

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES EN EL DISEÑO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
CIUDADANA EN COSTA RICA, 2006-2014**

CINTHYA DEL CARMEN FERNÁNDEZ LÉPIZ

DICIEMBRE 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2013-2015**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES EN EL DISEÑO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
CIUDADANA EN COSTA RICA, 2006-2014**

CINTHYA DEL CARMEN FERNÁNDEZ LÉPIZ

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE
LECTORES: DR. (C)MARCO CÓRDOVA Y MTRO. ALLAN ABARCA**

DICIEMBRE 2015

DEDICATORIA

A Dios por permitirme hacer realidad el sueño
de cursar un posgrado en el extranjero
ya mi familia y amigos por su acompañamiento
y apoyo en esta aventura.

AGRADECIMIENTOS

Un posgrado no se logra solo con el esfuerzo de uno. En él participan muchas personas de diversas maneras y por eso quiero agradecer su ayuda en este proceso de aprendizaje que va más allá de lo académico. En primer lugar a mis papás, abuelita, hermanas(o), tías abuelas, tías(o), primas(os) y novio por acompañarme y apoyarme con sus oraciones, ánimos y “encomiendas” de antojos.

A mis amigos(as) de San José y Atenas, que son como hermanos(as), por entretenerme con sus historias y hacerme olvidar la distancia física que nos separan. A las excompañeras de trabajo de la Secretaría General de FLACSO porque aún siento su calidez y apoyo para dar este paso. A Juany Guzmán, Allan Abarca y Fernando Zeledón por su apoyo tanto en lo académico como en lo personal.

A FLACSO Ecuador por la beca otorgada, porque con ella me permitió aprender más sobre mis temas de interés y vivir experiencias interculturales que solo una universidad con esa planta estudiantil de extranjeros la puede dar. A Juan Ponce y a mis profesores André Noël Roth, Belén Albornoz, Iván Narváez, Marco Córdova, Betty Espinosa, Alison Vásquez, William Waters, Fredy Rivera, Adam Baird y Anita Krainer. Mi agradecimiento especial para Guillaume Fontaine por su guía, paciencia, conocimientos, comprensión; porque no solo fue mi profesor y director de tesis, sino que me hizo sentir su apoyo más allá de lo académico.

A mis bellas(os) compañeras(os) de la Maestría, por ser mi familia durante estos dos años. Un abrazo especial a Pablito, Vero, Marisol, Andrea, Jazmín, Casandra, Karina, Daniela, Adriana, Iván, Alejandro, Eduardo y Bolívar.

A la colonia tica flacsiana, que aunque pequeña en número grande en cariño, a Oscar, Gustavo y a los nuevos Edwin, Danielle y Rafita. A los compañeros flacsianos que alegraron mi vida académica William López, Víctor Peláez, Luis Umbría, Daniela Vásquez, Joseph Mejía, Christian J. Kanahuaty, Geovanny Espinoza, Over Paladines, Iván Salinas, Alan Salinas y Paul Lorca.

Y por último y no por eso menos importante, a Adriana por abrirme las puertas de su hogar más que de su casa; a María por su humildad y amor incondicional; y a María Carmen Ulcuango por contagiar esa pasión por la vida.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO I.....	17
LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES DESDE LA TEORÍA: POSIBLES RESPUESTAS DE SU ACTUACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES	17
La participación ciudadana desde los procesos políticos, sociales e institucionales..	18
La participación ciudadana desde enfoques de políticas públicas.....	23
Reformulando el papel del Estado y los actores no estatales: un aporte de ambas partes dentro del neoinstitucionalismo.....	27
Materializando la participación: el papel de los instrumentos en el diseño de políticas.	37
Instrumentos: concepto y tipos.....	39
Campos y niveles de acción de la política y los instrumentos: ¿cómo analizarlos?43	
Relaciones causales por medio de seguimiento de procesos.....	43
A manera de conclusión.....	46
CAPÍTULO II.....	48
LA PARTICIPACIÓN Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COSTA RICA.....	48
La participación ciudadana en Costa Rica.....	48
La seguridad ciudadana: participación ciudadana y respuestas estatales.....	56
La Seguridad Ciudadana como política pública.....	60
A manera de conclusión.....	66
CAPÍTULO III	68
POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE COSTA RICA DESDE LOS INSTRUMENTOS	68
Causas que llevaron a una mayor participación de actores no estatales en el diseño de la política de seguridad ciudadana en Costa Rica.....	68
Contexto previo.....	69
Desarrollo del mecanismo causal por medio de instrumentos.....	87

A manera de conclusión.	98
CONCLUSIÓN	101
BIBLIOGRAFÍA	109
ANEXOS	120

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráficos

Gráfico N° 01

Presupuesto de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Seguridad Pública según componentes, periodo 2007-2014.....80

Gráfico N° 02

Presupuesto del Ministerio de Justicia designado a prevención de la violencia y promoción de la paz, periodo 2007-201481

Gráfico N° 03

Presupuesto de Actividad General del Ministerio de Justicia según componentes, periodo 2007-2010.....83

Gráfico N° 04

Presupuesto de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana del Ministerio de Justicia según componentes, periodo 2011-201485

Tablas

Tabla 1

Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, periodo 2007-2014....78

Tabla 2

Cantidad de puestos en cargos fijos del Subprograma de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Seguridad Pública, periodo 2007-2014.....79

Tabla 3

Presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica, periodo 2007-2014.....82

Tabla 4

Gastos según actividad de *Actividad Central* del Ministerio de Justicia, periodo 2007-201084

Tabla 5

Cantidad de puestos en cargos fijos de Actividad Central y Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana del Ministerio de Justicia, periodo 2007-201484

Tabla 6

Gastos según actividad de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana del Ministerio de Justicia, periodo 2011-2014.....86

Tabla 7

Presupuesto del Gobierno de Costa Rica dedicado a Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana, periodo 2007-2014.....**86**

RESUMEN

Desde mediados del siglo XX se ha logrado vislumbrar el paso desde formas de gobierno más jerárquicas, pasando luego por la privatización, descentralización y regulación del Estado hasta llegar a formas más cooperativas entre lo público y lo privado, es decir, la gobernanza.

Gobernar ya no es solo una cuestión de actores estatales, expertos o de comunidades de política. La complejidad de los problemas y de las sociedades ha impulsado un mayor involucramiento de la sociedad civil, de grupos de interés, de grupos de presión, de organizaciones no gubernamentales, de universidades y de organizaciones privadas (Kooiman, 2003: 58). Del mismo modo, ahora se gobierna desde varios niveles (local, regional, nacional y/o supranacional), lo cual ha implicado un reacomodo del Estado y una apertura a los actores antes mencionados. La inseguridad ciudadana es uno de esos problemas públicos que permean la calidad de vida debilitándola en todas sus expresiones y que amerita el trabajo de muchos actores.

La presente investigación se propone estudiar la participación de actores no estatales en el diseño (formulación e implementación) de la política de seguridad ciudadana en Costa Rica, durante el periodo 2006-2014, ya que durante este tiempo tuvo un fuerte impulso la creación y fortalecimiento la seguridad desde un enfoque preventivo y de desarrollo humano. Se parte de la hipótesis de que esto es *porque hay una disminución de la capacidad del gobierno para resolver los problemas públicos, cada vez más crecientes y complejos, por lo que está convencido de que planificar respuestas multinivel y articular planificadamente diversos actores le dará mayor precisión, legitimación y efectividad al proceso de diseño de política pública.*

La investigación se estructura desde un enfoque deductivo partiendo desde el neoinstitucionalismo como propuesta teórica y centrándose en la teoría sobre la gobernanza y los instrumentos en el diseño de las políticas públicas. En metodología se hace uso de dos métodos; el análisis de los instrumentos, en su dimensión sustantiva y procedimental, según la matriz N.A.T.O en su acrónimo propuesto por Christopher Hood y ajustado por Michael Howlett; y el *process tracing* para indagar los mecanismos causales que llevaron a una mayor participación de actores no estatales en el diseño de la política de seguridad ciudadana.

INTRODUCCIÓN

La participación de actores en los asuntos públicos no siempre es tan amplia o abierta. Depende del tema, de sus requerimientos, del tipo de política pública y del enfoque con el que se quiera trabajar. A lo largo de los años el Estado ha sido el actor central de éstos procesos, en algunas épocas con más poder que en otras, pero sigue siendo el centro de las relaciones, el coordinador, el regulador, el administrador.

Con el vaciamiento del Estado y la sobrecarga de temas por resolver se abre una crítica sobre la insostenibilidad del Estado para dar todo tipo de servicios y la necesidad de que sea eficaz en el manejo de las finanzas públicas y eficiente en sus funciones (Hecló, 1978). Nace la idea de que la participación de otros actores le pueda ser útil para realizar algunas tareas de su competencia.

Pero se avanza en la idea de que el Estado se convence de que la participación de actores privados, sociales, organizaciones multilaterales le pueden ser de mucha ayuda aportando con diversos recursos (organizacionales, económicos, humanos, de información) en la solución de problemas públicos. La gobernanza, entendida como el trabajo conjunto del Estado, la sociedad y el mercado para la solución de problemas públicos se va afianzando en este camino.

Las políticas públicas, herramienta que utilizan los gobiernos para resolver un problema público y direccionar el accionar del Estado en una materia determinada, son el resultado de dinámicas sociales o como apunta Lascoumes y Le Galès son “un espacio socio-político construido tanto a través de técnicas e instrumentos como a través de objetivos y contenidos” (Lascoumes and Le Galès, 2007: 4); y es en este momento que las mismas dejan de ser propiedad del Estado y se abren a la participación de diversos actores para su diseño (formulación e implementación).

Como se mencionó, la participación de otros actores también dependerá del tipo de política pública que se requiera. Theodore Lowi indica que pueden existir cuatro tipos de políticas públicas que establecerán cómo es la arena política, es decir, los actores que intervendrán, los plazos, los recursos necesarios, los diferentes resultados e impactos. Esto dependerá de dos variables principales, el poder de coerción que ejerza el gobierno, ya sea con efectos inmediatos o más tardíos y la otra, que afecten directamente a los individuos o las conductas del colectivo. A raíz de esto resultan cuatro tipos de políticas:

las *distributivas* (resultados tardíos dirigidos a individuos como los subsidios, permisos); *constitutivas* (resultados tardíos dirigidos a las conductas colectivas como crear una organización o la propaganda); *regulativas* (resultados inmediatos dirigidos a individuos como la restricción vehicular “pico y placa”); y *redistributivas* (resultados inmediatos dirigidos a las conductas colectivas como la seguridad social) (Lowi, 1972).

Un ejemplo de lo que se está hablando son las políticas de seguridad. Max Weber señala que lo que diferencia al Estado de cualquier tipo de organización es que posee el poder legítimo de la fuerza; por tanto esto se convierte en un tema delicado, de soberanía, de control de unos pocos. Si se parte del concepto antes descrito de Lowi, en el caso de políticas de seguridad se estaría ante una política *regulativa* porque trata de modificar de forma inmediata e individual a cada persona según sus comportamientos; pero si se está hablando de seguridad ciudadana se podría catalogar como una política *distributiva* porque no tiene resultados inmediatos, por ser más de tipo preventivo y va dirigido o afecta de forma directa a individuos. Puede crear organizaciones para la promoción de la paz social y dan mayores responsabilidades a los ciudadanos para que trabajen junto al Estado en solucionar la inseguridad. Es por esta razón que esta investigación centrará el caso de estudio en la política de seguridad ciudadana de Costa Rica.

El tema de seguridad luego que terminó la guerra Fría y las dictaduras en América Latina tomó otro rumbo enfocado en los temas internos y posicionó al ser humano como centro de su razón de ser. La seguridad humana, concepto propuesto en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del PNUD, llama la atención de nuevos elementos sobre la seguridad enfocada en el ser humano y menos en los temas Estado con Estado, como lo son hambrunas, pobreza, vivienda digna, salud de calidad, delincuencia común, medio ambiente, entre otros.

A partir de éste concepto se va desarrollando otro que se enfoca en la violencia y el delito, es decir, la seguridad ciudadana. Se entiende por esta las medidas tomadas por un Estado para proteger a las personas de los riesgos contra su vida, su integridad física y patrimonial para garantizarle una calidad de vida digna, sana y tranquila. El objetivo que se busca es la paz social y la convivencia ciudadana y ello hace que las medidas tomadas no sean solamente de tipo policial y judicial (de control), sino de prevención y promoción, invitando a actores de la sociedad civil, comerciales, internacionales, no gubernamentales, fundaciones, ciudadanos comunes, iglesias, entre muchos otros, a

participar en la elaboración y hasta ejecución de propuestas, llámense políticas, programas, planes o proyectos.

Una población insegura, ya sea por mala percepción de la realidad o porque realmente existe un deterioro de la seguridad, es una población con una baja calidad de vida y esto afecta fuertemente el tejido social. Costa Rica ha venido experimentando desde hace varios años un aumento de los delitos que ha afectado negativamente y de sobremanera la percepción de inseguridad de la población. El tema toma su espacio en la agenda política por esta razón y además porque los partidos políticos como el Movimiento Libertario y Liberación Nacional lo adoptan en sus campañas electorales en los años 2009-2010 posicionándolo como el tema principal y también por la presión y sobreexposición de noticias sobre estos temas por diversos medios de comunicación. Como diría P. Garraud, llega a la agenda por oferta política y por mediatización (Roth, 2014: 129-130).

Asimismo el tema adopta el camino de la prevención y del desarrollo humano en lugar de la represión y la “mano dura”. El programa de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública, el Sistema de las Naciones Unidas y en especial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES), realizan un comprometido trabajo con las autoridades del país para direccionar el tema desde éstos enfoques. Laura Chinchilla, consultora en diversas ocasiones del PNUD y partidaria de estos enfoques, comienza a dar su apoyo como actor experto y con poder de decisión hacia los trabajos realizados en el país, como la publicación del Informe “Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica” en el año 2005, el Programa Conjunto “Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo” en el año 2009; las mesas de diálogo organizadas por la FES y el mismo diseño de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ). En estos programas se observa la iniciativa de actores multilaterales y no gubernamentales en la formulación de planes que incentivan la participación de actores no estatales en general y la articulación de los estatales, también como una forma de gobernabilidad democrática y gobernanza; en especial en el diseño de la POLSEPAZ.

En estos mismos años el Estado costarricense lanza alrededor de seis políticas de Estado,¹ de las cuales tres son autoría del Ministerio de Salud; otra es interinstitucional; otra del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y la otra del Patronato Nacional de la Infancia (PANI). En cuatro de ellas hubo participación en la elaboración de organismos multilaterales como la UNICEF, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo Internacional (AECID). A excepción de la *Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia* (2009-2021), en ninguna de ellas se lee que su proceso de consulta y formulación haya sido con una amplia participación de actores no estatales; pero esta tampoco alcanzó una consulta nacional como la realizada para POLSEPAZ.

Las razones de la publicación de estas políticas son muy variadas, desde acatar recomendaciones de la Contraloría General de la República hasta actualización de planes que pasaron al nivel de políticas o vacíos normativos. Una de ellas fue promulgada por medio de Decreto Ejecutivo, lo cual le da mayor fuerza legal para su cumplimiento. En lo que sí concuerdan todas es que sus fechas límites concuerdan con la celebración del Bicentenario de Independencia de Costa Rica en el año 2021, por lo que esto también pudo haber sido resultado de un proceso de planificación estatal mayor.

A raíz de esta rápida revisión a nivel de políticas llama la atención que POLSEPAZ sea la única política que en su diseño estuvo a cargo de un consejo consultivo y de un organismo multilateral como lo es el PNUD; así como que se haya realizado una consulta nacional a ciudadanos en general, medios de comunicación, instituciones públicas y privadas, entre otros. Y es que la participación no fue solamente utilizada como consulta con metodología que facilitó la incorporación de ideas aportadas por los diversos actores, sino que se crearon programas que posicionaron a diversos actores con poder de decisión y planificación en temas de seguridad ciudadana.

Por tanto, se hace interesante analizar el caso de la POLSEPAZ para que ayude a responder la siguiente **pregunta central** de tipo teórico *¿Por qué un gobierno tiene*

¹ La Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2021; Política de Cooperación Internacional 2014-2022 (POLCI); Política Nacional de Sexualidad (2010-2021); Política Nacional en Discapacidad (PONADIS) 2011-2021; Política Nacional de Salud Mental (2012-2021); Política Nacional de Salud (2011-2021).

interés en incluir actores no estatales en el diseño de una política pública? Una posible hipótesis es esto es porque hay una disminución de la capacidad del gobierno para resolver los problemas públicos, cada vez más crecientes y complejos, por lo que está convencido de que planificar respuestas multinivel y articular planificadamente diversos actores le dará mayor precisión, legitimación y efectividad al proceso de diseño de política pública.

De esta pregunta e hipótesis surgen algunas otras **preguntas e hipótesis secundarias** como son:

- *¿Cómo concreta el gobierno la participación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas? Se podría responder que lo hace por medio de la creación y combinación de instrumentos de política.*
- *¿Cómo selecciona un gobierno los instrumentos para incentivar la participación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas? A lo cual se podría responder que el gobierno los selecciona según los recursos y/o medios con los que cuente el Estado y los efectos que quiera producir.*
- *¿Cómo mide un gobierno la efectividad de la participación de actores no estatales en el diseño de una política pública?; por medio de la coherencia entre instrumentos que denoten, incentiven, propicien y faciliten la materialización de la participación.*

Para analizar teóricamente el problema planteado se buscarán respuestas desde el análisis de política pública, en especial desde el enfoque neoinstitucionalista porque es el que da mayor énfasis a la interacción Estado, mercado y sociedad; aunado a la teoría de la gobernanza y la teoría del diseño de política, ya que se parte de la idea que las instituciones son instrumentos (Lascoumes and Le Galès, 2007).

Esto se aplicará a un caso empírico que es la política de seguridad ciudadana en Costa Rica, ya que se observa un claro compromiso del gobierno en abrir espacios a organizaciones multilaterales y de la sociedad civil, ciudadanos y comerciantes, que responde a un contexto de alta inseguridad (real y percibido). Lo expuesto se estudiará a través de instrumentos de política que están en función de cuatro recursos del Estado según el modelo N.A.T.O. de Christopher Hood (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y

Organización) y las dos dimensiones sustantiva y procedimental propuestas por Michael Howlett.

Asimismo, se hará uso del *process tracing* como método que permite encontrar y desarrollar mecanismos causales entre variables independientes que dieron como resultado que en Costa Rica haya participación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas, en especial en la de seguridad ciudadana en el periodo 2006-2014, ya que entre dichas fechas se diseñaron en un mayor número instrumentos que van en dicha dirección.

Para la recolección de información se hizo uso de diversas técnicas de levantamiento de datos. En primer lugar se usó el análisis documental como lo es la revisión de libros, artículos científicos, leyes, decretos ejecutivos, informes de organismos internacionales y del gobierno relacionados con el tema de participación y de seguridad ciudadana. De igual forma, se hizo uso de la entrevista, con cuestionarios semiestructurados y estructurados, a informantes claves como lo son los Viceministros de Paz de la administración Chinchilla Miranda 2010-2014 y de la administración Solís Rivera 2014-2018; al Coordinador del Proyecto- POLSEPAZ del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al Coordinador de Proyectos de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Costa Rica.

La investigación se estructura en tres capítulos. En el Capítulo I se hace el desarrollo teórico en tres partes centrales. La primera revisa el tema de la participación desde los procesos políticos, sociales e institucionales; luego desde las diversas teorías del análisis de las políticas públicas; para luego dar énfasis a las respuestas desde el neoinstitucionalismo, la gobernanza y la teoría sobre el diseño de políticas y los instrumentos. Se agrega a esta discusión teórica la descripción de la metodología que se utilizará para desarrollar el análisis, a partir del modelo de instrumentos y el método del *process tracing*.

El Capítulo II comprende el estado del arte temático que se organiza en tres partes. La primera sobre cómo ha sido la participación ciudadana en Costa Rica, desde un enfoque sociológico y de ciencia política y la crítica de cómo ha sido reducida en los temas de diseño de políticas públicas; la segunda parte es sobre la participación ciudadana en el tema de seguridad; para culminar en qué es la seguridad ciudadana y cómo es que la misma se diseña para que haya una amplia participación de actores.

El Capítulo III engloba el análisis de caso en el que se desarrollan las relaciones causales que llevaron a la participación de actores no estatales en este caso según el método del *process tracing* en combinación con el modelo N.A.T.O.; esto quiere decir que los instrumentos no se van a describir por apartados según los cuatro recursos del modelo N.A.T.O. (como en el Anexo N° 1), sino dentro del desarrollo del mecanismo causal; ya que se parte de la idea de que los instrumentos identificados en las dimensiones sustantiva y procedimental, son *entidades*.

CAPÍTULO I

LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES NO ESTATALES DESDE LA TEORÍA: POSIBLES RESPUESTAS DE SU ACTUACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES

El Estado se ha venido transformando con una relativa rapidez y con mayor fuerza desde mediados del siglo XX. Por una parte, la crisis de su estructura por el aumento en número y complejidad de los problemas sociales, políticos y económicos ha sido centro de una serie de críticas, propuestas de reforma del Estado y de movimientos sociales abogando por hacer valer su opinión en la toma de decisiones y denunciar.

El presente capítulo pretende responder, desde la teoría, a la pregunta de *¿por qué un gobierno tiene interés en incluir actores no estatales en el diseño de una política pública?* Como se mencionaba, el tema de la participación es muy amplio, sobre todo desde definiciones conceptuales, pero se pueden encontrar dos grandes aproximaciones que son la sociológica y la politológica. A pesar de ello, también hay literatura sobre la participación ciudadana más institucionalizada y la forma como se da.

Se desarrollarán éstas tres visiones como posibles respuestas a la pregunta antes planteada, para en un segundo momento describir el abordaje que hace las teorías del análisis de política desde diversos enfoques, como por ejemplo los cognitivistas y conductistas que son más racionalistas en los cálculos políticos, tal como lo presenta la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza.

