguridad externa, conocida como la seguridad en la comunidad, se ha desarrollado específica y paulatinamente desde el año 2010.

Precisamente, este apartado pretende conocer los servicios concretos en materia de seguridad ciudadana a partir de la adquisición de capacidades por parte del Área de Seguridad Comunitaria de la Municipalidad de Cartago.

Sobre el particular, el primer aspecto a considerar sobre los servicios del área externa es que los mismos se subdividen en dos grupos, los programas de regulación y los programas preventivos.

4.4.1 Programas de regulación (acciones operativas).

³⁰ Artículo N°29 del Acta N°208 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal del 05 de Abril de 2005; publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°90 del 11 de mayo de 2005.

Estos incluyen el Centro de video vigilancia y comunicaciones; Regulación de ventas ambulantes y Regulación vial y estacionómetros.

Las acciones realizadas en estos ámbitos por la policía municipal tienen fundamento en lo establecido en los numerales 169 y 170 de la Constitución Política así como en los artículos 13 (incisos c y d) y 43 del Código Municipal en el sentido de que corresponden a Reglamentos emitidos por el Concejo Municipal con el fin de regular determinadas actividades o acciones que se realizan en áreas públicas administradas por la Municipalidad y que se encuentren dentro de la jurisdicción territorial municipal³¹.

Cabe destacar que a partir de ellas se establecen relaciones de coordinación con las instituciones del Estado relacionadas a las temáticas, por ejemplo Fuerza pública, OIJ, Policía de Tránsito y Ministerio de Salud.

4.4.2 Programas Preventivos.

Se clasifican en: Programas preventivos dirigidos a la niñez, juventud y padres o encargados de los menores y los Programas preventivos para comunidades.

Con lo anterior se pretende atender las particularidades y necesidades de cada población a partir de la promoción de espacios seguros, generación de habilidades para la vida, actividades de capacitación y coordinación entre otros. Los programas son definidos y desarrollados por el Área de Seguridad Comunitaria y en alianza con distintos actores, principalmente institucionales.

Un segundo aspecto refiere al enfoque que se utiliza en los programas para abordar la seguridad ciudadana. Para el caso de la Municipalidad de Cartago, claramente los servicios del Área Externa, es decir los servicios en la comunidad, son preventivos.

³¹ En el caso de la Regulación de ventas ambulantes y la Regulación vial, ambas cumplen con el propósito de desarrollar las disposiciones establecidas en la Ley de Patentes para Ventas Ambulantes y Estacionarias (Ley 6587) y la Ley de tránsito por vías públicas terrestres y seguridad vial (Ley 9078) y el Decreto Ejecutivo N°38164 MOPT, respectivamente.

En ese sentido, tanto las autoridades del Gobierno Local como el Central concuerdan en que la gestión municipal en materia de seguridad ciudadana debe basar su accionar en la prevención de la violencia y el delito.

“Para lograr la seguridad en nuestras comunidades es indispensable que como políticos entendamos que eso no se logra a punta de garrote, de meter a nuestros jóvenes en la cárcel, de acciones represivas, ¡no! ¡no! Todo lo contrario, las comunidades y nuestros jóvenes necesitan de oportunidades y eso sólo se logra con una visión integral, saber cuáles son las causas e ir sobre ellas. Eso lo entendí desde el inicio, por eso mi compromiso de seguir fortaleciendo las acciones que realiza la policía municipal”. (Alejandro Jiménez, Alcalde Municipal, octubre 2017)

“Las policías municipales de nuestro país deben enfocarse en la prevención, especializarse en eso. Lo demás es potestad exclusiva de los demás cuerpos policiales del Estado, con los que usted sabe pueden y deben coordinar las policías municipales cuando sea necesario” (Juan Ramírez, Viceministro de Paz 2010-2014, abril, 2018)

“Nosotros estábamos clarísimos que íbamos a trabajar desde la prevención, atendiendo factores de riesgo” (Yara Jauberth, Jefa Área Seguridad Comunitaria, abril 2018)

Esto es medular, pues atiende lo estipulado a nivel constitucional y legal en el sentido de que las funciones de la policía municipal no deben interferir con aquellas competencias de origen constitucional que se le atribuyen al Poder Ejecutivo, evitando con ello duplicidades y complementando desde otra óptica la atención de la seguridad ciudadana.

Una tercera y última consideración es que, desde el concepto de capacidades estatales, se podría argumentar de manera preliminar que los rasgos condicionales (Bertranou, 2013) expuestos en los apartados anteriores, es decir: existencia de una estructura organizacional, el nivel de relaciones interinstitucionales y comunales así como los procesos formativos e incentivos del

personal, son los que han permitido al Área de Seguridad Comunitaria, gestar dichos programas y tener la capacidad para ejecutarlos.

En términos generales dichos programas:

- a) atienden en mayor o menor grado distintos factores de riesgo.
- b) responden a intereses y necesidades locales y
- c) reflejan en buena medida el enfoque de abordaje y la capacidad de respuesta adquirida por parte de dicha instancia municipal.

A continuación, se detallan los programas preventivos definidos y ejecutados por el Área de Seguridad comunitaria de la Municipalidad de Cartago, específicamente los generados a partir del 2010 y que conforman la parte de Seguridad Externa.

Con el fin de conocer su relación con el enfoque preventivo, los mismos han sido catalogados de acuerdo a los niveles primario, secundario y/o terciario de la prevención, es decir, según los momentos en los que las intervenciones pretenden repercutir en un problema o situación concreta. Respecto a las formas de abordaje preventivo, las mismas se ubican como parte de la prevención situacional o comunitaria.