El enfoque neoinstitucional, que se contrapone a los anteriores, se desarrollará con más profundidad ya que introduce la gobernanza dentro del análisis de la participación. Asimismo, permite una mayor explicación de cómo las instituciones, formales e informales, definen las conductas y las preferencias de los diferentes actores, lo cual da mayores elementos para comprender las razones que llevan a un gobierno a incluir la participación en el diseño de políticas.

Para operacionalizar esta teoría y demostrar la hipótesis planteada, se expone qué comprende el diseño de política y como por medio del modelo de instrumentos de política y del “*process tracing*” se puede hacer tangible una serie de mecanismos de participación y explicar por qué estos se llevaron a cabo.

La participación ciudadana desde los procesos políticos, sociales e institucionales.

Como se mencionó en la introducción de éste capítulo, la participación ciudadana puede ser estudiada desde diversas disciplinas u orientaciones. Se puede señalar que visto desde el proceso político puede ser abordado a partir de una visión politológica y otra sociológica, principalmente.

Desde la ciencia política la participación ciudadana se inserta en la discusión de la democracia, sus mecanismos y calidad. Se habla de diferentes tipos de democracia representativa, directa, participativa, entre otros y según el tipo del cual se esté hablando, se puede ver una mayor o menor participación real de los ciudadanos. Otros enfoques van dirigidos a considerarla como un mecanismo de control para la rendición de cuentas de las autoridades estatales (accountability vertical, horizontal y social).

Para el primer caso se dice que hacia mediados del siglo XX en algunos países de América Latina que habían sufrido las dictaduras, comenzaron a surgir propuestas que denunciaban el hartazgo de la población hacia la toma de decisiones elitista. Era un llamado para combatir lo que Carl Schmitt llama “representación privada de intereses” (Schmitt, 1988: citado por Peruzzotti, 2008: 101). Según Schmitt la democracia trae en su esencia una relación directa entre la esfera del Estado y sus representados, en la cual no deberían existir intermediarios porque no se estaría cumpliendo su fin directo. Propone pasar de una democracia representativa a una directa (Schmitt, 1988: citado por Peruzzotti, 2008: 101-102).

Para Enrique Peruzzotti esta exposición es la base para entender el concepto de populismo que ha caracterizado varios gobiernos en América Latina. El populismo no comprende a la población como ciudadanos en un sentido político porque éste deviene de las democracias liberales, que excluyen a todo aquel que no estuviera dentro de las clases poderosas, sino apela al sentido de “pueblo” que se estructura como “sujeto político” que un líder le da forma (Peruzzotti, 2008: 106-107).

Al apelar a una democracia directa, el poder legislativo y los partidos políticos pierden su papel de ser los delegados del poder soberano dado por el pueblo y toma relevancia el Poder Ejecutivo. Los canales de información en estos regímenes populistas pasan a ser “las elecciones, los medios de comunicación masiva y las movilizaciones” (Peruzzotti, 2008: 108).

Por medio de estos tres canales de información es por donde el gobierno obtiene la legitimidad para su actuar, en especial de las elecciones porque al ser procesos “transparentes” y con gran apoyo, no cabe la posibilidad de apelarlos y el gobierno obtiene casi que un permiso tácito para ejecutar sus proyectos (Peruzzotti, 2008: 108-109). En este punto el autor hace la salvedad que no basta con tener un sistema de elecciones efectivo porque se pueden dar excesos de poder, por lo cual se deberían mantener ciertos mecanismos de control de la ideología liberal; como por ejemplo respeto y promoción de derechos fundamentales, división de poderes, rendición de cuentas o *accountability* social y “canales de comunicación entre ciudadanía e instituciones representativas” (Peruzzotti, 2008: 114-117).

Asimismo, subraya Peruzzotti y Smulovitz citando a Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan Stokes, que en términos de control político y de *accountability*, las votaciones son un mecanismo limitado debido a que el voto se puede usar como un castigo hacia un gobierno pero no hacia políticas en específico (en ejecución o propuestas), y por otro lado que los ciudadanos no tienen tanta información y de calidad como para evaluar una gestión de gobierno (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 28).

El *accountability* es “la capacidad para asegurar que los funcionarios políticos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 25). Más focalizado, se dice que el *accountability social*

...es un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. (...) La *accountability social* puede canalizarse tanto por vías institucionales y como no institucionales. Mientras que las actividades legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representaciones de las segundas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32).

En América Latina ha sido un desafío la construcción y fortalecimiento de instituciones democráticas fuertes en las cuales existan mecanismos de control que frenen los abusos de poder y la corrupción. En éste espacio los ciudadanos concientizados y movilizados así como organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones civiles y medios de comunicación juegan un papel importante en el *accountability social* (Peruzzotti y

Smulovitz, 2002: 23); ya que se trata de hacer más próximas la esfera social con la política pero salvaguardando las funciones de dirección que tienen las autoridades políticas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 25). Adam Przeworski llama la atención en este punto de que no se debe olvidar que las ONG responden a su propia agenda de interés, no estrictamente a intereses públicos (Przeworski, 2002: 81).

Respecto las sanciones que trae consigo el *accountability* social, éstas son de tipo simbólico pero que dependiendo de la intensidad del movimiento que se denuncia, pueden activar controles más institucionales y aumentar un alto costo político por menor confianza en el gobierno que puede devenir en más trabas administrativas, menos apoyo electoral, más problemas sociales que solucionar (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 35-36).

Por otro lado, con la propuesta de *accountability horizontal* de Guillermo O'Donnell se podría de una u otra forma subsanar los controles faltantes antes criticados. Las instituciones de *accountability* horizontal son generalmente las contralorías, las *Ombudsmen*, auditorías, entre otras; es decir, son instituciones del Estado que tienen un mandato legal para controlar, supervisar, prevenir y hasta sancionar casos ilegales cometidos por instituciones del Estado. En caso que no tengan la posibilidad de una sanción vinculante y el caso sea ilegal, pueden recurrir a los juzgados para continuar con el proceso de denuncia (O'Donnell, 2001).

Pero no todas las participaciones ciudadanas se dan de forma institucionalizada en una democracia, sea por los procesos electorales o instituciones del Estado. Tal como lo menciona Peruzzotti los movimientos sociales también son parte de ello; y es en este punto donde se puede tener un mayor aporte desde la sociología.

El descentramiento multinivel del Estado, la desigualdad socioeconómica, la exclusión, el debilitamiento de las políticas sociales, entre muchos otros, han sido el desafío institucional que han dado paso a la participación ciudadana y al impulso específico de movimientos sociales que según Ernesto Isunza y Alberto Olvera es parte del proceso característico de construcción de las democracias de América Latina (Isunza y Olvera, 2006: 7-8).

Estos autores indican que la participación no busca solamente el control político y la defensa de los derechos, sino “combinar espacios de acción, distintos tipos de actores, formas de representación adecuadas y capacidades institucionales efectivas” (Isunza y Olvera, 2006: 8-9).

Cohen y Arato clasifican la acción colectiva en “institucional-convencional y la no institucional-colectiva” (Cohen y Arato, 2000: 558). Esta segunda la definen como

... acción que no está orientada por las normas sociales existentes, sino que se forma para hacer frente a situaciones no definidas o no estructuradas. (...) A estas situaciones se les entiende en términos de un colapso, debido a cambios estructurales, ya sea de los órganos de control social o de lo adecuado de la integración normativa. (...) La presión, descontento, frustración y agresiones resultantes hacen que los individuos participen en la conducta colectiva. (...) La conducta no institucional-colectiva tiene un “ciclo de vida”, abierto al análisis caudal, que pasa de la acción espontánea de la multitud a la formación de públicos y de movimientos sociales. (...) La emergencia y crecimiento de los movimientos dentro de este ciclo ocurre por medio de procesos simples de comunicación: la comunicación rápida, el rumor, la reacción circular, la difusión, etcétera (Cohen y Arato, 2000: 559).

Este concepto de la acción colectiva y los movimientos sociales es parecido al de Sidney Tarrow. Para él estos últimos son “... desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow, 1997: 21). El tema cultura y redes sociales son muy importantes para la demanda y articulación de intereses comunes. Este funciona como medio para coordinar tanto individuos como grupos que no están organizados pero que comparten una misma reivindicación (Tarrow, 1997: 33).

Dentro del estudio organizativo de una movilización se detectan varias fases parecidas a un ciclo biológico, que serían –de forma resumida- “apertura, difusión y cierre de las oportunidades políticas”(Tarrow, 1997: 266). Un aspecto interesante que resalta Tarrow, es que los movimientos siempre aprovechan coyunturas críticas para posicionar su agenda, y si no fuera el caso crean las condiciones oportunas para hacerlo “generando nuevas formas de acción, instaurando nuevos «marcos maestros», activando redes sociales y formando coaliciones que obligan al Estado a responder al desorden que le rodea” (Tarrow, 1997: 318). De una u otra forma la fuerza de los movimientos sociales depende de cuántos actores organizados se logren convocar y articular para ejercer mayor presión. Es aquí donde está la mayor “ganancia” de éstos hechos o fenómenos, que es la activación de la participación ciudadana, una concientización sobre la vigilancia de la función pública y el desafío de mantener las redes conformadas más allá del final del conflicto (Tarrow, 1997: 318).

Yendo más allá en el análisis de los movimientos sociales, Sergio Tamayo toma algunas ideas de Charles Tilly y propone que los mismos no son solo agrupaciones que surgen y listo, sino que son también procesos que cuestionan el orden público establecido y las prácticas culturales. Ellos ejercen influencia por medio de diversas presiones que pueden desencadenar cambios estructurales e institucionales (Tamayo, 1997: 155).

El papel que juega la participación ciudadana en los asuntos públicos o en la misma sociedad civil es encausada por varios mecanismos, formas y objetivos; y puede ser de forma institucional o espontánea. Ya se trató un poco por medio de los movimientos sociales como puede darse una participación ciudadana más espontánea. Esto abre un espectro amplio de lo que puede significar este concepto. Para Llisette Borrel “participación ciudadana es el conjunto de herramientas que facilitan la intervención de los ciudadanos y ciudadanas en la organización de la administración pública, sin ser parte de las estructuras burocráticas” (Borrel, 2001 en García, 2008: 13).

El nivel de participación dependerá de los incentivos que haya, ya sea por derechos afectados, voluntad política, sensibilización hacia ciertos temas, facilidades para su promoción y realización, entre otros.

En términos más institucionales, Cecilia Schneider y Yanina Welp proponen el concepto de *Participación Ciudadana Institucional* (PCI) para designar al “conjunto de diseños institucionales de participación ciudadana en agendas, decisiones y políticas” (Schneider y Welp, 2011: 22). Para las autoras hay tres elementos que pueden funcionar como criterios para caracterizar los tipos institucionales de participación ciudadana, que son: *quién* participa, *cómo* y *cuándo* lo hace.

Para responder al *quién* hacen referencia a la persona que el mecanismo le permite participar; es decir, la persona participa porque vive en la zona en que se hará la consulta o votación, tiene la edad o se registró en una lista para poder hacerlo. Respecto al *cómo* puede ser que lo haga de forma activa o pasiva; la primera con posibilidad de deliberar y tomar decisiones y la segunda recibiendo información. Sobre el *cuándo* pueden ser fechas definidas por ley como las elecciones, por consulta abierta por el gobierno local o nacional o por solicitud de la sociedad (Schneider y Welp, 2011: 23).

A raíz de esto las autoras establecen la “Participación Ciudadana Institucional en tres tipos de Instituciones: deliberativas, de participación semi-representativa y de participación directa, cuya principal diferencia radica en el sujeto habilitado para

participar” (Schneider y Welp, 2011: 23); por ejemplo, en el caso de las instituciones de participación ciudadana directa todos los ciudadanos que cumplan los criterios legales para votar lo pueden hacer como por ejemplo un referéndum; en la semi-representativas serían personas designadas como una Asociación de Desarrollo en el caso de Costa Rica; y la participación deliberativa sería cualquier persona que tenga interés en un tema y sea consultada (Schneider y Welp, 2011: 24).

Esta literatura lo que muestra es que la participación ciudadana y de actores no estatales (que abarca actores más allá de los propios ciudadanos y excluye los del Estado) en asuntos públicos se debe porque el Estado los requiere para mantener el sistema democrático, por ejemplo en el caso de las votaciones para la elección de autoridades públicas, para legitimar decisiones o ser parte de instituciones de control o *accountability* social, vertical u horizontal; pero también lo hace como medida de negociación o contención para no desencadenar una crisis política, social o económica a raíz de una protesta social de grandes magnitudes.

De igual forma, la participación ciudadana y especialmente los movimientos sociales son los que ayudaron al reconocimiento y cumplimiento normativo de los derechos humanos, en especial los de ciudadanía (Thede, 2006: 24). Para Isunza y Olvera “esta gramática sienta las bases para que la ciudadanía no sólo obtenga reconocimiento, sino también capacidad de exigir la aplicación y respeto a sus derechos” (Isunza y Olvera, 2006: 12).

La participación ciudadana desde enfoques de políticas públicas.

En el apartado anterior se lee como otras disciplinas como la ciencia política y la sociología estudian la participación ciudadana y su interacción en los asuntos públicos. Ayudan a aclarar los escenarios sociopolíticos que enmarcan la discusión sobre las políticas públicas, pero es necesario fortalecer su análisis con enfoques de análisis de políticas públicas para comprender mejor las dinámicas que encierran. Existe un amplio espectro de enfoques que van desde los que dan mayor relevancia a las ideas, o a las conductas o a las instituciones. Todas tienen aportes interesantes y formas de ver y analizar las políticas públicas.

Hay quienes indican que la participación ciudadana en el diseño de políticas o en asuntos públicos se da para cumplir con mandatos legales, otros por la información que

se pueden obtener de la población o por cálculos políticos. Uno de estos es el enfoque de derechos, el cual se posiciona en la agenda nacional por presiones sociales o por influencia de los organismos internacionales. El reconocimiento de una serie de convenciones internacionales sobre derechos humanos amplió el espectro a los políticos, sociales, económicos, ambientales, de niñez y adolescencia, contra la tortura, entre otros. La presión que esto ha traído sobre los países ha tenido diversos niveles e impactos.

Según Sonia Solís, este enfoque “tiene su génesis en la búsqueda de la redefinición del desarrollo social en general y del desarrollo humano en particular y, lógicamente, en la redefinición de la esencia y formas de la política social” (Solís, 2003: 1). Se posiciona al Estado como actor central que debe garantizar el cumplimiento y promoción de los derechos, incentivando a que la población sea una parte activa del proceso para que los conozcan, los exijan y sean una forma de control sobre las actividades de las instituciones estatales (Solís, 2003: 4).

El punto más relevante de resaltar del enfoque de derechos es que su reconocimiento es un paso importante para el ser humano, pero que si no viene acompañado de una serie de medidas para hacerlos posibles o materializables (en especial las económicas), todo queda en el discurso y sin efecto. Como lo indica Luigi Ferrajoli “más allá de su proclamación, aun cuando sea de rango constitucional, un derecho no garantizado no sería un verdadero derecho” (Ferrajoli, 2001: 45). Es lo que Amartya Sen llama “titularidades” según Charles Tilly, es decir, “reivindicaciones que son susceptibles de cumplirse mediante la entrega de bienes, servicios o protección por parte de un “otro” específico. Los derechos existen cuando una parte puede exigir con efectividad que otra entregue bienes, servicios o protección, y terceras partes actúan para reforzar (o al menos no dificultar) dicha entrega” (Tilly, 2004: 275).

Por tanto, dentro del enfoque de derechos se está de acuerdo que si un derecho no puede materializarse no existe; aunque su discusión queda siempre dentro de la disciplina jurídica y del enfoque garantista. Se podría indicar que es el Estado de Bienestar quien trata de avanzar en éste sentido y el mismo requiere de un Poder Judicial eficiente pero de un Poder Ejecutivo claramente efectivo. Esto llevaría a señalar que un Estado puede incluir la participación de actores no estatales porque debe cumplir con una normativa internacional, pero no necesariamente porque esté convencido que su aporte puede mejorar la efectividad de los derechos en la vida personal y social.

Otra posible respuesta hacia la pregunta de investigación, es que el Estado involucra actores no estatales en el diseño de políticas públicas como fuente de legitimación de decisiones. Según Frank Fischer la participación es un elemento esencial o básico en los procesos democráticos, pero que se ve permeada por la pugna de protagonismos de los científicos y expertos, los cuales tratan de restar grados de actuación a los ciudadanos alegando su conocimiento y experticia (Fischer, 2003: 205).

Según Fischer esto viene de una justificación normativa. La idea es que los gobernantes tienen el poder de toma de decisiones y el deber de hacerlo considerando los intereses de la población y que si se incluye su participación se legitiman los procesos de ejecución de las políticas y política (Fischer, 2003: 205).

Esta legitimación se espera que traiga consigo una disminución de los conflictos y un mayor apoyo a las labores del gobierno, al mismo tiempo que la población comprenda mejor los problemas, la solución de los mismos y las diferentes posiciones de los involucrados (Fischer, 2003: 206). Otros beneficios que puede traer éste involucramiento es que se recopila información de fuente primaria, lo cual ayuda a una mejor identificación de valores, del problema y de posibles soluciones (Fiorino, 1990 citado en Fischer, 2003: 206).

Reich, citado por Fischer, señala que lo que se debe crear es una “relación deliberativa” que pasa primero por una “relación manipuladora” entre la sociedad y grupos más organizados como de interés o de presión. En éste proceso de intercambio los diferentes actores expresan sus ideas sobre una situación problemática para de ésta forma definirla claramente y se busquen soluciones de forma consensuada. Otras ocasiones han sido más de tipo cooperativo en las cuales los expertos ayudan a los ciudadanos a entender determinada información y a sistematizar la propia (Fischer, 2003: 2010). En éste punto los administradores públicos deberán asumir un rol más activo para fomentar la deliberación pública y lograr la formulación de la agenda política (Fischer 2003: 207). Por medio de éste proceso se pretende alcanzar un alto grado de legitimidad.

Pero Fischer señala que aunque parezca que éste proceso es bien participativo no lo es del todo porque al final las decisiones políticas son tomadas por las autoridades públicas. Continúa existiendo una “comunidad política” (en el sentido de grupo definido y especializado) que seguirá estableciendo las reglas de juego para guiar el proceso en busca de acuerdos (Fischer 2003: 208). Explica que se ha sobrevalorado su papel y que

esto no es un indicador de que tan democrático es un Estado. Agrega que en muchos países la participación ciudadana se ha limitado a las votaciones o elecciones políticas y que esto se debe a diversas razones; entre ellas que las sociedades modernas son mucho más complejas (aunque hace la salvedad que hay ejemplos de políticas complejas en las cuales ha existido participación de actores civiles no expertos); y la segunda causa es que hay sistemas que no permiten ésta apertura por la forma como han sido estructuradas (Fischer, 2003: 209).

Por tanto, el uso de la participación ciudadana con fines de legitimación de procesos de políticas tiene un fin meramente utilitario que visualiza los beneficios que puede obtener de ella, ya sea en las ideas por ser fuentes primarias, o por la aplicación del convencimiento y manipulación de grupos expertos y científicos para obtener los fines deseados.

Otro enfoque que hace un uso utilitario de la participación son los teóricos de la elección racional. El mismo utiliza metodologías de la economía y las aplica a las ciencias políticas. Parte de dos elementos básicos que son la racionalidad y los intereses propios (Hindmoor, 2010: 42), con los cuales trata de predecir los comportamientos de las personas, por ejemplo de los votantes; y como los mismos actuarán dependiendo de algún estímulo. Por tanto, su cálculo matemático lo que haría es conjeturar como en determinada estructura los actores se comportarán y de dicha forma sacar ventaja.

Las críticas que tiene éste enfoque, es que la realidad es mucho más compleja que dos opciones opuestas; la información nunca está completa ni es suficiente; no toma en consideración elementos como valores e idiosincrasia en la toma de decisiones, lo cual no permitiría hacer o encontrar buenas relaciones causales (Hindmoor, 2010).

De igual forma existe otro enfoque que busca también conocer e interpretar las acciones de las personas. Este se denomina la *lógica de lo adecuado* y es una propuesta de James March y Johan Olsen. Parten de la idea principal que las acciones de las personas responden a un ordenamiento, a instituciones, tanto jurídicas como idiosincráticas, que la sociedad en su conjunto cumple porque las considera apropiadas, legítimas, válidas, correctas y esto ayuda a saber cuáles serán los comportamientos de las personas (March and Olsen, 2009).

Estas normas se transmiten y generalizan por medio de las instituciones de socialización primaria (familia) y secundaria (escuela, iglesia). De esta misma dinámica

también pueden cambiar y transformarse, ya sea porque dejan de ser útiles o adecuadas, por nueva información o por discursos políticos. A pesar de ello los autores son claros que para que se dé un cambio deliberado la justificación debe venir desde un cálculo racional, no solo se debe alegar que el cambio es necesario en la búsqueda de mayor eficiencia, sino también porque es conveniente (March and Olsen, 2009: 13-14).

Estas instituciones dan forma a la estructura del Estado y por tanto de las políticas públicas. A pesar de estos supuestos de los cuales parten, los autores tienen presente que pueden existir casos que se salen del cumplimiento de las normas o instituciones y de ahí surge la importancia de saber cómo es que una norma se materializa en un comportamiento y los elementos que influye en dicho proceso (March and Olsen, 2009: 7).

Establecen que un hecho que puede afectar el cumplimiento de una norma es que no existan los recursos necesarios para llevarla a cabo; o por ejemplo que la rigidez misma de la institución limite el cumplimiento de la orden y esto trunque su realización; lo cual contradice el análisis prospectivo y por tanto puede llevar una política al fracaso.

Aplicándolo al caso del porqué un gobierno hace uso de la participación ciudadana para el diseño de política, lo que indica es que lo hace con un fin normativo que le ayuda a mantener el control y la legitimidad sobre el comportamiento futuro.

A raíz de lo expuesto en este apartado de varios enfoques que abordan el estudio de las políticas públicas, se observa que queda limitado el análisis para poder establecer relaciones causales que permitan explicar de mejor forma el tema de interés de esta tesis, que es la participación de actores no estatales en asuntos públicos. Por tanto, se presenta a continuación el estudio de las políticas públicas desde el neoinstitucionalismo como un enfoque que da mayor énfasis a la interacción del Estado con la sociedad y actores privados (teoría de la gobernanza) permitiendo explicar de mejor forma estas relaciones en una realidad compleja.

Reformulando el papel del Estado y los actores no estatales: un aporte de ambas partes dentro del neoinstitucionalismo.

En la década de los años setenta se observa una época muy convulsa en términos económicos, ambientales y sociales que demandaban respuestas que no siempre fueron tan rápidas como ameritaba la situación. Cuando en el año 1973 se conformó la llamada

Comisión Trilateral integrada por representantes de los Estados Unidos, Japón y Europa (Samuel Huntington, Joji Watanuki y Michel Crozier; respectivamente) se estudió los cambios que implicaba ese aumento de participación en la democracia y el resultado fue el informe titulado “La Crisis de la Democracia” en 1975.

Los autores desarrollaron y explicitaron como disfunciones de la democracia que cada vez haya mayor participación de diversos actores y en especial de grupos que históricamente han sido excluidos de la política como mujeres y afrodescendientes (entre otros), ya que desafían la autoridad deteriorando la democracia y la confianza en las autoridades deslegitimándolas (Crozier, Huntington and Watanuki, 1975: 74- 77).

Asimismo, dejan claro que el aumento en las actividades gubernamentales trajo consigo un aumento del déficit presupuestario, una “sobrecarga” de las actividades del Estado y un mayor número de partidos políticos que dificultaba la toma de decisiones (Crozier, Huntington and Watanuki, 1975: 161). En los años ochenta se continuó con esta discusión ya que se venía demostrando que los Estados con regímenes de bienestar ya no eran capaces de solucionar los problemas públicos. Con los movimientos sociales luego de la Segunda Guerra Mundial que tanto preocupaban a los miembros de la Comisión Trilateral y la crisis económica de los setenta, surgen propuestas de reestructuración del Estado encaminadas a “descongestionarlo”.

Esta reforma, que se catalogó como “*reforma del Estado*”, no solo implicó cambios estructurales en el campo administrativo, económico, político y fiscal, sino que se abrió a la inclusión de organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales en labores que antes consideraba propias de él, así como a la aplicación de técnicas del sector privado a lo público (Aguilar, 2008: 137-138).

El mayor proceso que se dio fue reformar la administración pública con diversas medidas de tipo neoliberal como reducir el tamaño del Estado (en personal y cierre de instituciones poco productivas) para así disminuir costos, ser más eficaces, controlar y superar la crisis fiscal, aumentar los ingresos, entre otros. Surge el concepto de *Nueva Gestión Pública* (NGP) propuesto por Christopher Hood. Para este autor la NGP va en la línea de ideas como el achicamiento del Estado por medio de la privatización, procesos de *outsourcing*, uso de tecnología y automatización de procesos y servicios (Aguilar, 2008: 141-147).

Pero al final la implementación de ideas neoliberales y técnicas del sector privado en la función pública no tuvieron los resultados esperados. Para Guy Peters y Jon Pierre la NGP dio impulso a la denominada “*Nueva Gobernanza*”. Según estos autores, a las ideas propias de la NGP se le sumó la inclusión de actores no estatales y el fortalecimiento de acuerdos entre sectores públicos y privados (Peters and Pierre, 2005: 50).

La diferencia entre estas concepciones radica en que la NGP considera al Estado como una figura obsoleta en el ofrecimiento de servicios, mientras que la *Nueva Gobernanza* lo supone como el actor legítimo del interés general y que funciona como ente coordinador de gobierno (Peters and Pierre, 2005: 50-51).

La *Nueva Gobernanza* está “estructurada por la (construcción de) confianza recíproca entre el gobierno y las organizaciones sociales y por el enlace de los recursos públicos con los privados (nacionales y extranjeros), a fin de que la sociedad este en aptitud de definir y realizar sus futuros deseados” (Aguilar, 2008: 98). Asimismo, agrega que

Estas nuevas formas asociativas y delegativas de gobernar pueden tomar la forma de *redes* (formales o informales) las cuales comienzan a ser el modo de atender los asuntos que se consideran cruciales para sostener la orientación y la coordinación social y, sobre todo, para atender aquellos asuntos en los que el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave de éxito o ha sido reducido su margen de maniobra, como el crecimiento económico (Aguilar, 2008: 99).

Este trabajo en redes también configura otro concepto que es expuesto por Luis Aguilar, que es el de *Gobernación reticular o por redes (network governance) o la gobernanza por redes interorganizacionales*, las cuales son definidas como las “interacciones deliberadas entre los actores gubernamentales y extragubernamentales que para realizar sus fines personales tienen que tomar en consideración los fines de los demás e intercambiar información y otros recursos con los actores que los poseen” (Aguilar, 2008: 100). Las redes

...muestran que en determinadas políticas el poder de decisión está disperso entre varios actores, públicos y privados, y que la cooperación entre ellos es clave para la definición y la realización de la política pública. Las redes, por ende y por lo menos, ponen de manifiesto la insuficiencia del gobierno en la solución de los problemas sociales y la desburocratización de la política pública. Las redes destacan también en que el gobierno como dirigente de la sociedad requiere tener la habilidad para articular las iniciativas de múltiples actores alrededor de

metas de interés público y fomentar la cooperación, pues su mando jerárquico ha perdido el filo (Aguilar, 2008:103).

Theodore Lowi mostró como la toma de decisiones a mediados del siglo XX en los Estados Unidos era tomada por grupos cerrados y claramente definidos, pertenecientes a entidades del Poder Ejecutivo, del Legislativo y grupos de interés, a lo cual le denominó el “*Triángulo de Hierro*” (Heckel, 1978: 257). Era una forma de articulación muy característica también de las políticas de tipo *top-down* de esos años.

Con el aumento de los movimientos sociales y la exigencia de participación de otros actores en la función pública, estos círculos cerrados se fuerzan a abrirlos hasta llegar a formarse las llamadas “*redes de asuntos*”. Estas redes son grupos sin número definido de integrantes que tratan cada uno su interés bajo un mismo tema en común. Son expertos que se denominan “activistas políticos” o “políticos de políticas” y que en sentido estricto no importa su profesión (Heckel, 1978: 260-267). Contrario a esto, en 1979 Richardson y Jordan presentan el concepto de *comunidad de política*, entendiéndose por éste un grupo delimitado de personas o grupos con intereses comunes y bien delimitados.

Para Ben Kisby (2007) en estos conceptos también juega un papel importante las ideas. En el caso de las *comunidades de política* expresa que como son pocos actores con creencias programáticas similares, la influencia de ideas desde el ambiente externo será menor ya que es un grupo muy cohesionado y que las ideas que surjan desde dentro de la comunidad serán más fuertes. Caso contrario sucederá con las *redes de asuntos*, de varios actores e ideológicamente diverso, ya que los factores exógenos serán los que mayor influencia ejerzan y los endógenos menor porque hay mucha dispersión (Kisby, 2007: 83). De ésta forma se observa como los actores han evolucionado en la forma de posicionarse y articularse ante el propio Estado.

Otra manera más moderna ha sido por medio de coaliciones. Estas son grupos de personas con creencias compartidas que se unen para compartir sus ideas y ejercer cambios. Según March y Olsen la formación e implementación de una coalición es muy difícil de determinar, porque no solamente dependen de los contextos (March and Olsen, 1995: 16-17).

Para Paul Sabatier y Christopher Weible la formación de las coaliciones se da para que el grupo obtenga mayor poder en términos de recursos y así posicionar su agenda

según las creencias que comparten: “A fin de tener alguna posibilidad de éxito, deben buscar aliados, compartir recursos, y desarrollar estrategias complementarias” (Sabatier y Weible, 2010: 211). Señalan que es un buen mecanismo porque “los costos de transacción para participar en una coalición son relativamente bajos comparados con otras formas de comportamiento colectivo debido a los sistemas de creencias compartidas, altos niveles de confianza y voluntad de distribuir los costos en forma justa” (Sabatier y Weible, 2010: 212).

Entonces, lo que se puede observar es como la participación de diversos actores también se ha ido organizando de una forma más articulada con el paso de los años. A pesar de ello, con el boom de los enfoques de tipo *bottom up* en las políticas públicas, la historia enseñó que lo que se requería era una participación más equilibrada de actores sociales y económicos junto al Estado. La *Nueva Gobernanza* seguía arrastrando el sesgo hacia la aplicación de la filosofía de organización del sector privado cuando lo público no persigue los mismos principios y las ideas de crecimiento económico no se vieron reflejadas en un desarrollo o bienestar social.

Esto demostró la necesidad de que el Estado debía seguir siendo un actor central, pero que al mismo tiempo puede interactuar con la sociedad y el mercado para la solución de problemas. A estas relaciones se les denominó *gobernanza*.

La gobernanza es una alternativa al control jerárquico que promueve la cooperación entre todo tipo de actores, tanto con intereses públicos como privados, que actualmente no son tan fáciles de diferenciar y que en su lugar tienden a complementarse para aumentar la efectividad. De ahí que Jan Kooiman señale que se trata más de una modificación y regulación en los roles del Estado, que una disminución de los mismos (Kooiman, 2003: 58).

Kooiman propone el concepto de “*gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva*”. La misma representa las acciones entre los gobernantes (público) y los gobernados (privado) que se dan de forma bidireccional en ambos sistemas (Kooiman, 2003: 60).

La gobernanza como un fenómeno social, que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados. Mientras sus roles pueden variar entre niveles sociales y de un sector a otro, la esencia del argumento es que la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno [...] modos y órdenes (Kooiman, 2003: 57).

Kooiman propone tres elementos para facilitar el estudio y la comprensión de la sociedad y también la solución de problemas, a saber: “diversidad, complejidad y dinamismo” (Kooiman, 2003: 59). La *diversidad* refiere a la descripción de los actores, sus posiciones, intereses y recursos de poder. La *complejidad* tiene que ver con la estructura, en sus diversos niveles e interrelaciones. El *dinamismo* refiere al estudio del comportamiento de los sistemas, cómo se desarrollan y se manejan. Es importante estudiar cada una y entre ellas para tener un mejor entendimiento de la gobernanza.

En el caso de la *complejidad*, Kooiman propone que hay tres tipos o modos diferentes de gobierno según las interacciones que se den. El primero sería el “*autogobierno*”, que indica el modo auto administrativo de un sistema, por ejemplo la ciencia del Derecho y la economía. La interacción aquí es fluida y desordenada. La segunda es el “*co-gobierno*”, que refiere a relaciones de tipo horizontal. Cada una de las contrapartes tiene una estructura casi igual y son autónomas. Se indica que es una forma en la cual varios actores interactúan sin un gobierno central que domine en el escenario, sino que funge como coordinador de relaciones. Estos dos tipos se pensaban más durante los años ochenta y noventa. Y por último, el “*gobierno jerárquico*”, es la forma más tradicional en la cual las estructuras se relacionan, pero mantienen su formalidad. Toma popularidad a mediados de la década del noventa (Kooiman, 2003: 64-65). Para Kooiman tres palabras son claves: “coordinación, cooperación, colaboración” (Kooiman, 2003: 66-67).

En lo que respecta con órdenes o niveles de *gobernanza/gobierno*, Kooiman propone tres que van ligados a los conceptos de *diversidad, complejidad y dinamismo*. El primero es cuando se define un problema y se buscan formas para resolverlo, identificando diferentes actores para que entre todos se trabaje la compleja realidad o problema, por lo que se requiere tanto de los públicos como de los privados (Kooiman, 2003: 71-73).

En el segundo orden de gobernanza se especifica que tanto la identificación del problema como la búsqueda de soluciones del primer orden, se desarrollan dentro de una estructura que influye en los comportamientos y decisiones de los actores involucrados. Las instituciones no solamente las moldean, sino que por la repetitiva práctica social se puede ir constituyendo más instituciones (Kooiman, 2003: 73-75).

El tercer orden que denomina “meta” y hace referencia al marco que contiene los principios e ideas que rigen todo el sistema, que se establece y se reconfigura cada cierto tiempo como mecanismo de adecuación (Kooiman, 2003:71-77).

Como se constata, Kooiman propone una idea de gobernanza más enfocada en cómo se dan las relaciones entre la sociedad y el gobierno para la solución de problemas, y de ahí su propuesta más elaborada sobre los modos de gobernanza y los tres órdenes.

Luis Aguilar hace una observación interesante sobre la dinámica participativa de actores en la gobernanza y es que no todos los actores tienen la misma cuota de poder, participación y voto; y esto influye de sobremanera en la forma cómo se decida resolver un problema social. Lo expresa de la siguiente forma:

La gobernanza tampoco implica suponer o afirmar que es un proceso en el que los sectores sociales participan de manera igualitaria, simétrica, cooperativa. La importancia y hasta predominio que algunos actores sociales (o subsistemas) sociales tienen sobre otros en el proceso de definición de los objetivos de una vida asociada valiosa y en su proceso de realización, en la definición de los problemas de la convivencia y de las acciones para su solución, depende de la configuración que en una sociedad han asumido las relaciones sociales fundamentales (de propiedad, producción, conocimiento, poder...) y de su socialización en un determinado tiempo de la sociedad y como producto sedimentado de una larga historia social (Aguilar, 2008: 94).

Para otros autores la gobernanza va más enfocada a ser un tipo de forma de gobernar; por ejemplo Renate Mayntz señala que

La “gobernanza” se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas (Mayntz, 2005: 83).

Otro elemento importante que no puede ser obviado es que todos esos factores mencionados líneas arriba requieren de una respuesta en múltiples niveles; que es lo que Jon Pierre y Guy Peters denominaron el *descentramiento del Estado* (Pierre and Peters, 2000: 77). En ella los autores exponen que las relaciones Estado con actores no estatales en la solución de problemas públicos se da en tres niveles: hacia arriba, hacia abajo y hacia afuera.

El *descentramiento hacia arriba* refiere a la creación de organizaciones supranacionales para la solución de problemas complejos en el ámbito global (Pierre and

Peters, 2000: 77). Son ejemplos paradigmáticos la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE), así como otras instituciones creadas, en su mayoría, después de la Segunda Guerra Mundial (Pierre and Peters, 2000: 83- 87).

El *descentramiento hacia abajo*, refiere al proceso de descentralización y desconcentración hacia regiones, localidades o municipalidades. El concepto es facilitar los procesos de gobernanza por la cercanía con la población y sus realidades (Pierre and Peters, 2000: 87- 89); lo que llevaría a un descongestionamiento de las funciones del gobierno central y a una mejor atención de los problemas.

Por último se encuentra el *descentramiento hacia afuera* que está ligado a la apertura del Estado, a la participación de actores fuera del mismo para la solución de problemas. Algunas de éstos pueden ser organizaciones de la sociedad civil, las no gubernamentales y hasta ciertas del sector privado (Pierre and Peters, 2000: 89-91).

Se puede observar como el *triple descentramiento del Estado* se da dentro de un marco institucional que regula los cambios y comportamientos de los actores; lo cual está muy relacionado al segundo orden de gobernanza de Kooiman. Estas instituciones deben entenderse en el sentido de estructuras organizacionales, de normas y costumbres explícitas e implícitas que se van formando socialmente, y por tanto permean y definen el comportamiento de las personas.

El neoinstitucionalismo es un enfoque teórico o como propone Lowndes una perspectiva de organización, que se centra en el estudio de las instituciones formales e informales para explicar decisiones políticas. Asimismo, presenta una preocupación por estudiar las relaciones entre las instituciones y los individuos (Lowndes, 2010); el cual es un marco funcional para el análisis que aquí se presenta.

El neoinstitucionalismo es un término que nace a finales de la década de los años ochenta y que fue acuñado por James March y Johan Olsen (Lowndes, 2010: 63). Su creación presenta un avance y/o modificación respecto al institucionalismo, en el sentido que amplía varios conceptos en respuesta a la compleja realidad. Uno de ellos es que ahora pone el interés sobre las reglas y/o instituciones y no sobre las organizaciones. Estas últimas se siguen estudiando, pero se pone la atención en las instituciones que las regulan (Lowndes, 2010: 67). Esto también lleva a que el concepto de institución ya no hace solo referencia a “organización”, sino al sentido de regla.

Guy Peters especifica que para considerar un enfoque como institucionalista se deben identificar cuatro características básicas. La primera es que su estructura puede ser formal (como una ley o una organización) o informal, como la familia o redes de organizaciones o individuos. La segunda es que una institución es algo estable en el tiempo resultado de una costumbre, aunque las mismas paulatinamente pueden irse modificando (Lowndes, 2010: 68; Peters, 1999: 36), los cuales poseen valores en su accionar que pueden permitir dar razones sobre el porqué de ciertas decisiones, como por ejemplo la preferencia de un instrumento sobre otro (Lowndes, 2010: 69).

Esta preferencia se podría apuntar que va acompañada de la intensión de que las instituciones den orden, en diversos sentidos como pueden ser los históricos, normativos, simbólicos, entre otros (March y Olsen, 1984). Este último aspecto sobre “preferencias” abre la posibilidad para que se pueden realizar investigaciones para conocer cómo es que surgen o cambian las instituciones, cómo se influyen entre ellas a lo interno de las mismas y cómo afectan los resultados políticos, económicos o sociales al exterior (Hall y Taylor, 1996: 936-937).

La tercera característica de una *institución* es que modifica comportamientos, ya sea restringiéndolos o incentivando otros; y en cuarto lugar, que los miembros deben compartir valores (Peters, 1999: 37).

Guy Peters citando a March y a Olsen señala que la característica principal del nuevo institucionalismo es que posiciona la acción colectiva en un papel central. Existe una relación de influencia recíproca entre la sociedad y la política (en términos institucionales) que se moldean mutuamente (Peters, 1999: 35) y esa es la mayor diferencia con el institucionalismo desde la ciencia política. El enfoque neoinstitucionalista entonces se encarga de estudiar como dichas relaciones influyen y afectan para que se dé diferentes resultados políticos y sociales (Hall y Taylor, 1996: 936-937).

Según Vivien Lowndes este enfoque tiene diversas dimensiones o enfoques analíticos, los cuales cada uno da mayor énfasis a ciertos elementos en los análisis, como por ejemplo a las normas y valores, redes de actores, reglas e incentivos, historia, ideas, entre otros (Lowndes, 2010: 65). El *neoinstitucionalismo normativo* es el que posiciona como variables explicativas de los comportamientos las creencias, valores, normas e identidades de las personas para explicar los comportamientos de las personas y cambio

de las instituciones. Va de la mano con el enfoque de la “lógica de lo adecuado” de March y Olsen arriba desarrollado (Peters, 1999: 37; Lowndes, 2010: 65).

Para Hall y Taylor tres son los neoinstitucionalismos principales: el *sociológico*, *el económico o de la elección racional* y *el histórico* (Hall y Taylor, 1996). El *neoinstitucionalismo sociológico* nace a finales de los años setenta y en él los comportamientos son resultados de la cultura, entendida ésta como institución (Hall y Taylor, 1996: 946-948). El *neoinstitucionalismo de la elección racional o económico*, se basa en los cálculos que los individuos hacen según sus gustos y preferencias para así lograr predecir acciones y definir cómo se forman las instituciones. Su mayor limitación radica en que los análisis fueron creados para estudiar comportamientos individuales más que colectivos (Hall y Taylor, 1996). El *neoinstitucionalismo histórico* trata de entender la creación, modificación y cambio de instituciones desde aspectos históricos, culturales e ideas. Estos factores crean trayectorias que pueden explicar determinados resultados (Peters, 1999: 38).

Retomando la relación que hace Kooiman de las instituciones con la gobernanza, se observa como el enfoque del neoinstitucionalismo es más adecuado para el análisis de la participación de actores no estatales en el diseño de políticas, el cual va más allá de lo que podrían explicar los enfoques cognitivistas, racionalistas y de derechos. Como las instituciones definen conductas y preferencias de los actores, el análisis de los instrumentos de política sería lo más adecuado de estudiar. Se parte de la idea de que los instrumentos son instituciones, según la premisa de Lascoumes and Le Galès, que argumentan que los instrumentos afectan comportamientos y modifican relaciones de poder, más allá de los efectos técnicos que se esperan cumplir (Lascoumes and Le Galès, 2007).

La teoría sobre el diseño de política da elementos conceptuales que permiten una mejor comprensión de la función de los instrumentos en las políticas públicas; así como por medio de la utilización de la metodología que propone Christopher Hood con ajustes realizados por Michael Howlett, en su acrónimo NATO, con la cual se puede desagregar los instrumentos en una política determinada para facilitar su estudio. De igual forma, a continuación se explicará una metodología complementaria, a saber el *process tracing* o *seguimiento de procesos*, que ayudará a explicar lo que condujo a la selección de ciertos instrumentos.

Materializando la participación: el papel de los instrumentos en el diseño de políticas.

Una forma de constatar la forma como la participación de actores no estatales pasa del discurso político o su materialización, es por medio de los instrumentos de política que buscan poner en ejecución acciones para dar cabida a estos actores. Asimismo, de la combinación que surja de los mismos se puede vislumbrar los valores e intereses reales que había tras su selección.

El análisis del diseño de políticas es el medio por el que se estudia la especificación de los instrumentos de política, tomando en consideración la coherencia entre los diferentes niveles de contenido o de abstracción de una política y sus respectivos medios o herramientas para el logro de sus objetivos y fines.

La investigación de este tema surgió en la década de los años setentas y ochentas con mayor énfasis en la implementación. La década siguiente tuvo una disminución en términos generales de los estudios de política ya que tomó mayor relevancia el tema de la globalización y la participación de la sociedad civil en las actividades gubernamentales, es decir, gobernanza (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 2-3).

A pesar de ello, las fallas que comenzaban a aparecer en las políticas dieron impulso a los estudios de la formulación de las mismas, en especial de la combinación y uso de instrumentos más complejos en el diseño. Hay un regreso para reafirmar la importancia que tiene el proceso de diseño de una política y la centralidad del papel del gobierno (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 3).

Asimismo, citando a Junginger; Howlett, Mukherjee y Woo señalan que todavía faltan estudios que expliquen “cómo las personas involucradas en la creación de políticas van identificando los problemas y criterios de diseño, sobre los métodos que emplean en éstos mismos procesos” (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 3; traducción propia).