Tabla III: Programas preventivos desarrollados por el Área de Seguridad Comunitaria de la Municipalidad de Cartago a partir de la adquisición de capacidades de gestión en prevención de la violencia, 2010-2014

Programas preventivos dirigidos a personas menores de edad, jóvenes y padres de familia				
Nivel Preventivo	Nombre del Programa	Descripción	Aliados	Población Meta
Primario/Terciario	Uso seguro de internet y las redes sociales	Tiene como objeto sensibilizar y brindar herramientas a los jóvenes y padres sobre el uso adecuado del internet y las redes sociales. Se enfoca en la prevención, sin embargo, el proceso permite la detección y atención de menores víctimas del bullying, cyberbullying y sexting.	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Población educativa de colegios. Padres de familia. Educadores.
Primario/Secundario	Educa-Alcohol	Pretende contribuir a la prevención del consumo de alcohol por parte de menores de edad, y al retardo en la edad de inicio del consumo regular. Asimismo, promueve la moderación como norma social responsable, entre los adultos que deciden consumir, en detrimento de la embriaguez.	Asociación Educalcohol	Población educativa de primaria. Padres de familia.
Primaria	Saber elegir saber ganar	Promueve el desarrollo de competencias y habilidades en las personas jóvenes para un estilo de vida saludable así como el re-conocimiento de factores de riesgo existentes y de situaciones psicosociales que genera el involucrarse en conductas de riesgo asociadas al consumo o venta de drogas.	Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)	Población educativa de colegios
Primario/Secundario.	Escuelas Libres de Armas	Se trata de disminuir la incidencia de accidentes con armas de fuego en las escuelas a través de la capacitación a los niños, niñas y docentes sobre los peligros y consecuencias que traen las armas y	MEP y Ministerio de Justicia y Paz	Población educativa de escuelas. Docentes.

		sobre el protocolo a seguir en caso de encontrar un arma en el centro educativo o el hogar.		
Primario	Padres y estilos	Se trata de empoderar y formar a las personas adultas para que sean capaces de resolver de forma eficaz las situaciones cotidianas relacionadas con la crianza y la comunicación con adolescentes.	Patronato Nacional de la Infancia.	Padres y encargados de menores.
Primario/Terciario	Educación vial	Procesos formativos y de sensibilización (rol de vivencias) orientados a desarrollar habilidades de comportamiento como peatón o conductor de un vehículo en las vías públicas .	Policía de tránsito. Ministerio de Educación Pública.	Población educativa de escuelas y colegios.
Primario/Secundario	Dialoguemos	Brinda herramientas y elementos formativos para la comunicación asertiva y resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y Paz.	Población educativa de colegios. Padres de familia. Docentes.
Primario	Arte Urbano	Procesos formativos de valores de paz y no violencia a través de la enseñanza de dibujo y técnicas de pintura así como la realización de obras en comunidades.	Ministerio de Justicia y Paz. Empresas privadas.	Población educativa de colegios.
Terciario	Justicia Restaurativa en materia penal juvenil	Proceso que contempla el señalamiento de audiencias tempranas, que tienen como objetivo que las partes involucradas en un proceso penal juvenil, persona infractora y víctimas, lleguen a acuerdos satisfactorios, cuyas resoluciones finales tienen el norte de brindar alternativas de reinserción social (rehabilitación, trabajo comunal, entre otras).	Red de Apoyo Interinstitucional del Juzgado Penal Juvenil de Cartago	Personas menores de edad en conflicto con la Ley Penal Juvenil

Programas Preventivos dirigidos a las comunidades				
Primaria	COMUPOL	Conformación y capacitación de grupos vecinales con quienes se determinan acciones preventivas conjuntas a desarrollar en las comunidades.	Ministerio de Seguridad Pública	Comunidades
Secundaria	Círculos de Paz	Consiste en un mecanismo de resolución alterna de conflictos que reúne a personas que desean resolver un conflicto, reconstruir vínculos, brindar apoyo, tomar decisiones o realizar otras acciones en las cuales la comunicación honesta, el desarrollo de los vínculos y el fortalecimiento comunitario son parte esencial de los resultados esperados.	Ministerio de Justicia y Paz	Comunidades
Primaria	Casa de Justicia	Servicio de asesoría y mediación especializada de conflictos al que pueden acceder los habitantes que deseen resolver sus diferencias sin necesidad de plantear demandas en los Tribunales de Justicia.	Ministerio de Justicia y Paz	Comunidades
Primaria	Recuperación y activación de espacios públicos	Busca que los vecinos de las urbanizaciones se empoderen de los espacios dados al uso público, mediante el mantenimiento, la organización de actividades y su buen uso.	Dependencias Municipales: Área de Operaciones, Área Social, Área de Cultura	Comunidades

Fuente: elaboración propia con base en documentos de trabajo e informes de gestión del Área de Seguridad Comunitaria.

V. CONCLUSIONES

En este último capítulo se exponen las conclusiones del proceso de investigación, las cuales, recuperan los diversos argumentos, tanto analíticos como interpretativos, expuestos a lo largo del presente trabajo. Estas conclusiones se articulan con el objeto de estudio, en el tanto responden a los objetivos planteados, poseen coherencia con el marco teórico-conceptual y la estrategia metodológica planteada.

Bajo la premisa de que el rol del Estado en materia de seguridad ciudadana tiene como objetivo último el goce pleno de las libertades y derechos de las personas, el análisis de la gestión del tema desde una instancia como el Gobierno Local para cumplir con tal objetivo, supone ir más allá existencia de un marco normativo que respalda su involucramiento en la materia, reconociendo la necesidad imperiosa de contar con las capacidades necesarias para desempeñar de manera efectiva las funciones establecidas.

En el apartado teórico de este trabajo, la capacidad estatal, se conceptualizó como como un rasgo condicional -habilidad, aptitud, medios o requisitos necesarios- para el logro de una finalidad pública determinada; en este caso particular, la gestión de la seguridad ciudadana por parte de la Municipalidad de Cartago.

Dado que el concepto de capacidad remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de resultados previstos, después de realizar el análisis de esta categoría a partir del estudio de las diferentes variables e indicadores, se ha llegado a la conclusión de que la Municipalidad de Cartago, a través del Área de Seguridad Comunitaria, cuenta con la capacidad para gestionar intervenciones desde un enfoque preventivo y de seguridad ciudadana en su territorio.

El estudio deja claro la existencia de un proceso de construcción de capacidades de gestión en seguridad ciudadana y prevención por parte del municipio; el cual se ha caracterizado por ser incremental, sostenido y complementario a las competencias de origen constitucional que se le atribuyen al Poder Ejecutivo. En ese sentido, la Municipalidad de Cartago ha buscado responder por medio de distintas estrategias a las

particularidades del territorio y al valor público -necesidades y aspiraciones- de sus habitantes en términos de seguridad.

Sin embargo, una lectura detallada de cada variable estudiada permite identificar algunas brechas de capacidad, las cuales, desde la misma mirada de construcción de capacidades, son susceptibles de mejora y fortalecerían los procesos que se encuentran en desarrollo.

A continuación, se detallan hitos de las condiciones adquiridas, así como consideraciones sobre las brechas de capacidad identificadas y las posibilidades de mejora en cada variable estudiada.

5.1 Estructura organizacional del Municipio y su efecto en la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.

En primer lugar, tanto las entrevistas realizadas como la revisión de documentos permiten determinar que existen las reglas de juego formales necesarias para la atención de la seguridad ciudadana en el cantón por parte de la Municipalidad de Cartago.

Existe evidencia de que el municipio ha creado las condiciones y los mecanismos de organización interna que permiten la institucionalización del abordaje de la seguridad. Esta condición es medular dado que permite la sostenibilidad y mejora de los procesos en el tiempo, posibilitando plantear acciones de corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, disminuye la interferencia basada en intereses políticos dando espacio a la parte técnica respecto a la definición de una oferta de servicios que responden en mejor manera a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes.

Más allá de eso, cabe destacar que el marco nacional acaecido en el periodo de estudio facilita los procesos de cooperación y formación de capacidades dirigidas al fortalecimiento de los Gobiernos Locales para su incursión paulatina y eficaz en la atención de la seguridad ciudadana.

Respecto a las reglas de juego informales, se evidencian dinámicas de confianza y cohesión por parte de los miembros de la policía municipal, sin embargo, en relación con los miembros de la Fuerza Pública queda claro que estos últimos tienen recelo respecto a la entrada en funcionamiento de la policía municipal. Este aspecto se debe en buena medida a la ausencia de lineamientos normativos nacionales que permitan esclarecer los alcances y funciones de estos nuevos cuerpos de seguridad.

Si bien este aspecto puede considerarse como una debilidad desde las reglas formales, en la práctica, su ausencia incide específicamente en las relaciones que esas dos instancias deben establecer de manera cotidiana para la atención de las situaciones de seguridad.

5.2 Relaciones interinstitucionales y comunitarias llevadas a cabo por el Municipio para aumentar su capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.

Una primera lectura desde el análisis de capacidades permite concluir que existe capacidad institucional, en el tanto se considera competencia municipal fijar y garantizar las acciones que considere pertinentes y necesarias para la atención de la seguridad ciudadana. Lo anterior, a partir de lo establecido en el marco normativo nacional y los distintos señalamientos de la Sala Constitucional, donde se respalda la posibilidad del establecimiento de cuerpos policiales y unidades especializadas en temas de seguridad y prevención por parte de los municipios.

Más allá de la competencia que le atribuye la legislación, las capacidades institucionales también se encuentran dirigidas a la identificación de las relaciones interinstitucionales consideradas vitales para la consecución de las actividades y fines propuestos.

Al respecto, cabe destacar que se observa la asignación de responsabilidades funcionales en la policía municipal tendientes a respetar aquellas competencias de origen constitucional que se le atribuyen al Poder Ejecutivo.

En ese sentido, la lógica de las autoridades y jefaturas de las instituciones nacionales y del Gobierno Local ha sido la de trabajar bajo el principio de coordinación y colaboración institucional.

De manera paralela, la Municipalidad ha generado una oferta de servicios que se podría ver como complementaria a la agenda del Gobierno Central, evitando así la superposición de competencias. Lo anterior a partir de alianzas, procesos formativos y de acompañamiento técnico de instituciones del Gobierno Central, lo cual le ha permitido al Gobierno Local posicionarse de manera diferenciada y a la vez complementaria al accionar del Gobierno Central.

Respecto a las relaciones entre el Gobierno Local y las organizaciones comunales se considera que el Municipio ha logrado establecer de manera efectiva las condiciones necesarias para generar legitimación y credibilidad por parte de los habitantes del cantón. Lo anterior se manifiesta en vínculos de participación comunitaria y confianza hacia la policía municipal como una de las instancias con competencia en la gestión de la seguridad y la prevención de la violencia.

5.3 Procesos formativos e incentivos del personal de la policía municipal relacionados a la capacidad de gestión en materia de seguridad ciudadana.

El Área de Seguridad Comunitaria cuenta con un equipo de trabajo estable y competente. En ese sentido se considera que los incentivos y remuneraciones establecidas por la Municipalidad han sido apropiados para la permanencia y retención de sus funcionarios.

Esto es medular dado que, desde el punto de vista de las capacidades de gestión, la consolidación de un funcionariado estable competente permite reducir las brechas relacionadas con pérdida de memoria institucional y mejora los procesos de aprendizaje institucional. Adicionalmente la estabilidad laboral combinada con la competitividad salarial y el reconocimiento de la labor de los policías municipales influye positivamente en los niveles de motivación y desempeño de las tareas asignadas.