Para Howlett, Mukherjee y Woo, el diseño de políticas es

... un tipo específico de la formulación de políticas en el cual el conocimiento de los impactos de las políticas y de las herramientas específicas de política fueron combinadas con la capacidad práctica de los gobiernos para identificar e implementar los medios técnicos más adecuados en el esfuerzo por lograr un objetivo político específico (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 4; traducción propia).

Linder y Peters por su parte indican que por diseño de políticas se puede entender dos cosas. La primera de ellas

... remite a la vieja disputa entre incrementalistas y sinópticos [...]. El otro significado de diseño de políticas es el desarrollo de una comprensión sistemática de la selección de instrumentos y de dimensiones evaluativas (Linder y Peters, 1984). Esto incluiría una comprensión previa de los procesos causales de los problemas públicos y, por consiguiente, cierta intensión consciente para seleccionar instrumentos que aborden esos procesos. Por ende, en este segundo significado del término no todo el análisis temático de políticas es diseño; diseño se reserva para el análisis propositivo orientado hacia la selección de instrumentos y los medios adecuados de evaluación (Linder and Peters, 1993: 9-10).

Howlett, Mukherjee y Woo concuerdan con Linder y Peters en el trabajo más consciente sobre los objetivos y efectos que se quieran alcanzar y de ahí se planifica una selección más adecuada de los instrumentos. Para los primeros, esta elección se hace conociendo las características y evaluando la idoneidad de cada instrumento, los recursos con los cuales se cuenta y su posible combinación y ajuste (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 1).

Y éste es otro elemento común de los mencionados autores, el contexto como variable a tomar en cuenta para la selección de instrumentos. Por *contexto* entiéndase la estructura de gobierno existente y el conocimiento que exista alrededor del problema por solucionar (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 1-2). Se indica que la “vieja” orientación del diseño de política en los años setenta no era tan “real” en ese sentido por el énfasis que se le daba al contexto, en el cual el proceso dependía más de las personas que lograran posicionar sus intereses en contraposición a criterios más técnicos de una buena formulación (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 4-5). En cambio la “nueva” orientación de diseño pone atención en la solución de *muchos* problemas con *varias* y *combinadas* herramientas; así como en la armonía que debe haber entre políticas. Esta nueva “gestión” surge luego de los años noventa, ya que la visión interesada y simplista anterior no solucionaba realmente los problemas. De igual forma, dentro del análisis consideran conocer con cierta exactitud quién o quiénes son los expertos o personas que asesoran, tanto en sus características de comportamiento, como actividades que realizan y su ubicación (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 7).

Esto es apoyado por Linder y Peters cuando indican que “supuestamente, los instrumentos seleccionados revelan algo acerca de las intenciones y propósitos de quienes los eligen, además de las influencias y restricciones de un contexto particular” (Linder and Peters, 1993: 17). Esta información es importante para entender el porqué de la selección de determinados instrumentos o diseños de políticas.

Otros dos elementos que se estudian, es el *espacio* y el *tiempo* del diseño. El primero implica realizar “un inventario de potenciales capacidades y recursos públicos que podrían ser pertinentes en alguna situación de formulación de política” (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 8; traducción propia). El segundo, va ligado con las ideas del neoinstitucionalismo histórico, al mencionar que hay políticas que son resultado de otras anteriores a ella, como por ejemplo por cambios o ajustes incrementales o graduales, que puede ser a la vez un factor que esté afectado por una mala combinación de políticas (Howlett, Mukherjee y Woo, 2014: 9).

Por lo anterior especificado, para Michael Howlett (2009) un proceso exitoso de diseño de políticas pasa porque exista coherencia y convergencia entre los contenidos propios de la política, como lo son los objetivos y las metas; la implementación de éstos, es decir los instrumentos seleccionados y sus calibraciones o ajustes; y entre dichos contenidos formulados y su implementación; o sea, debe haber una coherencia en un sentido vertical y horizontal (Howlett, 2009: 73).

Instrumentos: concepto y tipos.

Como reiteradamente se ha mencionado dentro del diseño de política los instrumentos juegan un papel central. Si se hace la analogía con un martillo en la construcción, no se está muy lejos de lo que sería una sanción, un impuesto, un informe o una organización para una política pública.

Según Lester Salamon una herramienta o un instrumento “es un método de identificación a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público” (Salamon, 2000: 1641-1642; traducción propia). Según éste autor, hay tres elementos que distinguen un instrumento. En primer lugar, que estos tienen características en común que los identifica, aunque algunos varían por el grado o nivel para el que van dirigidos; estructuran la acción, en el sentido que establecen relaciones estables e institucionalizadas (según el concepto de *institución* del nuevo

institucionalismo); y en tercer lugar, hay una diversidad de actores involucrados en la solución de los problemas, ya que al ser públicos se espera un involucramiento más allá del propio Estado (Salamon, 2000: 1642).

Para Christopher Hood un instrumento es el que cumple con dos funciones principales: *recolectar información* y *modificar conductas*, para lo cual el Estado hace uso de cuatro recursos denominados con el acrónimo de N.A.T.O.: *Nodalidad o Información, Autoridad, Tesoro o Presupuesto y Organización* (Hood, 2007: 129). El primero refiere a la información que requiere y genera un gobierno para la ejecución de sus labores; “Autoridad” refiere a leyes, reglamentos, decretos, entre otros, que dan legalidad a los procesos; “Tesoro” que son los recursos económicos y financieros necesarios; y por último la “Organización”, ya que siempre se requiere de personas y organizaciones que ejecuten las decisiones.

Michael Howlett, Jonathan Kim y Paul Weaver concuerdan con Hood que los instrumentos pretenden cumplir con un fin político y utilizan recursos del Estado para alcanzarlo. Para estos tres autores los instrumentos de política “son técnicas de gobierno que, de una manera u otra, involucran la utilización de recursos del Estado, osu limitaciónconsciente, con el fin dealcanzar objetivos políticos” (Howlett, Kim y Weaver, 2006: 130; traducción propia).

Para Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès los *instrumentos* de política son mecanismos o instituciones cargados de valores, interpretaciones de la realidad e intenciones que son tanto técnicos como sociales, que tratan de organizar las relaciones entre el gobierno y la población. En el caso de estos autores, la palabra “instrumento” se usa de forma diferente a la de “herramienta”, ya que esta última es considerada como un mecanismo mucho más específico. Dan el ejemplo que un instrumento sería un censo y una herramienta una categoría estadística (Lascoumes y Le Galès, 2007: 8). Para efectos de ésta investigación se utilizará de forma indiferente ambos conceptos.

Otras características como flexibilidad y fuerza deben tener ciertos mecanismos para ser catalogados y que funcionen como instrumentos (Peters, 2003: 424). La razón es que deben poder aplicarse con toda la rigurosidad pero al mismo tiempo tener la flexibilidad para acoplarse y enfrentar nuevas circunstancias y grupos objetivos o destinatarios. Según Guy Peters, en el marco de la “Nueva Gobernanza”, estos instrumentos deberían incluir más actores de la sociedad civil y de organizaciones no

gubernamentales en la función de servicios públicos (Peters, 2003: 424), concepto que también es apoyado por Lester Salamon (2000).

Un elemento importante dentro de la teoría de los instrumentos es conocer la forma como estos son seleccionados, ya que como lo mencionada Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès (2007), están cargados de valores e intenciones.

Linder y Peters (1993) se proponen crear una teoría que explique cómo se da la selección de instrumentos de política. Según estos autores, se debe al factor cognoscitivo de los decisores y expertos por los antecedentes y contextos: "...es probable que los factores dominantes del diseño y de la selección varíen con los antecedentes y las funciones de los expertos y de los responsables de las decisiones, pero sobre todo con sus orientaciones cognoscitivas y con ciertas características de su contexto" (Linder and Peters, 1993: 6).

Ellos entienden por contexto varias nociones:

...una abarca el marco institucional dentro del cual opera el responsable de las decisiones; otra es sinónimo de la situación del problema que crea la ocasión para la elección del instrumento; y otra más es un resumen conveniente de la temporalidad y otras circunstancias únicas de la selección (Linder and Peters, 1993: 7).

Varios autores se han preocupado por crear clasificaciones de instrumentos que sirvan como una especie de catálogo o recetario que funcione para los diseñadores de política. Se dice que el primer intento de hacer esto lo hizo Kirschen en 1964 elaborando un listado de instrumentos de política económica (Linder & Peters, 1993: 10). Algunas otras son las de Mosher en 1980 con una clasificación de instrumentos con y sin costos; Hood en 1984 con su modelo N.A.T.O.; MacDonnell y Elmore en 1986 con los "mandatos, incentivos, desarrollo de capacidad y cambio de sistema" (Linder and Peters, 1993: 11). Linder y Peters señalan que el problema de éstas clasificaciones es que o son muy generales o no son excluyentes. Pero a pesar de la advertencia, proponen siete tipos de instrumentos: "1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuesto, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación (la única clase con consenso), y 7) exhortación)" (Linder and Peters, 1993: 16).

Basándose en la clasificación que hace Christopher Hood de los cuatro recursos, Pierre Lascoumes y Patrick Le Galès la retoman y le hacen algunos ajustes según tipo de "relación política" y de "legitimidad"; para constituir cinco tipos de instrumentos: *los legislativos y regulatorios, los económicos y fiscales, los basados en incentivos y*

acuerdos, los basados en información y comunicación; de normas de hecho y derecho y de mejores prácticas (Lascoumes y Le Galès, 2007: 14).

En su lugar Lester Salamon desde la visión de la “Nueva Gobernanza” no propone una clasificación en sentido estricto, ya que indica que es muy complicado por la multidimensionalidad de los instrumentos y porque muchas veces no aparecen solos sino combinados con otros dentro de programas; aunque aclara que esto es una ventaja porque muestra la riqueza de los mismos. La propuesta son cuatro dimensiones las cuales serán al mismo tiempo organizadas según grado de coerción (alto, medio y bajo) y criterios de evaluación (*efectividad, eficiencia, equidad, capacidad de gestión y legitimidad política*). Estas dimensiones son: grado de coercitividad, inmediatez, automaticidad y visibilidad (Salamon, 2000: 1644-1669).

Como se constata, tanto la propuesta de Hood como la de Lascoumes y Le Galès y la de Salamon concuerdan en que siempre debe haber instrumentos de autoridad y económicos. El resto de clasificaciones tienen algunas variaciones.

Michael Howlett, Jonathan Kim y Paul Weaver (2006) por su parte vuelven a retomar la propuesta de los cuatro recursos de Christopher Hood y les agregan y cruzan con dos dimensiones, una sustantiva y otra procedimental. A partir de esto surgen ocho instrumentos de política.

La *dimensión sustantiva* refiere a instrumentos “que directamente afectan la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad” y los de la *dimensión procedimental* “como la financiación de grupos de interés, la revisión judicial, y otras actividades diseñadas para afectar los procesos políticos y de manera indirecta los resultados políticos” (Howlett, Kim y Weaver, 2006: 133; traducción propia).

Esta metodología también permite identificar fuentes de información. En el caso de la dimensión sustantiva la mayoría de fuentes se encuentran en los informes de labores, reportes, presupuestos, páginas Web, entrevistas, organigramas, leyes, decretos, reglamentos, entre otros, propios de las instituciones del Estado. Para la dimensión procedimental se pueden revisar bases de datos, estadísticas, informes de organizaciones internacionales, no gubernamentales, entre otros (Howlett, Kim y Weaver, 2006: 139).

A continuación se profundizará más en ésta última propuesta de método explicativo, la cual servirá como modelo para aplicar al análisis del caso de estudio que

se propone en esta tesis, desde una visión deductiva que pretende validar la teoría sobre la participación de actores no estatales en el diseño de políticas públicas.

Campos y niveles de acción de la política y los instrumentos: ¿cómo analizarlos?

Una de las primeras cosas que se debe hacer antes de analizar una política es **definir el dominio o espacio de la política** que se va a estudiar. Howlett, Kim y Weaver proponen hacerlo haciendo el cálculo del *número de programas y de agencias del gobierno* encargadas de ejecutar la política. Si se está enfrente de un número reducido de programas junto con pocas agencias, se estaría ante un *Espacio de Política Simple*; si son múltiples programas y agencias, entonces sería un *Espacio de Política Complejo*; si hay múltiples programas y un número de agencias reducido, se está ante un *Espacio de Política Intra-Burocrático*; y se estaría ante un *Espacio de Política Inter-Burocrático* si el número de programas fuera reducido y las agencias múltiples (Howlett, Kim y Weaver, 2006: 137).

Luego que se tiene esta información sobre la política se procede con el análisis de los instrumentos propiamente, según la clasificación de “Nodalidad [información], Autoridad, Tesoro y Organización” y luego se agrupan en dos grandes dimensiones, una sustantiva y otra procedimental.

Relaciones causales por medio de seguimiento de procesos.

El modelo de instrumentos de política antes descrito permite hacer una identificación y descripción de los instrumentos utilizados por un gobierno para materializar una política pública y hacer posible su cumplimiento. Pero hay un elemento que falta reforzarle y es explicar por qué y cómo un gobierno llega a seleccionar estos instrumentos.

Partiendo del hecho de que la realidad es compleja es necesario aplicar otros métodos y técnicas que ayuden a una mejor comprensión de la misma. Uno de ellos es la evaluación de la importancia causal de un hecho y se puede hacer por medio del seguimiento de procesos o “*process tracing*”. Como lo indica Paul Steinberg, la importancia de éste método recae en dos elementos principales: descubrir la complejidad de la realidad y el sentido válido de explicaciones de tipo causal (Steinberg, 2007:183).

Este método da importancia al tiempo y a los hechos particulares que se dan en el mismo. Es decir, para estudiar un problema se debe establecer un periodo de tiempo que ayude a focalizar la investigación. Por tanto, lo primero que se debe definir luego de tener

claridad en las teorías que sustentarán la investigación, es seleccionar un caso por medio de la comparación de una muestra pequeña.

Para Andrew Bennett y Colin Elman (2006) el utilizar la metodología de análisis de caso, en especial en estudios históricos, permite ver con mayor detalle secuencias de hechos, descubrir elementos no tomados en consideración, analizar cómo reacciona uno respecto al anterior, y por tanto lo hace una metodología más apta para casos fuera de lo común (Bennett and Elman, 2006: 259). A pesar de ello, especifican que obviamente esto no permitiría hacer generalizaciones y mucho menos afirmar que ante esas mismas causas se darán los mismos resultados (Bennett and Elman, 2006: 260).

Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen definen el *seguimiento de procesos* como un método que da las herramientas necesarias para estudiar mecanismos causales en casos pequeños. Partiendo de una teoría, el investigador establece una variable independiente (X) y utiliza un mecanismo causal, según la teoría adoptada, y analiza cómo éste influye para que se llegue a un resultado (Y). Para los autores esto no se debe presentar precisamente como una narración aunque puede haber descripción de instrumentos que sirvan de prueba para respaldar el mecanismo causal (Beach and Pedersen, 2013: 9-12).

Un *mecanismo causal* se entiende como esos elementos, necesarios, suficientes o ambos, que hacen que X sea la causa para que se dé Y. Para Beach y Pedersen se puede utilizar la analogía de las tuercas de una máquina para identificar un mecanismo causal y su reacción en cadena, pero recordando que lo social es dinámico y por tanto no siempre se reacciona de la misma forma e intensidad. Estas tuercas o partes están conformadas por

... *entidades* que emprenden *actividades* (...) Las entidades son los factores que participan en las actividades (las partes del mecanismo, por ejemplo, las ruedas dentadas), donde las actividades son los productores del cambio o lo que transmite las fuerzas causales a través de un mecanismo (el movimiento de las ruedas) (Beach and Pedersen, 2013: 45. Traducción propia).

Los autores exponen que el *seguimiento de procesos* tiene tres variantes que comparten el interés común de estudiar mecanismos causales, pero cada una lo hace con alguna particularidad (Beach and Pedersen, 2013: 22-36). La primera de ellas es la *Theory-testing process tracing* que como su nombre lo indica prueba teorías donde se explicitan las entidades y actividades (mecanismo causal) entre una causa X y el resultado Y, desde un

foco deductivo. La prueba dirá si dicho mecanismo estaba o no en el caso seleccionado y si funcionó tal cual se planificó.

La segunda variante es la *Theory-buildin gprocess tracing*. Se da cuando se construye un mecanismo causal a partir de un caso, ya sea porque se vislumbra una correlación entra las variables X y Y pero no se conoce con detalle el mecanismo causal porque no hay una teoría que lo soporte; o porque se tiene un resultado “Y” pero no se sabe el proceso que lo antecede. Cuando ya se tiene construido el proceso, entonces se crea una teoría que se espera sea generalizable a otros casos.

La tercera variante es el *Explaining outcome process tracing*. Con ella se elabora una explicación con elementos que sean suficientes (sin caer en redundancia) para que se dé un resultado “Y” particular, es decir, lo que se busca es explicar un resultado de un hecho Y sin que sea generalizable.

En resumen, el *Theory-testing process tracing* y el *Theory-building process tracing* tienen como centro la teoría, la primera desde un enfoque deductivo y la segunda con enfoque inductivo y el *Explaining outcome process tracing* se centra en un caso.

Según Paul Steinberg (2007) en muchas ocasiones en análisis históricos se observa que hay muchos acontecimientos que dieron un resultado “Y” que tuvieron la condición de necesarios pero no de suficientes, lo cual concluye, al igual que Mahoney (2012), que no se podría hacer una afirmación significativa o válida de una hipótesis. (Steinberg, 2007:182). En éste punto hay que resaltar que para Paul Steinberg los elementos de “necesidad y suficiencia” que debe tener una condición, no explica su importancia o relación causal (Steinberg, 2007:186). Por el contrario, propone que lo importante es clasificar o dar un orden de importancia a las contribuciones de los procesos causales que inciden en un resultado “Y” (Steinberg, 2007:187).

Según este autor, pueden existir diferentes causas de un hecho y no se logra distinguir cuál es la principal porque hay una combinación “compleja” de éstas. Por tanto, denomina como “*pluralismo indiscriminado*” cuando “múltiples variables son probablemente necesarias para producir un resultado, mientras que ninguna es suficiente

individualmente” (Steinberg, 2007:188).² Pero más allá de esto, para Mahoney estos mecanismos llevan una coherencia con la causa (X),

La inferencia es posible porque si X es realmente necesario para Y, también debe ser necesaria para todos los mecanismos que intervienen que son suficientes para Y. (...) Lógicamente hablando, *X no puede ser necesaria para Y a menos que sea necesaria para todas las condiciones intermedios que son suficientes para Y* (Mahoney, 2012: 578-579).

Esto quiere decir que una causa debe ser necesaria hasta para otras variables o eventos y de esta forma volverse una causa suficiente para que se dé una consecuencia Y; o lo que es lo mismo X es un conjunto de causas suficientes para que ocurra Y.

A manera de conclusión.

Según lo expuesto en éste capítulo se observa como el estudio de la participación ciudadana desde la ciencia política y la sociología tiene fines descriptivos y prospectivos. Sus explicaciones llevan a considerarla como parte de la nueva configuración de las democracias en América Latina que se proponen velar por las funciones del Estado por medio de la rendición de cuentas, control social, movimientos sociales, o los cálculos racionales que se hace de los votantes. Abordan la participación desde una visión de abajo hacia arriba que trata de institucionalizar –hasta cierto punto- por medio del accountability vertical a los ciudadanos.

Luego se puede encontrar algunos enfoques dentro del análisis de políticas públicas, como lo son el enfoque de derechos, el papel de las ideas y el saber experto y hasta la *lógica de lo adecuado*; pero parten de una base muy normativista que indica que la participación se incentiva para cumplir con una serie de normas que pueden ayudar a la función del Estado, pero la participación viene por obligación y no por convicción.

Esto lleva a posicionar la gobernanza, el neoinstitucionalismo y el diseño de políticas públicas como enfoques que ofrecen mejores elementos de análisis. Por un lado dejan ver las nuevas dinámicas entre el Estado, la sociedad y el mercado, trabajando de forma conjunta con la convicción de mejorar la gestión del Estado en la solución de problemas públicos. Con la nueva orientación del estudio de políticas vienen más numerosas variables para garantizar el éxito en la política pública. Entre ellos se destaca

² Para Paul Steinberg lo anterior se puede presentar de tres formas o tipos: causalidad anidada, compuesta o relacional. Para mayor detalle véase Steinberg, 2007:188-189.

la utilización de instrumentos y de su adecuada combinación; conocer el tipo de gobierno y la capacidad que tenga el mismo para ejecutar lo formulado.

Es de recalcar que en el diseño de política a diferencia de cualquier tipo de formulación de política, se da un estudio y toma de decisiones *consiente*, tanto de lo que se está planificando, como de los resultados e impactos que se desean obtener; todo con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los objetivos y fines establecidos en la política.

La metodología del diseño de instrumentos y el seguimiento de procesos permitirá estudiar situaciones complejas de mejor forma para explicitar relaciones causales entre variables (Bennett and Elman, 2006: 264).

CAPÍTULO II

LA PARTICIPACIÓN Y LA SEGURIDAD CIUDADANA EN COSTA RICA

Como se estudió en el capítulo anterior, la participación ciudadana puede ser estudiada desde los enfoques sociológicos, politológicos y desde el análisis de política pública; cada una con sus características.

El Capítulo II expone como ha sido la participación ciudadana en Costa Rica desde 1994 en términos de movimientos sociales y desde instituciones políticas, ya sea como partícipe de iniciativas de ley, procesos electorales y de partidos políticos o en instancias de accountability o control. Con ello se busca abrir el panorama y entender de mejor manera, cómo se ha dado históricamente la participación en Costa Rica desde dichas perspectivas.

En una segunda parte se pone mayor énfasis en cómo ha sido la participación en el tema de la seguridad ciudadana, tanto a nivel internacional como nacional. En una tercera parte se especificará con mayor detalle el concepto de la seguridad ciudadana y las formas que existen para implementarla.

La participación ciudadana en Costa Rica.