En el caso de las competencias profesionales del equipo, un elemento a destacar es el reconocimiento de la conformación de un equipo profesional multidisciplinario, lo que posibilita tanto en términos individuales como colectivos la realización de terminadas actividades asignadas y la generación de soluciones más integrales.

Si bien las posibles brechas de conocimiento para la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia pretenden ser subsanadas a través de procesos de capacitación y actualización profesional, lo cierto es que se carece de un registro sólido que permita identificar desde aspectos generales de participación hasta el perfil y alcances de los procesos formativos o de actualización recibidos.

Asimismo, su desarrollo parece deberse a una suerte de oportunidad más que a procesos planificados y de análisis de necesidades en el tanto se constata que no existe en los presupuestos un rubro destinado a capacitación y que los informes de gestión y entrevistas señalan que la participación del personal se da en espacios ofertados por instituciones del Gobierno Central u otros actores.

En ese sentido, la ausencia de un rubro presupuestario y la consecuente planificación de un proceso de formación continua se convierte en una brecha de capacidad que es susceptible de corrección y necesaria para mejorar la capacidad de respuesta individual y colectiva del Área de Seguridad Comunitaria.

5.4 Servicios ofertados por el Municipio de Cartago en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia a partir de la adquisición de capacidades de gestión.

La identificación de los servicios ofertados por el Área de Seguridad Comunitaria permite concluir que la Municipalidad ha logrado establecer las condiciones o medios para planificar y lograr metas, mostrando habilidad para establecer y mantener de manera efectiva distintas funciones.

En ese sentido, el proceso de organización y funcionamiento interno, aunado a los distintos niveles de coordinación establecidos con diferentes actores institucionales y comunitarios así como los incentivos establecidos y los procesos formativos y destrezas del personal, le ha permitido al Área de Seguridad Comunitaria, adquirir las condiciones necesarias para definir e implementar servicios (programas y acciones) en materia de seguridad ciudadana y prevención dirigidos a los habitantes del cantón.

Una apreciación básica sobre el enfoque aplicado en los programas que desarrolla el Área de Seguridad Comunitaria desde el 2010, es que los mismos se desarrollan a partir del enfoque preventivo. En ese sentido, la Municipalidad apuesta al desarrollo de medidas que atienden diferentes factores de riesgo y que suponen distintos alcances a partir de los niveles o momentos de intervención definidos.

Mas allá de esto, destaca que su oferta es complementaria a la brindada por el Poder Ejecutivo, cumpliendo a su vez con la obligación de coordinar lo que corresponda con el fin de evitar duplicidades de esfuerzos y contradicciones.

Sin embargo, si bien se lograron conocer los servicios que se brindan, cabe precisar la ausencia de documentos de trabajo y descripción de procesos o etapas para el desarrollo de los distintos programas que se desarrollan. La modificación de esta situación es deseable dado que documentarían de qué modo se deben llevar las tareas o procesos y facilitaría al personal o inclusive a cualquier persona ajena a estos puestos pueda conocer cómo se realizan las actividades.

Nuevamente desde el punto de vista de las capacidades institucionales el desarrollo de dichos instrumentos fortalecería los marcos regulatorios y de acción -reglas formales- así como los procesos de memoria institucional, que descansan en la actualidad únicamente en los funcionarios quienes se mantienen de manera estable en sus puestos.

Asimismo, se determinó que el Área de Seguridad Comunitaria carece de indicadores de gestión e impacto. Bajo la consigna de que los indicadores constituyen herramientas indispensables para contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones, el seguimiento de los compromisos y la rendición de cuentas, se recomienda diseñar un conjunto de indicadores atinentes a los servicios ofertados.

Desde el punto de vista de la construcción de capacidades la definición y establecimiento de indicadores coadyuvaría al fortalecimiento de la capacidad técnica en el tanto le brindaría al Área de Seguridad Comunitaria mejores elementos para el análisis y la gestión de las tareas. Estos permitirían en términos generales contar con información para modificar, ampliar o eliminar alguno de los procesos actuales, identificar y corregir brechas referidas a habilidades y conocimientos, identificar posibles nuevas líneas de acción, entre otros.

A modo de reflexión final, quisiera enfatizar en el hecho de que la gestión de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia es un tema que con mayor frecuencia empieza a formar parte de la agenda de los Gobiernos Locales. Ellos se convierten en un actor más frente a un complejo escenario que requiere de respuestas adecuadas a las particularidades que presenta cada territorio.