Costa Rica es considerada como un país con una de las democracias más antiguas y sólidas de América Latina (O'Donnell, 1993: 68). Entre muchas otras razones, se podría indicar que esta fortaleza vino de una fuerte institucionalidad e inversión social desde mediados del siglo XX, de un Estado Social de Derecho bien consolidado. El país tuvo a partir de finales de los años cuarenta (luego de la Guerra Civil de 1948) una fuerte inversión social constatado en leyes (Constitución Política, Código de Trabajo) e instituciones (Caja Costarricense del Seguro Social, Universidad de Costa Rica, Instituto Costarricense de Electricidad, entre muchas otras); y que aproximadamente en la década de los años ochenta inició un proceso de reforma estatal que comenzó a generar malestar social que años más tarde comenzaría a verse manifestado por medio de protestas sociales (Camacho, 2004-2005: 9-10).

Por tanto, ese desfase entre derechos promulgados y recurso económico para materializar o costear la garantía de los mismos, no concordaron y comenzaron a generar

molestias. Como indica Jorge Vargas Cullell, “todo derecho tiene una implicación inmediata sobre los presupuestos públicos, si no, no es un derecho” (Vargas, 2009: 323).

Esta falta de recursos se debió a la aplicación de políticas direccionadas al achicamiento o vaciamiento del Estado en nombre de la eficiencia (descritos en el Capítulo I). Costa Rica tuvo tres Programas de Ajuste Estructural (PAE), que eran un conjunto de medidas que solicitaba el Banco Mundial a cambio de otorgarle préstamos para la modernización del Estado. Fueron aprobados en 1985, 1989 y otro 1995.

Estos cambios comenzaron a desarrollar procesos sociales más convulsos, caracterizados por movimientos sociales de magnitudes no vistas anteriormente, lo cual influyó hasta al mismo sistema de partidos costarricense.

Una de las primeras movilizaciones de esta época, se dio en el año 1995 durante el gobierno de José María Figueres Olsen (1994-1998). La propuesta gubernamental era hacer una reforma al Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional con el fin de quitar la presión sobre las finanzas estatales (Menjívar, 2004-2005: 56). Estas medidas de *Reforma del Estado* eran apoyadas por medios de comunicación como el Periódico *La Nación*, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde) y la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE); y por otros que apelaron al orden social y respeto por las decisiones tomadas por las autoridades y la institucionalidad del país, como fueron la Iglesia Católica y las cámaras empresariales como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) (Menjívar, 2004-2005: 56-61).

En su contra se gestó un movimiento apoyado por maestras(os), profesoras(os), estudiantes de escuelas, colegios, universidades, algunos sindicatos y personas de otras instituciones públicas que se solidarizaron y se organizaron para protestar (Menjívar, 2004-2005: 57). Para Sindy Mora “ha sido una de las huelgas más significativas del periodo de ajuste estructural” (Mora, 2009-2010: 150).

Las manifestaciones sociales que siguieron a esto seguían siendo respuesta hacia el malestar por la aplicación de políticas neoliberales, en especial la apertura de las telecomunicaciones. Durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998 a 2002) se intentaron tres acciones para terminar con el monopolio de éste sector. La primera de ellas se llamó el *Proceso de Concertación* (en el año 1998) que fue un espacio de diálogo y de construcción de acuerdos entre diversos sectores para avanzar en temas fundamentales

como país; disminuir el malestar social que se venía formando poco a poco y servir como plataforma para legitimar la apertura de las telecomunicaciones (Segura, 2004-2005: 28).

En término de participación ciudadana se indica que

...la concertación evidenció la disponibilidad de diversas organizaciones de la sociedad civil para participar en la gestión pública, pero sus fallas pusieron de manifiesto la falta de experiencia en ejercicios de participación directa, tanto de los representantes ciudadanos como de las autoridades políticas (Barahona et al, 1999 citado en Programa Estado de la Nación, 2001: 354-5).

La segunda de ellas fue la propuesta de modificación de varios artículos de la Constitución Política con éste mismo fin, pero que no tuvo el apoyo de los diputados ni de los sindicatos que comenzaron a movilizarse a modo de protesta; por lo cual no prosperó. La tercera estrategia se comenzó a gestionar en 1999 y se le denominó el “Combo del ICE” o “Combo energético”, ya que comprendía la fusión de tres proyectos de ley en uno solo que se denominó “*Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos y Telecomunicaciones y la participación del Estado*”. El mismo pretendió abrir el mercado de las telecomunicaciones y generación eléctrica del cual el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) poseía el monopolio. Esta acción generó en el año 2000 una de las movilizaciones sociales más fuertes y aglutinadoras de grupos sociales en todo el territorio costarricense, que la convierte en un hito histórico por el impacto que logró tener y los resultados que alcanzó como lo fue la paralización del país por completo (Segura, 2004-2005: 29).

Este movimiento lo integraron sindicalistas de diversas ramas especializadas organizados en grupos denominados “Comité Cívico”, “Frente Cívico”, “Liga Cívica”, así como estudiantes de colegio y universidades, la Pastoral Social de la Iglesia Católica (no así la cúpula de la misma), ecologistas, diputados opuestos a los proyectos, comunidades y ciudadanos en general (Menjívar, 2004-2005: 58-60). Para Mauricio Menjívar esta participación tan amplia de grupos tan diversos hizo que se lograran medidas de coacción fuertes que comenzaron a ejercer presión sobre el comercio, como por ejemplo huelgas, paros, marchas y hasta bloqueos (Menjívar, 2004-2005: 60-61).

Según Menjívar, este éxito de convocatoria que tuvo el “Combo del ICE”, si se pudiera llamar de esa forma, se debe por una parte a la visualización que tienen los costarricense del ICE como ícono de nacionalismo y desarrollo (creado en 1949) y por

otra parte porque logró aglutinar el descontento y desconfianza ciudadana hacia el manejo político y de políticas que venían ejerciendo los partidos Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC) (Menjívar, 2004-2005: 65; Programa Estado de la Nación, 2001a: 219).

Sobre el último punto hay que recordar el llamado “Pacto Figueres- Calderón”, acuerdo firmado entre el oficialismo y la oposición (por un lado el Presidente de la República, José María Figueres Olsen del PLN y Rafael Ángel Calderón Fourier, líder del PUSC) que pretendía impulsar una serie de cambios estructurales de corte neoliberal - a pesar del descontento social-, como por ejemplo

el cierre y transformación de múltiples instituciones del Estado, la apertura del monopolio de la fabricación del alcohol, la reforma del sector financiero, la privatización de oficinas que brindaban apoyo al sector empresarial y el impulso del proyecto de reforma constitucional denominado “Garantías económicas”. Este proponía que el déficit fiscal se mantuviera en un porcentaje no mayor del 1% del PIB a partir del año de 1997 (Menjívar, 2004-2005: 57).

Para el Programa Estado de la Nación, en términos de participación ciudadana, la protesta contra el “Combo del ICE” no abrió espacios a los ciudadanos para participar en temas de diseño de políticas y leyes ya que se dio fuera del espacio institucional, pero sí activó de cierta forma a la población para inmiscuirse más en los temas que le afectan.

En efecto, como lo han planteado los últimos Informes sobre el Estado de la Nación, el Estado costarricense es centralista y ha creado pocas oportunidades para la participación ciudadana, individual y colectiva, más allá de los procesos electorales, limitando el desarrollo de una cultura participativa. Es en la última década del siglo XX cuando empiezan a aparecer algunos instrumentos de participación (Proyecto Estado de la Nación, 2001); empero, no están consolidados y no necesariamente inciden en las preocupaciones cotidianas de supervivencia de las personas; la ciudadanía carece de adecuada información sobre la existencia y uso de varios de ellos; otros demandan tiempo y conocimientos especializados. Los indicadores recopilados para el 2000 sobre el nivel de participación ciudadana en las instancias creadas por el Estado muestran, sin excepción, un bajo nivel (Programa Estado de la Nación, 2001a: 211).

Otro momento que generó varios movimientos sociales de los costarricenses fue la protesta contra RITEVE (empresa española de revisión técnica vehicular) y la segunda considerable, fue la discusión sobre el Tratado de Libre entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC).

Sobre el primero cabe mencionar que se desarrolló durante el año 2004 y tuvo su mayor pico de conflicto durante el mes de agosto. Las personas protestaban contra el monopolio que tenía esta empresa española en el tema de revisión vehicular, permeadas por hechos de corrupción, estándares muy elevados para las condiciones de infraestructura vial de Costa Rica, afectación de talleres mecánicos más pequeños, entre otros. Aunado a esta protesta también se sumaron otros temas como el aumento de salarios del sector público y las protestas contra el TLC. Las diversas agrupaciones se organizaron en un solo frente denominado “Movimiento Cívico Nacional” el cual tuvo mayor apoyo porque la población se lanzó a las calles a apoyarlos, desde los taxistas juntos los *trailereros* (camioneros) haciendo *tortuguismo* por las calles (maneja espacio para ocasionar congestión vial por las principales carreteras de las ciudades), hasta personas que se organizaron para cocinar y darles comidas a ellos. Todo esto refleja como existía un descontento generalizado contra el gobierno y una solidaridad entre diferentes sectores (Grau, 2004).

Y aunque hubo una fuerte represión policial el gobierno cedió ante la petición de bajar los estándares de la revisión técnica vehicular y el aumento salarial. La población demostró una vez más articulación social fuerte y comprometida (Programa Estado de la Nación, 2005: 247).

El segundo punto relacionado con la aprobación del TLC se podría decir que fue el último intento de los gobiernos con resultado favorable para la apertura de las telecomunicaciones, mercado de seguros, entre otros. No había todavía un texto base cuando ya varias agrupaciones se movilizaban para informar sobre los efectos negativos que tenían este tipo de tratados, como por ejemplo el caso de México con los Estados Unidos y Canadá (Segura, 2004-2005: 31). La amplia organización que hubo de diversos sectores sobre el tema, hizo que se dieran foros, charlas, conversatorios y hasta marchas en contra del Tratado organizadas por el *Movimiento Patriótico No al TLC* y otras a favor organizadas por grupos empresariales, entre otros (Segura, 2004-2005: 32). Una de las organizaciones que más llamó la atención de éste proceso fue la conformación de los llamados *Comités Patrióticos* (grupos de personas en contra del TLC organizados en las comunidades para hacer llegar al mayor número de personas información). Algunos estuvieron tan bien organizados que continuaron trabajando aun aprobado el TLC (Raventós, 2008: 26).

La polarización que generó la discusión del TLC también puso a diversos actores a buscar mecanismos como recursos de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para frenar su proceso. Los atrasos en la toma de decisión de su aprobación o no desde el gobierno de Abel Pacheco, más el entramamiento en la Asamblea Legislativa hizo que el plazo límite estuviera muy cerca de su vencimiento.³ Esto creó el escenario perfecto para hacer uso de otro mecanismo recientemente incorporado en la Constitución Política (2002), el referéndum.⁴ Según la legislación puede ser convocado por iniciativa de: por lo menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; por las dos terceras partes de los diputados de la Asamblea Legislativa; o por convocatoria del Poder Ejecutivo “junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa” (Ley 8492, art. 3).

En este caso la solicitud al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) llegó por un grupo de ciudadanos bajo el nombre de “Convergencia Patriótica” y al mando del excandidato Presidencial José Miguel Corrales (contrarios a la aprobación del TLC). Esta solicitud por *iniciativa ciudadana* fue aceptada por el TSE el 12 de abril del 2007, el cual dio un plazo de nueve meses para que se recolectaran las firmas (según el mandado del artículo 6, inciso e de la Ley 8482; pero ahí no terminaba el proceso). Al ver esto el presidente Oscar Arias (quien nunca estuvo de acuerdo de llamar a consulta popular) envía por decreto la solicitud de referéndum a la Asamblea Legislativa, la cual lo aprueba y realizan la solicitud formal al TSE. El cálculo presidencial es que si se hacía de la primera forma la respuesta del referéndum no estaría a tiempo para aprobar el TLC. Luis Antonio Sobrado, presidente del TSE, ya habiendo aceptado la primera solicitud tomó luego la segunda bajo el razonamiento de que la convocatoria por parte del Poder Ejecutivo cumplía con todos los requisitos necesarios. La decisión tomada fue criticada por varios actores señalando que eso era una clara predisposición del TSE de beneficiar al gobierno que desde un inicio no estaba dispuesto a convocar a referéndum (Vargas, 2008: 151-152; Mayorga, 2007; Villalobos, 2007).

³ El TLC se terminó de negociar en el año 2004 y debía ser ratificado a más tardar el 29 de febrero del año 2008.

⁴ La reforma a la Constitución Política se dio por medio de la Ley N° 8281 de mayo del año 2002 y la Ley sobre Regulación del Referéndum, Ley N° 8492 en marzo de 2006.

Al final el referéndum se realizó el 7 de octubre de 2007 y se aprobó el TLC con el 51.23% de los electores que fueron a votar (TSE, s/f.: 3). Para Ciska Raventós el referéndum es un mecanismo que ayuda a forjar la ciudadanía, ya que une los elementos de una democracia representativa con una participativa acercando a las personas a “los centros de poder” (Raventós, 2008: 15-16); aunque analizando las razones por las cuales –en este caso- se hizo al convocatoria de referéndum, estaría en duda si fue utilizado pensando en la calidad democrática por mayor participación.

Retomando el tema de la acción colectiva, según Felipe Alpízar que hace un estudio sobre éstos temas en Costa Rica del año 1994 al 2013, la protesta social se convirtió en un mecanismo de la sociedad y sectores organizados para cambiar las políticas del Estado:

...la protesta social se ha posicionado como una forma de participación ciudadana legítima y sobre todo útil para plantear reivindicaciones. La incapacidad de los gobiernos recientes para gestionar ciertos asuntos públicos y la inexistencia o ineficacia de espacios de participación ciudadana institucionales lleva a los grupos a plantear su reivindicación por medio de la política de la calle. Con ello se recurre a la expresión de su voz como mecanismo útil, legítimo y efectivo para intentar cambiar el rumbo de los asuntos públicos y tener participación en las decisiones que les afectan (Alpízar, 2014: 24).

Desde una visión politológica, estos movimientos sociales que mostraron el descontento ciudadano con la forma de hacer política de sus gobernantes, permeó también la dinámica del sufragio y el sistema de partidos políticos en Costa Rica. Sobre el primero se puede especificar que el malestar manifestado en 1995 continuó y se reflejó en las urnas de las elecciones presidenciales de 1998 cuando el abstencionismo aumentó a un 30%, a pesar que desde hace tres décadas atrás se mantuvo en un 20% (Raventós *et al*, 2005: 203). Entre las principales razones esgrimidas se encuentra el “malestar o insatisfacciones con la política o con los políticos” (Raventós *et al*, 2005: 154); lo cual señala el abstencionismo como “voto protesta”, principal pero no únicamente.

Para la elección presidencial y de vicepresidentes del año 2002 se encuentra otro hecho relevante de resaltar y es la aparición de un tercer partido llamado Acción Ciudadana (PAC). El mismo fue el tercer partido en recibir el mayor apoyo electoral luego del PLN y del PUSC (26.2% de votos válidos; mientras que el PUSC obtuvo el 38.6% y el PLN el 31.1%). Para el año 2006 el PAC alcanza el 39.8% de los votos válidos para

presidencia y vicepresidencias de la República dejando en un primer lugar al PLN con 40.9% y al PUSC con 3.6%, logrando de esta forma terminar con el bipartidismo (TSE, 2014: 24-27-30; Alfaro, 2006).

El PAC surge como un partido que quiere recuperar la ética en la función pública y en la política, así como retomar y aplicar las ideas de la socialdemocracia ya olvidadas desde hace algunos años por el PLN (partido abanderado de ésta ideología) (Raventós y Ramírez, 2006: 11). Su consolidación lleva al PAC a ganar las elecciones presidenciales del año 2014 en segunda ronda electoral.

Pero la participación ciudadana no se queda en los movimientos sociales y en los procesos electorales. También existen otros mecanismos institucionalizados que pretenden ejercer un control o *accountability* horizontal y otros hasta permitir la participación de una forma más directa en la formulación de políticas.

En Costa Rica existen dos órganos de control adscritos a la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes creada en 1992 (Ley 7319) y la Contraloría General de la República. Esta última fue creada desde la Constitución Política pero funge como órgano auxiliar de la Asamblea legislativa por la Ley 7428. Respecto la Defensoría de los Habitantes es quien ejerce el control o *accountability* horizontal en Costa Rica.

Un instrumento más directo con el que cuentan los ciudadanos para tener información de primera mano sobre leyes, proyectos de ley y hasta proponer leyes, es la *Oficina de Iniciativa Popular* de la Asamblea Legislativa creada en 1996. Esta permite un mayor involucramiento de las personas en la política. Hasta marzo de 2015, de 1982 iniciativas presentadas dieciocho se han convertido en ley de la República (nueve de forma individual, ocho por Municipalidades y una por la Defensoría de los Habitantes) y varias de ellas se encuentran en corriente legislativa (Asamblea Legislativa, Oficina de Iniciativa Popular). Para el Programa Estado de la Nación esto es un buen mecanismo pero no garantiza tampoco que haya una participación ciudadana activa (Programa Estado de la Nación, 2001: 110).

Respecto la participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos, el Estado de la Nación (2001) señala que las personas lo hacen por medio de diferentes mecanismos e intereses. Uno de estos mecanismos son las audiencias públicas para analizar los aumentos en las tarifas del transporte público, como las que realiza la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

Por otro lado, denuncian que hay una “judicialización de la participación ciudadana” (Programa Estado de la Nación, 2001a: 345), ya que cuando una persona ve irrespetado un derecho suyo recurre a la Sala Constitucional (corte especializada del Poder Judicial) e interpone un recurso de amparo para que este obligue al Estado (Poder Ejecutivo) a cumplirle el derecho violentado o incumplido.

Este mismo Informe Especial de la *Auditoría Ciudadana* también denuncia que aunque en términos de movimientos sociales se observa una población bien participativa, esta se ve disminuida cuando se trata de la influencia y participación de la misma en políticas públicas

Algunas instituciones disponen de mecanismos que podrían ser usados por la ciudadanía para influir en ciertos niveles de los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas; sin embargo, son poco aprovechados, por falta de información acerca de su existencia, por las dificultades que entraña su uso, o por la falta de efectividad en el logro de resultados (Programa Estado de la Nación, 2001a: 222).

A continuación se describirá como ha sido la participación ciudadana en el tema de la seguridad ciudadana y las características de éste concepto, introduciendo el caso de Bogotá y algunos a nivel nacional.

La seguridad ciudadana: participación ciudadana y respuestas estatales.

Diane Davis recalca que la inseguridad requiere de un involucramiento de diversos actores y niveles de administración de gobierno para tener una mejor respuesta. Por un lado se destaca la necesidad de políticas sociales y de la inversión social como uno de los pilares fundamentales para disminuir los factores de riesgo que dan cabida a la inseguridad. Mercedes Muñoz señala que el desmantelamiento del Estado de Bienestar es uno de los impulsores del sentimiento de inseguridad; que agregaría que no es solo de dicha sensación, sino que se constata con hechos reales por la desigualdad generada (Muñoz, 2013: 44).

Lucía Dammert subraya la necesidad de reestructurar y reformar la policía y el Poder Judicial como parte de la ecuación para solucionar éste problema (Davis, 2009: 226). Otras propuestas se dirigen a proponer un trabajo conjunto Estado y sociedad. La descentralización de la policía, su profesionalización y la implementación de formas

de trabajo conjunto policía-ciudadanos son algunas propuestas que desde los años noventa se han ido implementando en varios países.

José María Rico hace un recuento de casos exitosos en esta materia y resalta que muchos de ellos tuvieron como común denominador la comunidad organizada (Rico, 2007: 2). En el caso de América Latina el autor resalta la inclusión de la comunidad en temas de seguridad desde un enfoque preventivo (Rico, 2007: 16, 18); como por ejemplo el “modelo de policía comunitaria” o de “policía de proximidad”. Este modelo surge en la década de los años setenta en los Estados Unidos como medida de prevención que involucra al Estado (tanto la policía como otras instancias) y la sociedad civil (Rico, 2007: 8, 22).

Entre los objetivos del modelo se encuentran un cuerpo de policía descentralizada y más flexible, con canales de comunicación más estrechos y confiables con la comunidad, mayor control ciudadano sobre la función policial, mayores actividades de prevención y promoción, incentivo para que la comunidad exprese sus preocupaciones y promueva mecanismos de prevención (Beliz, 2007: 28; Eijkman, 2007: 10).

Para Quirine Eijkman el Modelo de Policía Comunitaria es una estrategia de derechos humanos por la colaboración, comunicación y cooperación que incentiva entre policía y comunidad, disminuyendo ocasiones para que se generen sentimientos de inseguridad o casos de represión o violencia (Eijkman, 2007: 14-15, 21).

Respecto el Modelo de Policía de Proximidad Eijkman sí establece una diferencia respecto al Modelo de Seguridad Comunitaria tal como lo indica José María Rico. Para ella este modelo

...está enfocado a la reorganización de la policía para que lejos de ser reactiva y centralizada, se vuelva *proactiva* y descentralizada. La implicación de esto es que en el ámbito local la policía debe focalizarse en la prevención del delito y no simplemente en responder una vez que el delito haya ocurrido (Eijkman, 2007: 25).

Por tanto, se puede indicar que el Modelo de Seguridad Comunitaria está mayormente dirigido al trabajo conjunto con la comunidad, mientras que el de Proximidad se enfoca en la estructura de los cuerpos policiales, tanto en términos organizativos como de capacitación y entrenamiento (más de derechos humanos y profesionalizante que militarizado).

Aun así Rico señala dentro de sus observaciones que la participación de la sociedad no es tan buena

Posiblemente debido al desconocimiento de su papel en los programas de seguridad ciudadana y al rol protagónico que puede desempeñar lo local en materia de seguridad ciudadana, la intervención de la sociedad civil es deficiente y restringida (la presencia de sus miembros en los consejos de seguridad ciudadana no suele ser duradera -entre otras razones por falta de interés, poca claridad en cuanto a su papel o miedo a represalias- y los grupos involucrados son pequeños y a veces defienden intereses particulares, lo que pone en tela de juicio su representatividad). La falta de autonomía de la comunidad con respecto a la policía (...) permite afirmar que no hay un desarrollo significativo de estrategias de acción verdaderamente conjuntas (Rico, 2007: 46).

Algunos elementos peligrosos que señala Gustavo Beliz con la *Policía Comunitaria* es que se dé los efectos contrarios, como por ejemplo mayor control sobre la comunidad, desligamiento de la policía con los mandos centrales y más altos, falta de recursos para ejecución de programas y descontento ciudadano por las mismas razones, entre otros (Beliz, 2007: 28).

De los casos estudiados a nivel de países desarrollados y de América Latina, Rico (2007) encuentra que la mayoría se aplican en niveles locales o muy específicos (como escuelas) y están desligados de otras actividades estatales aplicadas en la misma zona (Rico, 2007: 3). Este hecho puede ser una de las razones para la insostenibilidad en el tiempo de las medidas aplicadas, ya que no se calculaba bien su viabilidad y costo económico y político que implica (Rico, 2007: 47). El trabajo articulado y combinado puede tener mejores resultados a largo plazo.

A nivel nacional (Costa Rica) se constata como el Ministerio de Seguridad Pública crea a finales de la década de los años noventa el *Programa de Seguridad Comunitaria* para tener control y dar guía a la población de su actuación ante la delincuencia. Una de las estrategias utilizadas fue organizar a los vecinos de un barrio con gorras (para diferenciarse), garrotes (podían estar hechas de mangueras gruesas) y alarmas que anunciaban la presencia de un delincuente y todos salían de sus casas a vapullear al ladrón mientras llegaba la policía; lo cual rayaba en la línea de la ilegalidad (Chinchilla, 2000: 181-182).

Dos casos representativos fueron los aplicados en el cantón de San Carlos en la provincia de Alajuela y otro en el distrito de Hatillo en San José. En el primero se dio la

formación de *Comités de Seguridad Ciudadana* a cargo del Ministerio de Seguridad Pública, alcanzando disminuir la inseguridad. En el segundo se formó el *Consejo de Vigilancia y Seguridad Comunitaria* también a cargo de éste Ministerio, que a pesar de mostrar buenos resultados en tan solo un año terminó su implementación a causa del cambio de gobierno (Rico, 2007: 9, 37).

Para Laura Chinchilla el caso del distrito de Hatillo es el resultado, como muchos otros, de la falta de decisiones coordinadas, centralizadas y ordenadas de las altas instancia de gobierno, insertas en una “efectiva instrumentalización de las políticas en la materia” (Chinchilla, 2000: 189).

Quirine Eijkman cita algunas situaciones-problemas que se han vivido con el diseño de la seguridad comunitaria en Costa Rica que han impedido una buena aplicación y utilización del mismo: prioridad del Ministerio de Seguridad Pública por crear más comités de seguridad comunitaria descuidando el seguimiento y calidad de los existentes; mayor compromiso de algunos policías que otros debilitando la respuesta hacia la comunidad; conflictos por líneas de mando entre policías; conflictos entre policías y vecinos que ven como amenaza su inclusión en las labores de la policía o como falta de respeto a su autoridad; mayor compromiso de personas adultas y mayores en participar en los comités; entre otros (Eijkman, 2007). Como se observa, muchas se dan por falta de mayor sensibilización, capacitación de ambas partes y falta de diseño de medidas de seguimiento de los comités.

En términos generales el Ministerio de Seguridad Pública continúa con programas de *Seguridad Comunitaria* para capacitar comunidades que así lo deseen en la prevención de la delincuencia; otros especializados para comerciantes, violencia intrafamiliar y otros direccionados a niños y jóvenes en temas de drogas (*D.A.R.E.* y *Pinta Seguro*). El resto de programas son para recolectar información, como por ejemplo 800-8000- *OIJ* o *Denuncie Drogas 1176* (Ministerio de Seguridad Pública, 2015).

Para Chinchilla, Costa Rica construyó desde los años cincuenta un modelo de seguridad muy exitoso basado en inversión social y una fuerte institucionalidad democrática. La abolición del ejército (en 1948) hizo que hubiera más fondos económicos para la educación, salud, vivienda, entre otros; así como tuvo otros efectos “perversos” para la institución de la policía, porque con dicho mandato se ordenó la creación de diferentes tipos de cuerpos policíacos a las órdenes de diferentes instituciones (migración,

judicial, penitenciaria, civil o pública, de Fronteras) que no ha permitido tener una mejor respuesta institucional de seguridad cincuenta años después (Chinchilla, 2000: 146-150).

Como la policía es un elemento importante dentro de las medidas de la seguridad ciudadana, en el caso de Costa Rica estuvo por muchos años “abandonada”, en el sentido que no estaba bien capacitada o entrenada, no tenía el equipo necesario para ejercer sus funciones, existía mucha injerencia política en los nombramientos; entre otros puntos. Aunado a ello, los gobiernos en la década de los años ochenta comenzaron a disminuir la inversión social a partir de la aplicación de medidas de corte neoliberal, generando de esa forma un aumento paulatino de los indicadores de criminalidad y victimización (Chinchilla, 2000: 152-162).

Para Laura Chinchilla es hasta 1994 cuando el tema de la seguridad ciudadana se posiciona en la agenda nacional por medio de su especificación en el Plan Nacional de Desarrollo, aunque señala que es un poco tarde para comenzar a tratar el tema y que la ausencia de una política pública y una instancia de coordinación para este sector, representan tres limitaciones para ser efectivos contra la criminalidad: “En ausencia de esta visión estratégica e integral, la formulación de políticas en la materia y el diseño de programas tienden más bien a obedecer a decisiones casuísticas y personales” (Chinchilla, 2000: 162-164).

La Seguridad Ciudadana como política pública.

La seguridad es uno de los pilares fundamentales de las funciones propias de los Estados. El concepto hace referencia a un ambiente saludable en el cual no hay *amenazadas, riesgos ni vulnerabilidades* para las personas y el Estado vela por disminuir esos factores y hechos negativos (Góngora, 2011: 219).

A lo largo de la historia la seguridad ha dado énfasis a ciertos temas sobre otros. Con un enfoque *estado céntrico*, las preocupaciones han girado alrededor de la soberanía de los Estados, permeados por la dinámica de la Guerra Fría y procesos independentistas. Aquí se pueden encontrar la teoría sobre la seguridad nacional y la seguridad pública. Desde lo *antropocéntrico* (el ser humano como centro) se encuentra la seguridad humana y la seguridad ciudadana. Pasan a un primer plano las preocupaciones por situaciones como hambrunas, sequías, inundaciones, epidemias, vivienda digna, delincuencia común (Rojas y Álvarez, 2012: 12).

El concepto de *Seguridad Humana* surge en 1994 con *el Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Es un concepto que se basa en la prevención de amenazas que afecten al ser humano, siendo una preocupación mundial y con elementos altamente interdependientes por los efectos de la globalización (PNUD, 1994: 25-26); por ejemplo una pandemia.

Los problemas tan complejos que trata de evitar obliga que haya un involucramiento de diversos actores e incluso de la misma población. Indica Claudia Fuentes “La seguridad humana enfatiza la necesidad de desarrollar las capacidades de las personas y las comunidades para que puedan tomar decisiones informadas y actúen por sí mismas” (Fuentes, 2012: 47); lo cual permitiría una participación más consiente, oportuna y amplia.

Para grupos con ideología de derecha la solución a la inseguridad está en la aplicación de políticas de “mano dura” y cero tolerancia hacia los delincuentes, así como la militarización de la policía y la seguridad. Son políticas de tipo punitivas y represivas que al no respetar el debido proceso ni los derechos de las personas, tienen una aplicación casi que inmediata, lo cual da la ilusión de solucionar la delincuencia rápidamente, a pesar que más bien agravan el problema. Algunos ejemplos de medidas son: aumento de penas de cárcel, ejecuciones extrajudiciales, mayor presencia policial, uso de la fuerza desmedido, entre otros.

Algunas consecuencias negativas que traen estas políticas son: aumento en los niveles de violencia letal; fortalecimiento de redes criminales; violación de los derechos humanos; abusos de autoridad; deterioro del capital social; impacto económico negativo; hacinamiento en las cárceles, entre otros (Aguilera, 2008; PNUD, 2013).

La alternativa contraria es la seguridad ciudadana; la cual poseen gran impulso por parte de organismos multilaterales y abre la posibilidad que haya más actores involucrados en su diseño. Aunque los resultados de su aplicación no son inmediatos, sí tienen perdurabilidad en el tiempo. Se puede entender a la “seguridad ciudadana... como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia” (PNUD, 2013: 5).

Este concepto posee dos grandes dimensiones, una objetiva y otra subjetiva. La primera hace referencia al “delito y la violencia” (PNUD: 2013: 7) que hace uso de indicadores numéricos para saber cómo se mueven los delitos, los lugares más peligrosos,

los tipos de violencia que más se aplican; es decir, es fenomenológico lo cual permite realizar comparaciones entre lugares y analizar evoluciones del fenómeno delictivo en tiempo y espacio, mediante herramientas como la georeferenciación. La *dimensión subjetiva* hace referencia a la percepción de inseguridad que es recogida por medio de encuestas de opinión. La importancia de éste indicador es que un número elevado del mismo deteriora la calidad de vida de las personas y la convivencia de las comunidades, porque las personas se aíslan y son menos solidarias (PNUD: 2013: 7). Es ésta última dimensión juegan un papel importante los medios de comunicación en cuanto al manejo y exposición que realizan de las noticias de sucesos.

Entonces, se entiende por seguridad ciudadana “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” (PNUD, 2009: 31).

La violencia debe entenderse como un fenómeno multicausal del cual no se puede determinar con exactitud sus orígenes, pero es resultado tanto de causas estructurales como ambientales (factores de riesgo). Ejemplos de la primera se encuentran sistemas económicos y sociales deficientes en la distribución de la riqueza generando desigualdad e inequidad, desempleo, exclusión y la urbanización desordenada (falta de planificación). Algunos factores que aumentan los riesgos están la violencia política, la impunidad, la corrupción (en especial de la policía e instituciones de justicia), la comercialización, consumo y abuso de drogas legales e ilegales, proliferación de armas, entre otros (Riveros, 2005).

Según el PNUD la respuesta social hacia el crimen en un Estado moderno viene del denominado “sistema de seguridad ciudadana y justicia penal”, conformada por actores estatales (policía, aparato judicial, sistema penitenciario y municipalidades) y no estatales (la ciudadanía, grupos organizados de la sociedad civil y del sector privado; medios de comunicación y comunidad internacional) (PNUD, 2009: 219-220). Es un sistema complejo que requiere respuestas multinivel y del involucramiento de todas las personas y organizaciones que conforman un país.

Identifican los siguientes insumos que deben aportar los actores no estatales para que el “sistema” funcione de manera óptima: de los ciudadanos se espera el respeto a la ley, que denuncien actos contrarios a la seguridad ciudadana y apoyen a los actores

estatales en sus tareas; a la sociedad civil organizada (al igual que al sector privado) que apoye y colabore en los espacios donde se le invite a participar, así como que ejerza *accountability* sobre las instituciones públicas; a los medios de comunicación “información veraz y contextualizada que no refuerce estereotipos, estigmatice a grupos poblacionales o haga sensacionalismo” y a la comunidad internacional “apoyo a las acciones estatales para combatir la inseguridad con acompañamiento y vigilancia del respeto por los derechos humanos” (PNUD, 2009: 221).

Para Héctor Riveros la experiencia indica que para que una política pública tenga buenos resultados desde el corto hasta el mediano plazo es porque incluye medidas preventivas y de control al mismo tiempo (Riveros, 2005: 12). Define una *política de seguridad ciudadana* como

... el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo por diferentes actores estatales y sociales abocados al abordaje y resolución de aquellos riesgos y conflictos (concretos o previsibles) violentos y/o delictivos que lesionen los derechos y libertades de las personas, mediante la prevención, control y/o represión de los mismos. Una política eficaz debe ser el resultado de un detallado análisis de situación, considerar metas de mediano y largo plazo y comprender herramientas o instrumentos que abarquen los distintos tipos de problemas que la política debe enfrentar para prevenir y reducir los fenómenos de violencia y delincuencia (Riveros, 2005: 12-13).

En su opinión los gobiernos en América Latina no se han preocupado por tener respuestas integrales hacia el tema de seguridad, tomando así el control las agencias de policía con fuentes de información deficientes (bases de datos), propuestas reactivas, desarticuladas con otros actores y sectores de políticas, corto placistas y sin mecanismos de seguimiento y monitoreo que restringen impactos contundentes en la sociedad (Riveros, 2005: 13-14).

Gustavo Beliz bien lo señala que

La violencia se ha modernizado y diversificado con mucha mayor rapidez que las estructuras administrativas para enfrentarla. Al ser multicausal, dispara una dispersión temática en el Estado, con fuerte desalineamiento operativo cuando se trata de ejecutar iniciativas. Al quedar en claro que las estrategias de seguridad ciudadana trascienden a un ministerio, surge también el desafío y la dificultad práctica y política de enlazar acciones entre diferentes agencias estatales (Beliz, 2007: 29).

Estas acciones pueden ir desde mejora de infraestructura pública, actividades deportivas, culturales y artísticas para promover la cohesión social, mejora de la institución de policía

y Poder Judicial (en el amplio sentido de la palabra), creación de sistemas de información (monitoreo, encuestas, bases de datos, observatorios).

En términos teóricos existen tres tipos de respuestas de tipo preventivo para promover la seguridad ciudadana, a saber: la prevención *situacional*, *la social* y *la comunitaria*. La primera son esas propuestas que pretenden modificar el espacio público para disminuir ocasiones de delito o que permitan una fácil captura del delincuente. Algunos ejemplos de ellas son: uso de alarmas; puesta de cámaras de seguridad; limpieza de lotes baldíos; patrullaje continuo; arreglo, creación y remodelación de espacios públicos como zonas verdes, canchas deportivas, salones comunales, calles y aceras en buen estado; iluminación adecuada, entre otros. Todas estas sirven como zonas de encuentro para la recreación, la convivencia y por tanto para el fortalecimiento del tejido y cohesión social (Beliz, 2007: 4). Ejemplo de los resultados positivos que se pueden conseguir con este tipo de intervención se puede encontrar Bogotá durante el gobierno de Enrique Peñalosa en el periodo de 1998 al año 2000 (Beliz, 2007: 11).

La *prevención social* indica que existen ciertos factores que propician que una persona sea delincuente y por ello enfocan las propuestas en políticas sociales direccionadas al fortalecimiento de instituciones de socialización primaria y secundaria (como la familia, la comunidad, escuela, colegios, centros de trabajo, etc.) en temas que mejoren su armonía y disminuyan la violencia; el acceso a vivienda digna, atención de salud oportuna y de calidad, educación y empleo (Ministerio de Justicia y Paz, 2011: 14).

La *prevención comunitaria* puede que aplique medidas de prevención situacional, pero le da énfasis a la participación de la comunidad en su articulación para responder adecuadamente a la inseguridad.

Para Gustavo Beliz se requiere que el Estado retome con propiedad el *control sobre el uso de la fuerza*, tanto en términos de cobertura territorial como en que las personas no ejerzan justicia con sus propios medios. Esto incluye encausar la participación de la ciudadanía hacia formas democráticas y de co-responsabilidad que participen en la seguridad ciudadana (Beliz, 2007: 5).

Respecto las *bases de información* se podría decir que existen dos grandes ejemplos en el tema de la seguridad ciudadana, uno son los *sistemas de información* y otro los *observatorios*. Algunos ejemplos de los primeros están en Costa Rica el *Sistema de Información sobre Violencia y Delito* (SISVI), en Bogotá el *Centro de Estudio y*

Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana(CEACSC) creado en el año 2008 aunque sus inicios fueron en el año 1995 con el Sistema de Información de Violencia y Delincuencia del Observatorio de Cultura Urbana (SUIVD). A nivel regional también existen esfuerzos en éste sentido, como el de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad y Convivencia Ciudadana*.

Los observatorios son centros de recopilación y análisis de información de fuentes oficiales las cuales procesan, analizan y publican informes periódicos con los cuales monitorean, indican los lugares más propensos a tener delitos, ser más violentos e inseguros, permitiendo a las autoridades una mejor comprensión del fenómeno y una toma de decisiones más informada y adecuada. Algunos observatorios en América Latina pueden ser el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Ciudad Juárez (desde el año 2008), el Observatorio de la Violencia en Costa Rica, el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Panamá (2010).

Sobre casos exitosos aplicados en América Latina de trabajo en seguridad ciudadana se puede ver el de la ciudad de Bogotá en Colombia en primer lugar. Es un caso sorprendente por haber disminuido en diez años (de 1993 a 2003) la tasa de homicidios a más de la mitad. Según los expertos esto es el resultado de las acciones tomadas por cuatro de sus alcaldes (Jaime Castro, Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y Paul Bromberg), los cuales trabajaron en temas que iban desde el control ciudadano (veedurías), saneamiento fiscal, trabajo de infraestructura y espacio público, cultura, entre otros (Beliz, 2007: 11). Se realizó un trabajo conjunto y de atención de diversas áreas, por ejemplo respecto al cuerpo de policía se trabajó desde su equipamiento, infraestructura, reorganización con la comunidad (trabajo conjunto); en el ámbito judicial se crearon oficinas especializadas en violencia intrafamiliar, métodos de resolución alternativa de conflictos y hasta la construcción de una cárcel que ayudó a disminuir la violencia por causa del hacinamiento. Asimismo se identificaron los lugares más transitados y se ubicaron unidades móviles, se tomaron acciones de monitoreo como encuestas de victimización y de percepción de la seguridad. En cultura y comunicación se propuso el programa “Cultura Ciudadana” que comprendía programas de concientización sobre la violencia intrafamiliar, educación vial, creación de fondos para proyectos sociales por

medio de impuestos. Promovieron actividades de desarme, de restricción del horario de venta de alcohol, mejoras sociales en infraestructura y empleo. Se firmaron convenios entre el Estado, el comercio y la sociedad civil (gobernanza) para la mejora de la convivencia (Beliz, 2007: 11-16).

La exposición de este caso demuestra que en el tema de la seguridad ciudadana se debe trabajar desde diversos ámbitos, grados de compromisos, propuestas concretas con mecanismos de evaluación y otras más de concientización y cultura y obviamente un compromiso amplio de actores políticos, comerciales, ciudadanos y medios de comunicación.

A manera de conclusión.

La participación de actores no estatales y en especial de los ciudadanos se puede manifestar de muchas formas. Los movimientos sociales son una muestra de ello así como las votaciones electorales de autoridades públicas. La diferencia radica en el momento que las mismas obtienen poder para diseñar políticas y ser parte de la toma de decisiones.

Tal como lo mencionaba Fischer, la clave en estos procesos es que los actores que participen que no sean públicos obtengan la información necesaria para que tengan una participación activa, responsable y perdurable; ya que de lo contrario no será efectiva y terminaran siendo los expertos quienes dirijan los procesos. Beliz indica que el reto es prevenir “el riesgo de fatiga participativa en la sociedad, especialmente en aquellos sectores más débiles y empobrecidos” (Beliz, 2007: 2). Una forma de hacerlo es creando los mecanismos de seguimiento, metas bien planificadas en tiempo y con recursos y especificación de responsables.

En el tema de la seguridad ciudadana la cohesión social y la cooperación son claves para disminuir la violencia (Riveros, 2005:18). Y aunque la globalización ha facilitado y acelerado también delitos de crimen organizado y la seguridad ciudadana no es suficiente y tampoco del todo adecuada para combatir este tipo de crímenes sin fronteras, es necesaria para evitar que encuentre terreno fértil en las comunidades más necesitadas de un país.

Esto implica que las respuestas dadas por políticas de seguridad ciudadana trabajen desde la coordinación ciudadano – policía, trabajo conjunto con organismos de inteligencia y cuerpos judiciales y de policía especializados, hasta arreglos y

modificaciones en el espacio urbano diseñadas para inhibir actividades violentas e incentivar el uso y apropiación del espacio público por los vecinos fortaleciendo las redes y la convivencia social.

Los medios de comunicación también juegan un papel fundamental ya que son formadores de opinión que pueden alterar a su conveniencia el sentimiento de inseguridad de la población, creando pánico, poca cooperación, daño en el tejido social y por tanto agravando más el problema.

La participación activa de diversos actores es necesaria para fortalecer las respuestas estatales y apoyar las que vengan desde las comunidades. La planificación de actividades de prevención es clave para tener mejores y perdurables resultados en las políticas públicas de seguridad ciudadana.

CAPÍTULO III

POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE COSTA RICA DESDE LOS INSTRUMENTOS

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el caso del diseño de la política de seguridad ciudadana en Costa Rica desde el año 2006 hasta el año 2014; por medio de la conjugación del método del *process tracing* con el modelo N.A.T.O. expuestos en el Capítulo I. Se considera que la fusión de ambas metodologías permiten una mejor comprensión del caso para lograr responder la pregunta de investigación. Asimismo, se parte que los instrumentos son parte fundamental del mecanismo causal, funcionando como entidades del mismo.

En el Anexo N°01 se encuentra la matriz de instrumentos de esta política según los cuatro recursos nodalidad, autoridad, tesoro y organización y la dimensión sustantiva y procedimental. La mayoría de instrumentos que se seleccionaron es porque de forma directa e indirecta promovieron formas no electorales de participación ciudadana. En la redacción del Capítulo estos instrumentos no serán descritos en el mencionado orden, sino dentro de la exposición del mecanismo causal según fueran apareciendo en el momento correspondiente.

El Anexo N°02 presenta un diagrama que resume el mecanismo causal que representa la conexión de variables independientes y dependientes, que dan como resultado la participación de actores no estatales en la política de seguridad ciudadana.⁵

Causas que llevaron a una mayor participación de actores no estatales en el diseño de la política de seguridad ciudadana en Costa Rica.