En este escenario, relativamente nuevo, es evidente que su incursión efectiva depende necesariamente de las capacidades que estos desarrollen en la materia. Esto implica, desde mi punto de vista, la generación y profundización de arreglos institucionales y una nueva correlación de fuerzas entre lo municipal y lo nacional que incida positivamente en el mejoramiento -a nivel de eficiencia y eficacia- de la respuesta institucional local respecto a las necesidades que en materia de seguridad enfrentan los habitantes del territorio.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Acero, H. (2001). Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana. En Casas, et. all. *Seguridad urbana y policía en Colombia; Ensayos de Seguridad y Democracia*. Recuperado de: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%C3%ADa%20en%20Colombia%20Cap%203%20Hugo%20Acero.pdf>
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. En Alonso, G. (ed.): *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Alvarado, R. (2011). “Descentralización: contexto y tendencias” en: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. – San José, C.R. : UNED, IFAM.
- Araya, J. (2011). Conceptos básicos para la medición del delito. Santiago: Universidad de Chile.
- Arriaga, I y Godoy, L. (1999). Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. En: Revista CEPAL N° 32, serie de políticas sociales. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6263/S998552_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arriagada, I. y Godoy, L (2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. En Revista CEPAL N° 7, Págs. 107-131. Recuperado de: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/4/19264/P19264.xml&xml=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción. Washington DC.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2012), Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence (Discussion Paper), núm. IDB-DP-232, septiembre 2012.
- Bertranou, J. (2013). *Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual*. Ponencia presentada en el Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza, Argentina. 18 al 20 de septiembre de 2013.
- Blanco, J. (2005). Hacia una política antidelictual local. En Revista Paz Ciudadana, pp. 12-14. Recuperado de: http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2005-09-07_Hacia-una-pol%C3%83%C2%ADtica-antidelictual-local.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- (2009). Reporte de Seguridad ciudadana y Derechos Humanos. En: OEA documentos oficiales /Ser.L/V/II. Doc.57. Organización de Estados Americanos, Washington.
- Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949.
- Contraloría General de la República, CGR (2014). Informe DFOE-DL-IF-7-2014: Resultados del Índice de Gestión Municipal del periodo 2013, Noveno Informe; San José: CGR. En: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/inf_opinion/2013/files/assets/downloads/publicacion.pdf
- Decreto Ejecutivo N° 36021-MSP Convocatoria y organización de proceso consulta ciudadana para elaboración de política integral y sostenible de seguridad ciudadana y crea Comité Consultivo del proceso de elaboración y adopción de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana. Publicado en La Gaceta N° 90 del 11 de mayo de 2010.
- Decreto Ejecutivo N° 36024-MP-PLAN. Reforma Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo. Publicado en La Gaceta N° 137 del 15 de julio de 2011.
- Decreto Ejecutivo N° 33453-J, Reforma Creación de la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta N.º 237 del lunes 11 de diciembre del 2006.

- Decreto Ejecutivo N° 27228 – J, Creación de la Dirección Nacional de Prevención del Delito, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 170 del 01 de setiembre de 1998.
- Echeverría, J. (2006). Informe de fin de gestión 2002-2006. San José, C.R.: IFAM.
- Furlan, J.L. (2004). “Preguntas frecuentes sobre la descentralización en América Latina”. Conferencia en el VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas. Antigua, Guatemala. Octubre 2004.
- Furlan, J.L. (2006). Costa Rica: Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización – FOMUDE- Informe de Misión. San José: Proyecto FOMUDE.
- Galilea, S; Letelier, L y Ross, K. (SF). Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Gascó, M. (2004). ¿Luces? y sombras de la reforma del Estado en América Latina, Documentos de Trabajo, N.º 8; Catalunya: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, En: www.iigov.org/wp/attachment.drt?art=13135
- Grindle, Merilee (1996). Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa, Cambridge, Cambridge University Press.
- IIDH. (2007). Seguridad Ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: IIDH.
- ILPES (1997). Guía para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de seguridad pública, LC/IP/L.149, versión preliminar, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2008). Resultados del Módulo sobre Victimización de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008. San José: INEC/PNUD.
- Ley 8771: Modificación de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, N° 6739, para que en adelante se denomine Ministerio de Justicia y Paz, y Creación del Sistema Nacional de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana. Publicado en La

- Gaceta N° 197 del 09 de octubre de 2009. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.
- Linares, Erika (2010). Avances sobre el proceso de descentralización en Costa Rica. Repaso sobre el camino recorrido y una propuesta ante los desafíos futuros. ONU-HABITAT Costa Rica.
- Lipschutz, R. (1995). On Security, en Lipschutz, R. (ed.): *On Security*. Columbia University Press, Nueva York.
- Loría, M. y Monge, Y. (2009). Políticas Municipales a favor de la seguridad y la prevención de la violencia la seguridad ciudadana. En: Loría, Max (compilador): *Políticas en Seguridad Ciudadana como Política de Estado: Propuesta Programática Progresista en Costa Rica 2010-2014*; Costa Rica. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Lunecke, A. (2005). Prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa Comuna Segura. En Dammert, L. y Paulsen, G. *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: Flacso. Pp 151 - 172.
- Madrigal Pana, J (2007). Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana en Costa Rica 2006, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, serie Entornos Seguros. San José: PNUD.
- Martínez, R. (2013): La Presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina. En Acuña, Carlos (comp.): *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires: OSDE/Siglo XXI.
- Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J. (2007): Metodología de las Ciencias Sociales, Buenos Aires: Emecé.
- Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J. (2010): Metodología de las Ciencias Sociales, Buenos Aires: CENGAGE Learning.
- Monge, Y. y Salazar, G. (2014): Guía para la elaboración de planes locales de prevención de la violencia. – 1.ed. – San José, Costa Rica: Ministerio de Justicia. Dirección General para la Promoción de la Paz. Oficina de Gestión Local.

- Monge, Y. (2008). *Seguridad Ciudadana y Autogestión Comunal: una propuesta para la Municipalidad de Curridabat*. Programa de Grado en Ciencias Políticas. Costa Rica: Universidad de Costa Rica
- Mora, S. (2009). El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del Gobierno Local. – 1.ed. – San José, Costa Rica: FLACSO Costa Rica.
- Munizaga, A. (2010). Aspectos claves acerca del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito. En Conceptos, Edición N° 15, Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/05/conceptos-15-aspectos-claves.pdf>
- Ordoñez, J. (2010): Descentralización y Gobiernos Locales en Costa Rica. Bases para una reforma jurídica e institucional. -1° ed.- San José, CR: Asociación Estudios para el futuro.
- Ortiz, M. (2010). Acerca de la prevención de la violencia y el delito, documento de trabajo. San José, CR: Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana, Ministerio de Justicia y Paz.
- Organización Mundial de la Salud (2002). Informe sobre la violencia y la salud. Publicado en español por la Organización Panamericana de la Salud. Washington, D.C.
- Organización Panamericana de la Salud (1996). La violencia en las Américas: la pandemia social del siglo XX. Serie Publicaciones Comunicación para la salud, N°10. Washington D.C.
- Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. En Bresser et all, *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, FCE/CLAD
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “María Teresa Obregón Zamora”. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica -MIDEPLAN. San José, CR: Imprenta Nacional.

Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2011-2014, Abriendo Puertas. Ministerio de Justicia y Paz. San José, CR: Imprenta Nacional.

Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social. – 1 ed. – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/ PNUD. San José, C.R. : PNUD.

Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -ONU-HABITAT- “Directrices sobre descentralización y Fortalecimiento de las autoridades locales”. Consejo de Administración del Programa del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. 20º periodo de sesiones. Nairobi, 2005.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (1994). Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana. Informe sobre Desarrollo Humano. -1ª ed.-México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2006). Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. San José, CR: PNUD/INEC.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2006). Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005 – 1a. ed. – San José, C.R: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2009). Hacia una mejor gestión local de la seguridad. Centro Regional para América Latina y el Caribe. En: <http://compartir.undp-regionalcentre.lac.org/pdf/es/07.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2010). Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2009-2010 -1a. ed.- Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2010). Capacity Development: A UNDP Primer. New York. En: http://content.undp.org/go/cms-service/download/asset/?asset_id=2222277

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Universidad de Costa Rica – PNUD/UCR (2011). Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica 2011; San José, C.R: PNUD/ Universidad de Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2013). Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. New York.
- Prettela, L. y Vanderschueren, F. (2003). Ciudad y Violencia: Seguridad y Ciudad. En Revista CEPAL N°88. Págs.. 215-236. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27825>
- Rico, J.M. (2006). (In) seguridad Ciudadana en Costa Rica: Balance de la situación. 1 Ed. San José, Costa Rica. PNUD.
- Rivera, R. (2006). De la reforma del Estado a la real forma del Estado en Costa Rica. En Rivera, R.; Rojas, M.; Zeledón, F. y Guzmán, J. *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en la Costa Rica contemporánea*. San José, C.R. FLACSO-PNUD.
- Sain, M. y Sersale, J (2008). Condiciones institucionales de la Seguridad Pública en la Argentina. En: Cheresky, Isidoro. *Las capacidades del estado y las demandas ciudadanas: condiciones políticas para la igualdad de derechos*. - 1ª ed. - Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD
- Salazar, J. y otros (2008). Costa Rica: Nota Sectorial sobre Seguridad Ciudadana. Washington; BID.
- Salazar, K y otros. (2016). Costa Rica: Territorios desiguales y políticas locales de seguridad ¿Desiguales?. Primera Edición. FLACSO-Costa Rica
- Salom, A. (2005). *Las élites políticas ante la descentralización en Costa Rica*. Tesis de doctorado, Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas. Costa Rica: Universidad de Costa Rica
- Sen, A. (1999). Desarrollo y Libertad. Traducción de Ester Rabasco y Luis Toharia. -1ª ed- México: Editorial Planeta Mexicana.

- Sikkink, K. (1993). Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. En Revista Desarrollo Económico, vol. 32, N° 128 (enero-marzo).
- Solís, J. (2015). Seguridad Ciudadana y prevención de la violencia en Costa Rica. En Fundación Friedrich Ebert: Análisis 1-2015. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/12054.pdf>
- Solís, J. (2017). Reflexiones sociológicas acerca de la violencia delictiva y su medición en Costa Rica. En: Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales. Número 9. Año 9. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/view/29674>
- Trujillo, L. y Arévalo J. (2011). Gestión municipal de la prevención en seguridad en barrios vulnerables: su articulación con el nivel central de Gobierno, un factor clave. En Revista Conceptos N 23. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana. En: http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110915160212.pdf
- Unión Nacional de Gobiernos Locales -UNGL- (2006). Memorias del 10° Congreso Nacional de Municipalidades. San José, C.R.: Unión Nacional de Gobiernos Locales.
- Vom Hau (2012). State capacity and inclusive development: new challenges and directions. ESID Working Paper N° 2, Manchester, UK.
- Voto 10134-99. Sala Constitucional del Poder Judicial. San José, Costa Rica. 23 de diciembre de 1999.
- Voto 5445-99. Sala Constitucional del Poder Judicial. San José, Costa Rica. 08 14 de julio de 1999.
- Voto 01-01614. Sala Constitucional del Poder Judicial. San José, Costa Rica. 27 de febrero 2001.
- Waller, I (2007). Menos represión, más seguridad: verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia. Instituto Nacional de Ciencias Penales/ Instituto

Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del delito y tratamiento del delincuente. -1ª ed. Español, México.

VII. ANEXOS

Anexo 1: Tabla de operacionalización de variables

Variable Dependiente	Variables Independientes (Dimensiones)	Definición conceptual	Definición Operativa
			Indicadores cualitativos: Entrevistas estructuradas y semiestructuradas; revisión de documentos
Capacidad de gestión en seguridad ciudadana de la Municipalidad de Cartago	Estructura organizacional de la municipalidad	La estructura organizacional refiere a un conjunto de reglas, procedimientos, roles y con una jerarquía definida que ordena las relaciones entre sus miembros y les permite trabajar de manera conjunta para alcanzar metas fijadas	<ul style="list-style-type: none"> • Reglas de juego formales: marco regulatorio, organización interna, roles funcionales. • Reglas de juego informales: rasgos culturales
	Relaciones interinstitucionales y comunitarias	Son aquellas que se establecen entre instituciones u organizaciones, ya sean públicas o privadas, para llevar a cabo un proyecto común y con el objetivo de colaborar a corto, medio y/o largo plazo.	<ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Gobierno Local e instituciones del Gobierno Central. • Relaciones Gobierno Local y organizaciones comunales.
	Procesos formativos y destrezas grupales	Relacionados con los conocimientos y habilidades que le permiten a las personas ejecutar de manera eficiente una tarea asignada.	<ul style="list-style-type: none"> • Incentivos para la permanencia y aprendizaje. • Competencias profesionales del equipo.
	Seguridad ciudadana	“Condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD, 2005: 35).	Acciones preventivas desarrolladas según niveles de prevención primaria, secundaria y terciaria.

Anexo 2: Entrevistas.

GUÍA DE PAUTAS PARA LAS ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS DIRIGIDAS A TOMADORES DE DECISIÓN

Guía de entrevista sobre la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana, Municipalidad de Cartago.

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar: _____

Entrevistadora: Yahaira Monge González

Descripción general y características de la entrevista: la presente entrevista tiene como propósito recabar información que permita identificar y comprender las acciones llevadas a cabo por el Municipio para la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana durante el periodo 2010-2014. Lo anterior en el marco de un proyecto de investigación para optar por el grado de magister en Desarrollo Humano, impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Sede Argentina.

Por la trascendencia que adquieren en ese escenario las autoridades locales en tanto tomadores de decisión, e impulsores de la ruta y cambios dentro de dinámica municipal, se considera de alta importancia desarrollar este espacio de consulta.

La información suministrada será utilizada únicamente para los propósitos de la investigación descrita. Nota: Solicitar permiso para grabar la entrevista.

Preguntas:

1. En el caso de la Municipalidad de Cartago, ¿Cuál es la razón que propicia la incursión de la Municipalidad en la gestión de la seguridad ciudadana?
2. ¿Cuál es el vínculo con respecto a la estrategia nacional de seguridad y prevención de la violencia?
3. Según su criterio, ¿Cuáles eran en el año 2010 las áreas y necesidades de fortalecimiento que se debían afrontar para asumir de manera adecuada esta tarea?
4. ¿Cuáles fueron los principales retos –institucionales y/o interinstitucionales- a asumir?

5. ¿Qué acciones concretas toman las autoridades para propiciar el fortalecimiento de capacidades de gestión?
6. ¿Qué tipo de capacidades/ fortalezas en materia de seguridad se lograron desarrollar entre los años 2010 al 2014?
7. ¿La gestión de la seguridad ciudadana está incorporada como un área permanente de gestión municipal?
8. ¿Cuáles considera son los principales cambios y logros desarrollados en el quehacer institucional?
9. En términos de seguridad, las estrategias pueden dirigirse desde un enfoque de control/represión o bien desde la parte preventiva. A partir de la consideración de ambos enfoques,
 - ¿cuál considera que debe ser el papel de la Municipalidad de Cartago en el marco de estrategias/acciones basadas en el enfoque control/represión?
 - ¿qué papel juega la Municipalidad en términos de prevención de la violencia?
10. ¿Considera que la Municipalidad se ha convertido en un referente local en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia?
11. Desde su perspectiva, ¿Por qué es importante la incursión de la Municipalidad de Cartago en materia de seguridad ciudadana bajo el enfoque de prevención de la violencia?
12. Finalmente, ¿Cuáles han sido los principales aportes al mejoramiento de la seguridad de los habitantes del cantón a partir de la incursión de la Municipalidad en la gestión de la seguridad ciudadana?

GUÍA DE PAUTAS PARA LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS PARA MANDOS MEDIOS

Guía de entrevista sobre la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana, Municipalidad de Cartago.

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar: _____

Entrevistadora: Yahaira Monge González

Descripción general y características de la entrevista: la presente entrevista tiene como propósito recabar información que permita identificar y comprender las acciones llevadas a cabo por el Municipio para la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana durante el periodo 2010-2014. Lo anterior en el marco de un proyecto de investigación para optar por el grado de magister en Desarrollo Humano, impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Sede Argentina.

Por la trascendencia que adquieren en ese escenario los jefes de las distintas áreas/programas, en tanto enlace de la líneas políticas con el quehacer y personal operativo municipal, se considera de alta importancia desarrollar este espacio de consulta. La información suministrada será utilizada únicamente para los propósitos de la investigación descrita. Nota: Solicitar permiso para grabar la entrevista.

Preguntas:

1. En términos de capacidades de gestión en materia de seguridad, ¿cuáles considera que eran –previo a asumir la tarea- las principales necesidades que experimentaba la Municipalidad?
2. ¿Cómo se han organizado a nivel interno (mecanismos/marcos regulatorios) para lograr el funcionamiento del Área?
3. ¿Cuáles han sido los principales avances experimentados por la Municipalidad desde el punto de vista de capacidades/habilidades burocráticas-administrativas en materia de seguridad?

4. ¿Cuál es el enfoque de abordaje de las acciones municipales en materia de seguridad ciudadana?
5. En cuanto al personal, ¿Qué tipo de acciones se han realizado para lograr contar con el perfil deseado?
6. ¿Cuentan con la capacidad financiera, física y tecnológica necesaria para llevar a cabo sus funciones?
7. En relación con los programas/acciones desarrolladas ¿Cuál ha sido el vínculo y la experiencia con otras instituciones u organizaciones con presencia en el cantón?
8. ¿Cómo estas acciones han influido en la capacidad de respuesta institucional en materia de seguridad y prevención?
9. Finalmente, ¿Qué queda aún pendiente en términos de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia?

GUÍA DE PAUTAS PARA LAS ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS PARA PUESTOS PROFESIONALES Y TÉCNICOS.