Como se desarrolló en el Capítulo II, Costa Rica vivió desde los años noventa una efervescencia social debido al desacuerdo en la toma de decisiones de los dos partidos políticos mayoritarios hacia políticas de desmantelamiento del Estado de Bienestar. A nivel internacional varios países latinoamericanos pasan también por esta serie de políticas neoliberales y de procesos hacia el fortalecimiento democrático de sus sistemas

⁵Antes de iniciar con este capítulo es necesario conocer algunas características generales demográficas y político-administrativas de Costa Rica, para ayudar a dimensionar ciertos instrumentos. Este país tiene una población de 4.301.712 habitantes, según el Censo del año 2011 (INEC, 2015). Su extensión territorial es de 51.100 km² organizado en 7 provincias; 81 municipalidades y 473 distritos.

políticos. Las prioridades de los Estados en temas de seguridad pasan a enfocarse en el abastecimiento de alimentos, manejo de desastres, delincuencia, pobreza, epidemias y menos de guerras entre países.

A continuación se presenta el contexto general que preparó el escenario que explicaría las causas por las cuales se incentivó la participación de actores no estatales en el diseño de políticas de seguridad ciudadana y que es necesario conocer para comprender lo sucedido durante el periodo 2006-2014. En este “contexto previo” se pueden encontrar algunos instrumentos según la matriz NATO, pero es hasta el siguiente apartado que se estudian propiamente los instrumentos del periodo dentro del mecanismo causal de este caso en análisis.

Contexto previo.

En el año 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sorprende en su Informe sobre Desarrollo Humano con el concepto de *seguridad humana*, colocando el concepto de desarrollo humano en el centro y “paraguas” de cualquier discusión; muy acorde con el nuevo giro que modificaba el concepto y tratamiento de la seguridad en el mundo.

En ese mismo año Costa Rica da sus primeros pasos en el cambio de modelo policial reactivo y represivo hacia la seguridad proactiva y preventiva. La reforma policial pasa de una educación militarizada a una profesionalizante basada en los derechos humanos y mayor cercanía con la población. Se crea de esta forma el Programa de Seguridad Comunitaria y el Programa de Policía de Proximidad con los cuales “el Gobierno costarricense estimula a la ciudadanía y a los funcionarios de policía de la Fuerza Pública a cooperar con la seguridad ciudadana en el ámbito local” (Eijkman, 2007: 7).

Por la Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública N° 5482 la seguridad es un tema que le corresponde al **Ministerio de Seguridad Pública** por medio de sus diversas Direcciones Generales, como por ejemplo la Dirección General de la Fuerza Pública (policía) y la Dirección de Programas Policiales Preventivos (Reglamento de Organización del MSP, art. 151), las cuales tienen mayor cercanía con la población (Véase Anexo N° 03 Organigrama del MSP).

Esta última se comienza a forjar en el año 1994 cuando se crea la *Oficina de Investigación y Extensión Comunitaria* que cuatro años después se denominaría *Unidad de Seguridad Comunitaria* y en el 2002 pasa a ser *Dirección de Seguridad Comunitaria y Comercial*. A estos dos elementos de trabajo focalizado, el comunitario y el comercial, se le sumó dos programas: uno por la niñez que se denomina “Pinta Seguro” y “Violencia Intrafamiliar”. En el 2009 cambia su nombre por el de *Dirección de Programas Policiales Preventivos* hasta consolidarse en el año 2010 (MGPSP, 2014: 23-27). Se constata como desde sus inicios se buscó la manera de crear propuestas que articularan la policía con las comunidades a través de una serie de programas dirigidos al comercio, escuelas y colegios, las familias, al tema de drogas y la misma articulación de la comunidad por medio de los Comités de Seguridad Comunitaria. Su promoción se dio durante el gobierno de José María Figueres Olsen (1994-1998) y de Laura Chinchilla como Viceministra de Seguridad Pública y luego como Ministra de dicha cartera, la cual dio impulso a la reforma policial y de seguridad pública (Eijkman, 2007: 28).

Respecto la Policía de Proximidad busca un cambio estructural-organizativo y filosófico de la Fuerza Pública, es decir, descentraliza la estructura policial haciéndola más cercana a la población (la organización de la policía ya no son la Guardia Civil, la Guardia Rural y la Policía Metropolitana, sino los Deltas, unidades más pequeñas y cercanas a la población) y trata de capacitar a los policías hacia una visión más profesional. Su implementación se da durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) (Eijkman, 2007: 25 y 28).

Según el Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública, aprobado según Decreto Ejecutivo N° 36366-SP de noviembre del año 2010, se especifica que la Doctrina de Seguridad que debe regir es la seguridad del Estado como la ciudadana, partiendo que la segunda es sistémica y multidisciplinaria (debe ser abordado integralmente) y por tanto debe existir coordinación de actores públicos y privados, internos y externos, bajo un modelo flexible y de proximidad con las comunidades para una mejor atención y prevención del delito.

En resumen, Quirine Eijkman señala que en la Seguridad Comunitaria el actor central es la comunidad mientras que en la Policía de Proximidad es la policía que utiliza a la comunidad como colaboradores, pero siempre se mantiene la relación de ayuda recíproca.

El Programa de Seguridad Comunitaria destaca la participación de la comunidad y refleja así el mensaje político de la cooperación Estado-ciudadanos en el ámbito de la seguridad pública, mientras que en el Programa de Policía de Proximidad lo dominante es el papel del Estado y sus cuerpos de policía en el control o prevención de la delincuencia. Los ciudadanos se consideran colaboradores (Eijkman, 2007: 28).

Años después se constata un comprometido trabajo de organizaciones no gubernamentales en los temas de seguridad ciudadana, con el fin de dar impulso a la agenda gubernamental en la materia, como lo son el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES-Costa Rica).⁶ Ejemplo de ello fue el Informe de Desarrollo Humano 2005 *Venciendo el Temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*, del PNUD. Es un informe académico que tuvo gran impacto y que involucró consulta a expertos, sociedad civil y organizaciones de desarrollo local (PNUD, 2005). Asimismo, es un informe que da propuestas concretas y que algunas de ellas fueron tomadas y aplicadas por el gobierno, por ejemplo, el Observatorio de la Violencia.

Entonces, la implementación de políticas de seguridad comunitaria aunadas al trabajo de organizaciones multilaterales bajo el enfoque de derechos humanos, perfilaron una serie de medidas más de prevención y promoción que punitivas y de mano dura.

Obviamente esto también lleva una misma dirección ideológica gracias al trabajo constante de actores claves, expertos y con poder de influencia y decisión que comparten dicha visión de respeto hacia los derechos humanos. El nombramiento de Laura Chinchilla en el año 2006 como Vicepresidenta de la República y Ministra de Justicia (hasta octubre del año 2008) impulsó una serie de programas hacia la prevención de la violencia y la promoción de la paz social en conjunto con todo tipo de organizaciones y personas a nivel nacional y local, como elementos claves para disminuir los hechos delictivos y la percepción de inseguridad.

Aunque los *Programas Policiales Preventivos* son una “estrategia de prevención del delito desarrollada por la Fuerza Pública, en coordinación con los grupos de la sociedad civil, organizados y capacitados para este propósito” (Decreto Ejecutivo

⁶ El Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica se firma el 23 de julio de 1965 y se ratificó el primero de setiembre de 1980 con la Ley N° 6454 (Página oficial Friedrich-Ebert-Stiftung, s/f.).

N°36366-SP Reglamento de Organización del MSP, art. 122. Véase Anexo N° 04)⁷ es el **Ministerio de Justicia y Paz** (MJP) el encargado de los temas de prevención del delito en el país, con más ímpetu desde el año 1998 mediante el Decreto Ejecutivo N°27228, ya que crea la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito con el fin de “promover políticas preventivas a nivel nacional relacionadas con la violencia y el delito” (art. 1).

En el año 2006 se cambia la filosofía de abordaje de esta problemática y pasa de “prevención del delito” a “promoción de la paz”, partiendo que el impulso de una cultura de paz tiene mejores efectos en la reducción de la violencia y el crimen. Como resultado esta dirección cambia el nombre por el de *Dirección General para la Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana* (Decreto Ejecutivo N° 33453). Este enfoque se fortalece con la promulgación de la Ley N° 8771, la cual se puede considerar como una de las mayores reformas a la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz N° 6739 del año 1982, al asignarle un mayor impulso al tema de la promoción y prevención de la paz en este Ministerio y propicia la participación de actores no estatales en las acciones por realizar. A raíz de la Ley 8771 se cambia el nombre del Ministerio de Justicia y Gracia por el de Justicia y Paz⁸ y se crea el *Sistema Nacional de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana*.

El MJP tiene dos Viceministerios uno de Justicia y otro de Paz. En términos funcionales o programáticos este Ministerio tiene tres grandes ejes. Por un lado abarca el sistema carcelario bajo la *Dirección General de Adaptación Social*; el *Registro Nacional* que se encarga de registrar los bienes inmobiliarios, bienes muebles, registro de propiedad y propiedad intelectual en Costa Rica; y uno tercero que se encarga de la parte de prevención, promoción y convivencia social (Véase Anexo N° 05: Organigrama del MJP).

⁷ El Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública define como prevención del delito: “el conjunto de estrategias, tácticas y acciones que realiza el Ministerio, con la finalidad de conservar el orden público, la tranquilidad de los habitantes, el libre disfrute de las libertades públicas y de disminuir el riesgo de los habitantes a ser víctimas de alguna conducta delictiva” (art. 120). Y “se llevará a cabo, mediante la actuación de la Fuerza Pública y el desarrollo de estrategias para la colaboración, capacitación y concientización de los habitantes” (art. 121).

⁸ Esto también implicó la modificación del artículo 23, inciso 1, subinciso ch de la Ley General de la Administración Pública (N° 6227) de 1978 y el artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 23427 “Determina Ministerios a que pertenecen diversas Fuerzas de Policía” de 1994. Como dato curioso, es de indicar que la Ley 8771 fue promulgada un 14 de setiembre en la ciudad de Cartago, día de inicio de la celebración de la Independencia de Costa Rica, lo cual le da un valor o propósito especial.

De éste última función se encarga el *Viceministerio de Paz*, el cual comprende el *Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social*. Este último incluye los siguientes entes: la Dirección General de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ); la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC); la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos y la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social (CONAPAZ) (Ley 8771, 2009: art.3, inciso c.).

DIGEPAZ es el ente coordinador de iniciativas relacionadas a la prevención de la violencia y el delito y promoción de la paz social y la convivencia ciudadana. En ella trata la instauración de cuatro procesos principales: cultura de paz, prevención de violencia juvenil, Gestión Local y el Observatorio de la Violencia. Las dos primeras pretenden abordar factores de riesgo desde los valores y la participación en coordinación con otros Ministerios como el de Educación Pública. Los dos segundos implicaron la creación de oficinas específicas. La *Oficina de Gestión Local* nace por la demanda de las municipalidades de recibir capacitación para tratar el tema de la violencia en sus territorios. La respuesta dada por el Estado ha sido la de orientar y empoderar a éstos y otros actores sociales para que sean ellos mismos los que identifiquen sus problemas y factores de riesgo para elaborar proyectos que aborden el problema y sea implementado por ellos mismos.

Desde el año 2012 hasta enero del 2014 han publicado ocho *Planes Locales de Prevención de Violencia y Seguridad Ciudadana o Planes Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana*, según el cantón.⁹ Cada informe posee alrededor de seis apartados, uno sobre la normativa que organiza el tema (desde el Plan Nacional de Desarrollo, la POLSEPAZ y en tercer lugar el Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social); un marco conceptual de referencia para trabajar el tema; luego una descripción histórica y de indicadores para caracterizar al cantón; en cuarto lugar se enfocan en el tema de la seguridad ciudadana exponiendo medidas o prácticas ya aplicadas, identificación de actores, una matriz que resume los compromisos, actividades

⁹ Los cantones son los siguientes: Belén, Cartago, Garabito, Palmares, Pococí, San Ramón, San Ana y Turrialba.

y responsables de cada tarea prevista; y por último incluyen los mecanismos para dar seguimiento a lo acordado.

Los ejes de las matrices, que son lo más importante de cada Plan Local, tienen varios objetivos en común; por ejemplo la búsqueda de fortalecer las redes a nivel local de prevención; fomentar la convivencia; búsqueda de opciones de empleo; reducir los problemas de alcoholismo y drogadicción; promoción de espacios públicos inclusivos; entre otros.

Se encontró el caso especial de San Ramón el cual ya contaba con una Comisión Local de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (desde el año 2008) y ya venía trabajando esos temas, por lo cual solo incluyeron dentro de los ejes actuales el arte y la cultura y algunas acciones para mejorar la seguridad ciudadana. El otro caso es el del cantón de Turrialba que no hicieron la matriz anteriormente descrita, sino que adjuntaron matrices del año 2009 hasta el 2012 que exponían acciones programadas y las concretadas.

Los Planes Locales de Belén, Cartago, Garabito, Palmare y Pococí reconocen la colaboración de diferentes actores en dicho proceso, como por ejemplo la municipalidad y todas sus oficinas, Asociaciones de Desarrollo, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud (EBAIS o Área de Salud), Fuerza Pública, Cruz Roja, escuelas, colegios, universidades, cooperativas, iglesias, comerciantes, vecinos, entre otros.

A raíz de éstos esfuerzos, la Oficina de Gestión Local publicó en el año 2014 la “Guía para la elaboración de planes locales de prevención de la violencia”. En el establecen como pasos a seguir la coordinación de actores claves a nivel local (autoridades y comunidad); la conformación de un equipo facilitador; la elaboración del diagnóstico; la formulación propia del Plan Local; la aprobación del mismo por parte de las autoridades municipales; su implementación, seguimiento y evaluación; las claves para que el proceso sea exitoso y una caja de herramientas por si existen otros cantones interesados en su realización (Monge y Salazar, 2014).

Respecto al *Observatorio de la Violencia*, este es “un centro de observación, investigación y análisis de la realidad de Costa Rica en materia de delictividad y violencia, con el fin de generar y establecer políticas públicas para la prevención del fenómeno de

la violencia en sus distintas manifestaciones" (Sistema de Información sobre Violencia y Delito, 2009: 2).¹⁰

Dentro del Observatorio se encuentra el *Sistema de Información sobre Violencia y Delito* (SISVI) que comprende una base de datos alimentada con información del Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Educación Pública, Poder Judicial, Organismo de Investigación Judicial y el Ministerio de Justicia y Paz. Con ella se pretende que todo tipo de actores (públicos, privados y civiles) tengan información sobre violencia y delito que les permita elaborar acciones públicas de prevención, teniendo información confiable y bien detallada según provincia, cantón o distrito (Sistema de Información sobre Violencia y Delito, 2008: 2).

El Observatorio de la Violencia en conjunto con el Sistema Nacional de Información sobre Violencia y Delito (SISVI) ha publicado doce informes de forma semestral desde el año 2008 hasta el año 2014. Los temas tratados giran alrededor de la violencia y el delito.

Los Informes 1-3-4 y 5 están relacionados con el Programa Conjunto *Ventana Constructores de Paz. Redes para Convivencia, Comunidades sin Miedo* del Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio. Toman algunos cantones en los cuales están implementando la redacción de planes locales de prevención de la violencia y comparan sus indicadores en infracciones a leyes relacionadas con violencia y delitos, como por ejemplo las leyes *Contra la Violencia Doméstica, de Armas y Explosivos y sobre estupefacientes sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas*; o tratan la violencia en las instituciones educativas (bullying, sexting y el ciber Bullying).

Los demás informes abordan temas variados pero relacionados con la temática central, como por ejemplo las armas de fuego y su relación con la criminalidad; las características que debe cumplir un cantón para la instalación de un Centro Cívico; las relaciones entre causas y delitos; caracterización de los cantones en términos delictivos para establecer perfiles; el trabajo realizado por el Viceministerio de Paz; un estudio sobre las características de las muertes violentas en el país y sobre los homicidios.

¹⁰ El mismo forma parte del *Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana* (SES), un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo del cual veinte países y dos ciudades de América Latina forman parte para comparar sus estadísticas de crimen y violencia (BID).

Con estos informes se estudian indicadores delictivos y la relación en determinados contextos económicos y sociales para documentar evoluciones de la violencia y para una mejor toma de decisiones.

Asimismo, las bases de datos del SISVI están a disposición de cualquier persona por medio de su página web. Para facilitar y aprovechar su utilización en noviembre del 2007 publicaron un *Manual del Usuario* elaborado por el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Este Manual explica los tipos de usuarios que pueden existir; el acceso a diferentes tipos de documentos como bases de datos, informes, noticias, entre otros (Observatorio del Desarrollo de la UCR, 2007).

Continuando con los entes que conforman el Viceministerio de Paz, en mayo de 2006 se crea la *Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social (CONAPAZ)* por Decreto Ejecutivo N° 33149. Se encarga de “investigar, planificar, coordinar y evaluar las políticas y acciones que se realicen en materia de prevención de las principales manifestaciones de violencia y de criminalidad en el país” (Decreto N°33149, art. 1). Es presidida por el Ministerio de Justicia y Paz e integrada por los siguientes Ministerios: de Seguridad Pública y Gobernación; de Educación Pública; de Salud; de Cultura y Juventud y por el Instituto Nacional de la Mujer y el Patronato Nacional de la Infancia.

Otro de los entes es la *Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC)*. Se encarga tanto de la promoción de técnicas alternativas de resolución de conflicto (negociación, arbitraje, mediación, círculos de paz), controlar los centros autorizados con éstos fines (públicos y privados), que las comunidades conozcan y tengan acceso a éstos centros para solucionar sus conflictos, como por ejemplo las Casas de Justicia (establecidas en el año 2010) que dan el servicio de forma gratuita o los Centros RAC. El objetivo es incentivar una cultura de paz y sana convivencia; así como descongestionar el sistema judicial del país. En Costa Rica hay catorce Centros de Resolución Alternativa de Conflictos y diecinueve Casas de Justicia (Viceministerio de Justicia y Paz, 2010). La temática se rige bajo la *Ley N° 7727 Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, RAC* del año 1997.

Otra figura son los *Centros Cívicos* que son espacios multiusos creados para la promoción de la paz social por medio de actividades culturales y deportivas, así como espacio para que funcionen las Casas de Justicia o la misma Red de Cuido infantil.

El Centro Cívico posibilita articular las dos prioridades de política pública planteadas por el Vice-Ministerio de Paz: en primer lugar, la incorporación del Gobierno Local y la comunidad en materia de prevención de la violencia, y en segundo lugar la prioridad que debe tener la niñez y la juventud como focos de atención en las políticas de prevención de la violencia (SISVI, 2011a: 5).

Asimismo, la Ley N° 8771 adiciona las siguientes funciones relacionadas al tema de la paz:

- ... **i)** Impulsar y coordinar planes y programas dirigidos a la promoción de la paz en el ámbito nacional.
- j)** 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.
- k)** Promocionar la resolución alternativa de conflictos como una forma de desarrollar una cultura de paz, [...]
- l)** [...]
- m)** 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 (Ley 8771, art. 1).

En el inciso m) incentiva y abre espacio dentro de sus funciones al trabajo participativo con organizaciones fuera del propio Ministerio, lo cual se refuerza con el artículo 4 de esta misma Ley que da la potestad para crear consejos que articulen la participación tanto de actores estatales como particulares o civiles:

ARTICULO 4°.- El (*) Ministro de Justicia y Paz podrá establecer consejos asesores y comités consultivos y de coordinación, a fin de facilitar la participación de entidades, funcionarios y particulares en los procedimientos de gestación, adopción y ejecución de las decisiones y actos, en cualquiera de los campos de su competencia (Ley 8771).

En términos presupuestarios se puede indicar que para ambos Ministerios se dificulta visualizar cuánto destinan a actividades que incluyan programas participativos, pero por lo menos brinda una idea de la importancia y del manejo que se le da al tema de la seguridad ciudadana en el periodo bajo estudio.

Para el año 2008 los recursos del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) se organizan en dos grandes programas presupuestarios *Gestión Administrativa de los Cuerpos Policiales* y *Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales*.¹¹ El último es el que

¹¹ “El programa Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales es el encargado de prevenir y reprimir la comisión de hechos delictivos, luchar contra el tráfico local e internacional de drogas no autorizadas y actividades conexas, la protección de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas para asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales, la protección de la soberanía nacional, el orden público, la seguridad e

interesa porque dentro de los cinco subprogramas que alberga,¹² uno de ellos es el de *Seguridad Ciudadana* el cual tiene por Unidad Ejecutora la Dirección de Seguridad Ciudadana (Véase Tabla 1).

Tabla 1. Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, periodo 2007-2014

- En colones -

Año	Presupuesto Total del Ministerio de Seguridad Pública	Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales		Subprograma Seguridad Ciudadana	
		<i>Datos</i>		<i>Datos</i>	
		<i>Absolutos</i>	%	<i>Absolutos</i>	%
2007	68.705.900.000	N/A	N/A	56.450.416.000	82,16 ^(a)
2008	80.811.444.000	74.288.826.000	91,93	63.439.846.000	85,40
2009	105.643.000.000	95.599.727.000	90,49	81.249.843.000	84,99
2010	133.899.000.000	123.136.423.000	91,96	104.553.423.000	84,91
2011	157.874.000.000	143.481.760.000	90,88	123.125.322.000	85,81
2012	175.221.000.000	161.413.611.000	92,12	139.569.150.000	86,47
2013	200.660.000.000	185.690.463.761	92,54	157.761.272.312	84,96
2014	226.718.000.000	210.821.001.000	92,99	177.599.142.725	84,24

NOTA: Los datos relativos de la “Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales” se calcularon respecto al Presupuesto Total del MSP y el dato relativo del Subprograma de Seguridad Ciudadana se calculó con base los datos absolutos de la “Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales”.

N/A= No Aplica.

^(a) Para el año 2007 el cálculo del Subprograma Seguridad Ciudadana se realizó con base en el Presupuesto del Ministerio de Seguridad Pública directamente.

Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2014.

De los datos mostrados se desprende que siempre han aumentado y en promedio el 91.85% del presupuesto del MSP va dirigido hacia la gestión operativa más que a la administrativa. Asimismo, de los cinco subprogramas que integran la Gestión Operativa de los Cuerpos Policiales, el 84.87% es dedicado al Subprograma de Seguridad Ciudadana, lo cual puede mostrar el respaldo e importancia del tema para ambos gobiernos en estudio.

integridad de los habitantes y sus bienes, brindando la formación y capacitación necesarias para el desempeño de las funciones policiales, en apego del ordenamiento jurídico” (Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico, Ministerio de Seguridad Pública, del año 2008 hasta 2014).