Guía de entrevista sobre la adquisición de capacidades de gestión en materia de seguridad ciudadana, Municipalidad de Cartago.

Fecha: _____ Hora: _____

Lugar: _____

Entrevistadora: Yahaira Monge González

Descripción general y características de la entrevista: la presente entrevista tiene como propósito recabar información que permita conocer en detalle el proceso que desarrolla la Municipalidad en materia de seguridad ciudadana y prevención. Lo anterior en el marco de un proyecto de investigación para optar por el grado de magister en Desarrollo Humano, impartido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO- Sede Argentina.

En este escenario, su experiencia y punto de vista como profesional/funcionario(a) en el Área de Seguridad resultan de punto medular para la presente investigación.

La información suministrada será utilizada únicamente para los propósitos de la investigación descrita. Nota: Solicitar permiso para grabar la entrevista.

Preguntas:

1. Describa el área/programa en el que se desempeña.
2. En relación al desarrollo del área/programa ¿Quiénes son los beneficiados y cómo se eligen?
3. ¿Desde hace cuánto la Municipalidad lo desarrolla?
4. ¿Cuántas personas forman parte de ésta área/programa?
5. ¿Cuál es el perfil profesional/técnico de las personas que laboran en ésta área/programa?
6. ¿Las acciones se llevan a cabo en colaboración con otros actores (institucionales-comunales)? En caso afirmativo, ¿Quiénes son los principales aliados y cómo podría describir las relaciones del Área de Seguridad Municipal con dichos actores?
7. ¿Cómo aporta esta área/programa al tema de seguridad y prevención de la violencia en el cantón?

8. Desde su punto de vista, ¿qué otras cosas podrían aportar al fortalecimiento de esta área /programa?
9. ¿Qué tipo de herramientas y actividades se han llevado a cabo que les han permitido desarrollar mejor su trabajo?
10. ¿Existe algún tipo de incentivo adicional o especial que aporte al trabajo que desempeñan?

Anexo 3: Registro de capacitaciones recibidas por el personal de la Policía Municipal de Cartago en el periodo 2010-2014

Año	Temas de capacitaciones	Personal capacitado
2010	Capacitación en materia de delitos en flagrancia	S/D *
	Capacitación general para seguridad interna	S/D
	Charla de motivación y liderazgo	S/D
	Actualización y práctica de portación de armas	S/D
	Capacitación en técnicas de primeros auxilios y prevención de incendios	S/D
	Capacitación sobre técnicas policiales	S/D
2011	Capacitación en primeros auxilios con Cruz Roja.	S/D
	Capacitación Proceso de Inducción a la Policía Municipal	S/D
	Capacitación como tráfico ad honorem de la Dirección de Tránsito.	S/D
2012	Capacitación Recursos Humanos y Resolución de Conflictos.	S/D
	Capacitación Proceso de Inducción a la Policía Municipal.	S/D
	Capacitación sobre la Ley de Patrimonio Nacional.	S/D
	Capacitación sobre Manual de Procedimientos.	S/D
	Capacitación para la elaboración de informes policiales.	S/D
	Charlas sobre Masculinidad positiva.	S/D
2013	Seminario de Seguridad Ciudadana	S/D
	Elementos de la Seguridad Vial	S/D
	Introducción al Liderazgo Organizacional	S/D
	Curso Armero Básico Nivel 1	S/D
	Tácticas y Técnicas para Operaciones Policiales	S/D
	Taller Sobre la Ley y Control de Tabaco	S/D
	Capacitación sobre prevención del consumo de drogas	S/D
	Capacitación de técnicas en Resolución alterna de Conflictos	S/D
	Herramientas para el combate del contrabando y falsificación de licores	S/D
2014	Sensibilización Gestión para Resultados	Jefatura y 2 policías
	Manejo del Delphos	Jefatura y 2 policías
	Capacitación Seguridad en redes sociales	Un policía
	Actualización herramientas tecnológicas	Todo el personal
	Charla la calidad en el servicio al cliente y la ética en la función municipal	Todo el personal
	Técnicas de supervisión y coordinación de Seguridad	1 oficial
	Taller de actualización de la nueva Ley de Tránsito	2 oficiales
	Capacitación Estado de Derecho y Cultura de Legalidad	2 oficiales
	Gestión para resultado en el derecho (Gprd) y la Plataforma Delphos	Jefatura
	Presentador Gráfico Power Point	1 oficial
	Capacitación Avances en Investigación Criminal	1 oficial
	Formación de Formadores en Manejo Metodológico de la Prevención Integral Del Delito.	1 oficial

	Capacitación sobre requisitos para el funcionamiento de locales comerciales de productos pesqueros.	2 oficiales
	Capacitación para la identificación y control de pasaportes falsos	17 oficiales
	Ley y Reglamento de SENASA	4 oficiales
	Introducción Estrategia Plan Cuadrante	7 oficiales
	Capacitación sobre alcances de la Ley Penal Juvenil	10 oficiales
	Taller práctico para mantenimiento de Bicicletas por parte de Policetas Municipales	2 oficiales
	Abordaje de venta ilegal de Lotería e identificación de Lotería falsa	10 oficiales
	Redes Sociales para la Seguridad Municipal	2 oficiales
	Derechos de la Niñez y Adolescencia	2 oficiales
	Especulación sobre venta de lotería Cantidad	10 oficiales
	Capacitación sobre los alcances de la Norma ISO-9001	Jefatura
	Capacitación sobre los alcances Ley 9028	4 oficiales

*S/D: Sin detalle. Hasta el año 2014 se empieza a registrar la cantidad de personas capacitadas por cada curso.

Fuente: elaboración propia con base en los Informes de Gestión 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014 del Área de Seguridad Comunitaria y documentos de trabajo internos.