¹² Los otros programas son: Policía de Control de Drogas, Escuela Nacional de Policía, Servicio Nacional de Guardacostas y Servicio de Vigilancia Aérea.

Se debe recalcar que este rubro es el que incluye al cuerpo policial de Costa Rica y eso implica altos recursos porque es la función principal de dicho Ministerio. Como se observa en el Tabla 2, Seguridad Ciudadana tiene a su disposición un promedio de 12510 puestos fijos de personal de los cuales el 93% en promedio son policías.

Tabla 2. Cantidad de puestos en cargos fijos del Subprograma de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Seguridad Pública, periodo 2007-2014

Año	Cantidad de puestos		TOTAL
	No policial ⁽¹⁾	Policial	
2007	642	9944	10586
2008	658	10085	10743
2009	860	10695	11555
2010	948	11308	12256
2011	1094	12002	13096
2012	865	12878	13743
2013	820	13301	14121
2014	808	13178	13986

Nota: ⁽¹⁾ La categoría "No policial" incluye: Ejecutivos, Administrativos, Profesional Universitario, Técnico, Docente y De Servicio.

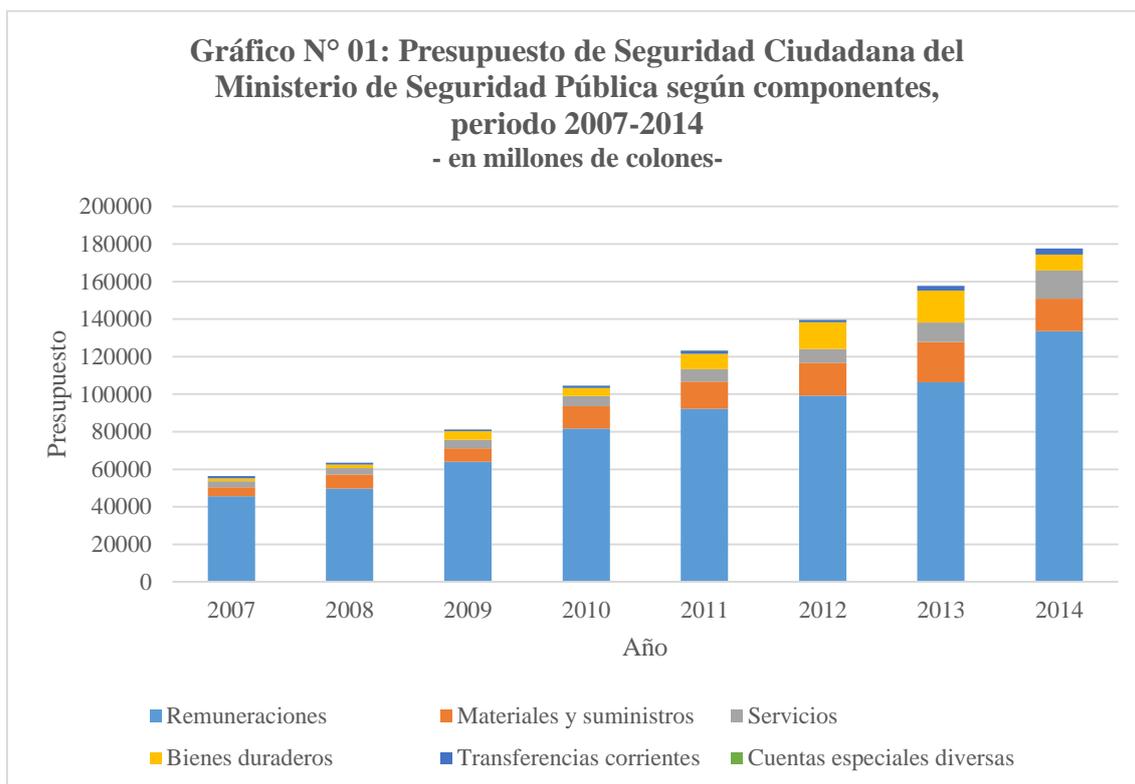
Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2014.

De igual forma, con el Gráfico N°01 se observa no solamente el aumento anual del presupuesto del subprograma de Seguridad Ciudadana en el periodo, sino también su distribución o componentes. Con estos datos se concluye que en promedio el 76% es dedicado al pago de las *Remuneraciones*, seguido de un 11% (en promedio para el periodo) de *Materiales y Suministros*¹³; un 6% promedio para el pago de *Servicios*¹⁴; 6% promedio para el pago de *Bienes Duraderos*¹⁵; y el restante 1,50% para *Transferencias Corrientes y Cuentas Especiales Diversas*.

¹³ Este rubro incluye productos químicos y conexos; alimentos y productos agropecuarios; materiales y productos de uso en la construcción y mantenimiento; herramientas, repuestos y accesorios; y útiles, materiales y suministros diversos.

¹⁴ Este rubro incluye alquileres; servicios básicos [agua, electricidad, correo, telecomunicaciones, otros], servicios comerciales y financieros, servicios de gestión y apoyo, gasto de viaje y de transporte; seguros, reaseguros y otras obligaciones; capacitación y protocolo; mantenimiento y reparación; impuestos; servicios diversos.

¹⁵ Este rubro incluye maquinaria, equipo y mobiliario; construcciones, adiciones y mejoras; bienes duraderos diversos; bienes preexistentes.



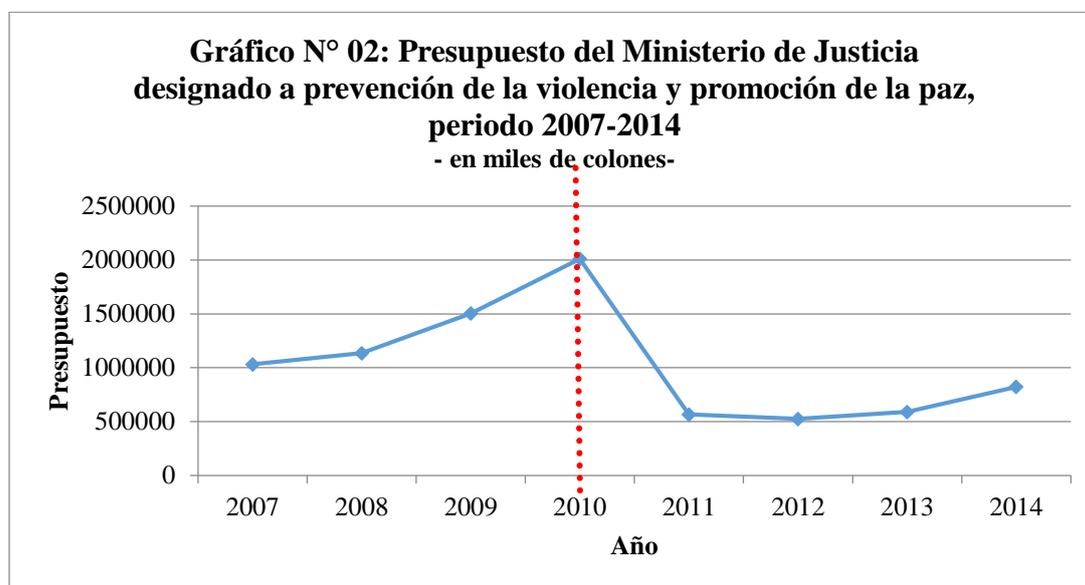
Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2014.

Por otro lado, en el caso del Ministerio de Justicia y Paz el presupuesto destinado para prevención de la violencia y el delito y promoción de la paz social se tiene que diferenciar por separado para ambos gobiernos debido a un cambio organizativo a lo interno de este Ministerio. Durante el Gobierno de Oscar Arias *Actividad Central* era la unidad asignada de diseñar políticas de prevención de la violencia y el delito, control de espectáculos públicos y crear una cultura de paz por medio de mecanismos alternos de resolución de conflictos (aunque revisando los gastos por actividad se observa que también incluía Auditoría Interna y servicios de apoyo). Con el Gobierno de Laura Chinchilla *Actividad Central* pasa al diseño de políticas para la gestión eficiente del recurso humano, material y financiero y se crea la unidad de *Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana*, con la misión de:

Coadyuvar con la sociedad costarricense en el diseño y ejecución de las políticas públicas en materia de la prevención de la violencia y el delito, en el desarrollo de una cultura de paz, y en la protección de la población menor de edad, con la finalidad de aportar un cambio tendente a valorizar la paz, convivencia y solidaridad ("Ley de Presupuesto

Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2011 hasta 2014).

Esto se puede visualizar mejor en el Gráfico N° 02 y la línea punteada resalta el cambio.



Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2014.

En datos relativos se observa como dentro del presupuesto general del Ministerio de Justicia y Paz, un 3% en promedio del periodo 2007 al 2010 era dedicado a *Actividad Central*; mientras que para el periodo 2011-2014 era de un 0.67% destinado a Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (véase Tabla 3). La ventaja que pudo haber tenido esta modificación, es que permite una visualización más real de lo que verdaderamente está destinado a este objetivo de prevención.

Tabla 3. Presupuesto del Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica, periodo 2007-2014

-En colones -

Año	Presupuesto Total del Ministerio de Justicia y Paz	Actividad Central y Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana	
		<i>Datos</i>	
		<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>
2007	34.496.178.000	1.031.436.547	2,99
2008	40.526.764.000	1.135.834.000	2,80
2009	55.117.000.000	1.503.168.000	2,73
2010	67.169.000.000	2.010.787.000	2,99
2011	80.197.000.000	566.688.000	0,71
2012	87.263.000.000	525.068.000	0,60
2013	98.693.000.000	590.615.000	0,60
2014	107.343.000.000	823.619.000	0,77

NOTA: A partir del año 2011 el presupuesto dedicado a prevención pasa de estar en Actividad Central a Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana.

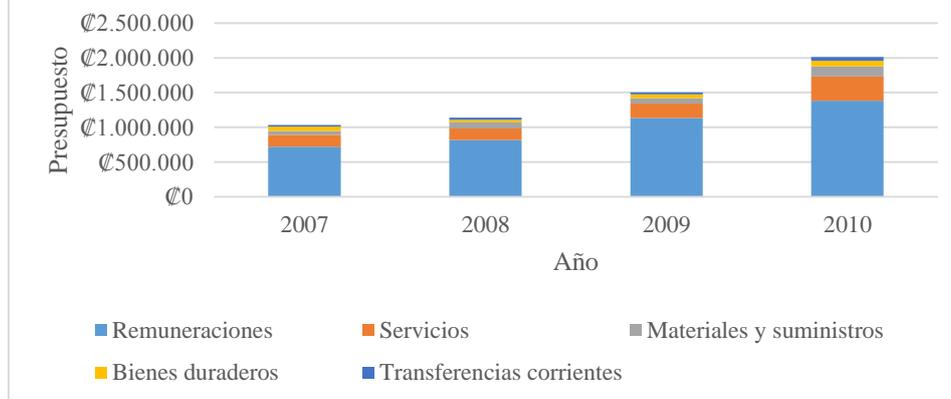
Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2014.

Aunque no se está evaluando si esta cantidad de dinero es suficiente para alcanzar el objetivo planteado, el bajo porcentaje dedicado al mismo se puede deber a que este Ministerio también es el encargado de una de las funciones más grandes del Estado, que es la Administración Penitenciaria (cárceles), seguido del Registro Nacional (registro de los bienes muebles e inmuebles) y la Procuraduría General de la República.

Estudiado con mayor detalle los presupuestos del periodo 2007-2010, en promedio, el 71.46% fue dedicado al pago de *remuneraciones*. Para este periodo hubo un promedio de 93 personas asignadas en dicho ente. Le sigue un 15.46% para pagos de *servicios*; 6.53% para *materiales y suministros*; 4.23% para *bienes duraderos* y 2.32% para *transferencias corrientes* (véase Gráfico N°03).

Gráfico N° 03: Presupuesto de Actividad General del Ministerio de Justicia según componentes, periodo 2007-2010

- en miles de colones -



NOTA: *Servicios* incluye: alquileres; servicios básicos (agua, electricidad, correo, telecomunicaciones, otros); servicios comerciales y financieros; servicios de gestión y apoyo; gasto de viaje y de transporte; seguros, reaseguros y otras obligaciones; capacitación y protocolo; mantenimiento y reparación; impuestos; servicios diversos.

Bienes duraderos incluye: maquinaria, equipo y mobiliario; construcciones, adiciones y mejoras; bienes duraderos diversos; bienes preexistentes.

Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2010.

Estudiado el presupuesto según actividad, se puede encontrar que existen cinco actividades principales para el periodo 2007-2010 (véase Tabla 4). De ellas *Servicios de Apoyo* es el ítem que en tres de dichos años conlleva en promedio más de 82%; lo cual indica que gran parte del presupuesto estaba destinado a cuestiones más administrativas. Llama la atención que para el año 2008 se reparte de forma equitativa el presupuesto para las cinco actividades, que podría referir a una falta de planificación real de gastos según las necesidades de cada actividad que son tan diferentes entre sí. Esta misma duda surge para las actividades de Resolución Alternativa de Conflictos y Control y Calificación de Espectáculos Públicos, que se les asigna el mismo monto para los años desde el 2007 hasta el 2009.

Tabla 4. Gastos según actividad de *Actividad Central* del Ministerio de Justicia, periodo 2007-2010

-En colones -

Actividades	2007	2008	2009	2010
1. Prevención de la Violencia y el Delito // Desde el año 2008 renombrada Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana	72.272.262	227.166.800	154.826.304	402.138
2. Control y Calificación de Espectáculos Públicos	41.298.435	227.166.800	64.636.224	300.068
3. Resolución Alternativa de Conflictos	41.298.435	227.166.800	64.636.224	201.069
4. Servicios de Apoyo	784.670.277	227.166.800	1.043.198.592	2.009.481.587
5. Auditoría Interna	92.921.480	227.166.800	175.870.656	402.138
TOTAL	1.032.460.889	1.135.834.000	1.503.168.000	2.010.787.000

Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2010.

Continuando con el estudio de la distribución del presupuesto de la unidad *Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana* pero ahora para el periodo 2011-2014, en el Gráfico N° 04 se puede constatar que *Remuneraciones* continúa siendo el mayor rubro de gasto con un promedio de 62.64%. Para este periodo hubo un promedio de 24 personas asignadas en dicho ente, considerablemente menos personal que para el periodo anterior por los cambios antes señalados (véase Tabla 5).

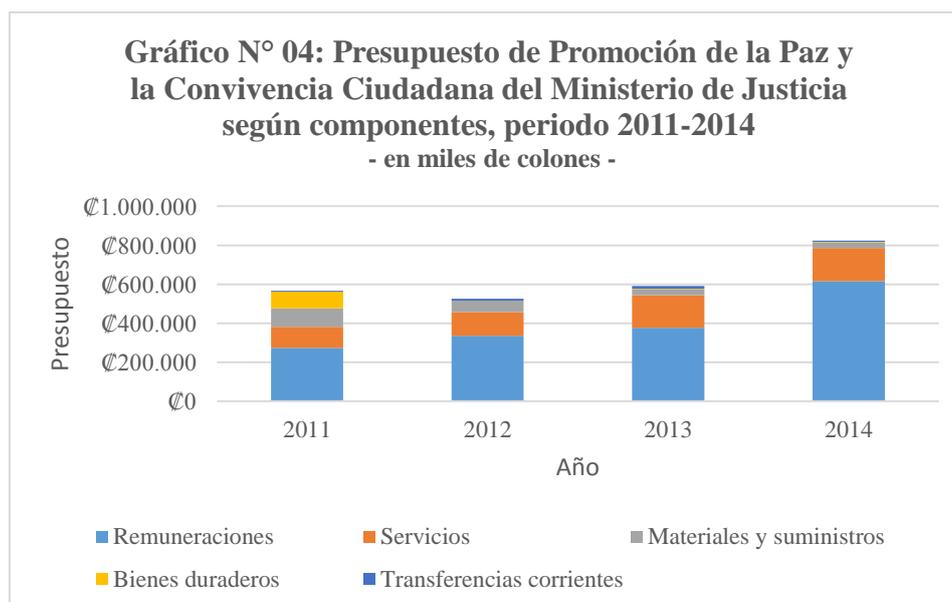
Tabla 5. Cantidad de puestos en cargos fijos de *Actividad Central* y *Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana* del Ministerio de Justicia, periodo 2007-2014

Año	Cantidad de puestos	Año	Cantidad de puestos
2007	90	2011	18
2008	89	2012	19
2009	90	2013	20
2010	104	2014	37

Nota: Se suman las categorías: superior, ejecutivo, administrativo, profesional universitario, técnico y policial.

Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2014.

Le sigue *Servicios* con un 22.83%; en tercer lugar se encuentra *Materiales y Suministros* al cual no se le podría calcular el promedio del periodo ya que para el año 2010 comprendía el 16.84% del presupuesto y para el 2014 era solo de un 3.38% y esto llevaría a un sesgo; cuestión que también sucede para *Bienes duraderos* que pasa de 15.04% a 0.49% para los mismos años.



Servicios incluye: alquileres; servicios básicos (agua, electricidad, correo, telecomunicaciones, otros); servicios comerciales y financieros; servicios de gestión y apoyo; gasto de viaje y de transporte; seguros, reaseguros y otras obligaciones; capacitación y protocolo; mantenimiento y reparación; impuestos; servicios diversos.

Bienes duraderos incluye: maquinaria, equipo y mobiliario; construcciones, adiciones y mejoras; bienes duraderos diversos; bienes preexistentes.

Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2011 hasta 2014.

Analizando el presupuesto según actividad del 2011 al 2014, una de las mayores conclusiones es que el eje de *Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana* es el que se fortalece y absorbe Resolución Alternativa de Conflictos y el eje de Control y Calificación de Espectáculos Públicos; y esta falta de detalle en el presupuesto puede significar también falta de planificación u otra forma de articulación más integrada que pierde esa especificación (véase Tabla 6).

Tabla 6. Gastos según actividad de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana del Ministerio de Justicia, periodo 2011-2014

-En colones -

Actividades	2011	2012	2013	2014
Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana	324.145.536	525.068.000	590.615.000	823.619.000
Resolución Alternativa de Conflictos	108.804.096	-	-	-
Control y Calificación de Espectáculos Públicos	133.738.368	-	-	-
TOTAL	566.688.000	525.068.000	590.615.000	823.619.000

Fuente Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2011 hasta 2014.

Para cerrar esta parte, se presenta de forma resumida en la Tabla 7 los montos de ambos Ministerios dedicados al tema de interés antes descritos. No solamente se observa un aumento sostenido del presupuesto, sino que con el paso de los años se han ido afinando los montos exclusivos para la seguridad ciudadana y que el cambio en la organización del presupuesto del Ministerio de Justicia a partir del año 2011 es prueba de ello. Con ese cambio se logra visualizar el dato más real de lo que va dirigido a la promoción de la paz y la sana convivencia.

Tabla 7. Presupuesto del Gobierno de Costa Rica dedicado a Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz y Convivencia Ciudadana, periodo 2007-2014

- En colones -

Año	Subprograma de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Seguridad Pública	Programa Actividad Central y Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana, del MJ	TOTAL
2007	56.450.416.000	1.031.436.547	57.481.852.547
2008	63.439.846.000	1.135.834.000	64.575.680.000
2009	81.249.843.000	1.503.168.000	82.753.011.000
2010	104.553.423.000	2.010.787.000	106.564.210.000
2011	123.125.322.000	566.688.000	123.692.010.000
2012	139.569.150.000	525.068.000	140.094.218.000
2013	157.761.272.312	590.615.000	158.351.887.312
2014	177.599.142.725	823.619.000	178.422.761.725

NOTA: MJ: Ministerio de Justicia.

Fuente: Elaboración propia con base en "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico" del año 2007 hasta 2014.

De igual forma, la creación del Subprograma de Seguridad Ciudadana en el Ministerio de Seguridad Pública no implicó un cambio drástico en términos económicos del presupuesto porque mantiene el aumento sostenido del mismo que ya se venía dando.

Con esta presentación del presupuesto no se logra distinguir de forma directa la cantidad de dinero destinada a incentivar participación, pero sí los entes organizativos que poseen programas destinados a éste trabajo conjunto; por lo cual se infiere que en términos presupuestarios sí se cuenta con el dinero para el desarrollo de actividades.

Desarrollo del mecanismo causal por medio de instrumentos.¹⁶

Un elemento concreto que propició la inclusión de actores no estatales en el diseño de la política de seguridad ciudadana en Costa Rica fue la publicación, en el año 2007, del *Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, Un país sin miedo* (2007-2010). Su relevancia recae en que es una de los primeros documentos de gobierno sobre seguridad ciudadana que articula una propuesta concreta en la cual inserta a actores no estatales en diversas actividades. El propósito del Plan “Un País Sin Miedo” (2007-2011) de la Administración Arias Sánchez fue “prevenir la violencia y la delincuencia en el país, mediante el desarrollo de iniciativas y programas que contribuyan a desincentivar la comisión de delitos y a neutralizar las causas y los factores asociados a las manifestaciones de violencia” (Ministerio de Justicia y Gracia, 2007: 11).

El Plan comprendía propuestas que direccionaban y articulaban programas y actores interinstitucionales como entes del Ministerio de Justicia (CONAPAZ y DIGEPAZ) y de la Red Nacional para la Prevención, como lo son:

Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia del PANI y DINADECO, los Comités de Seguridad Comunitaria del MSP, las Redes Locales de Prevención de la Violencia contra la Mujer del INAMU, y la Red Nacional de Jóvenes contra la Violencia del Ministerio de Justicia. (...) diversas ONG’s dedicadas a la prevención de la violencia (Ministerio de Justicia y Gracia, 2007: 11).

El Plan tiene siete componentes o propuestas de trabajo: crea el SISVI y de una vez anuncia seis Planes del gobierno en otras materias que le sirvan de fuentes de información;¹⁷ campañas de divulgación llamada “Venciendo el Temor” (este nombre

¹⁶ Véase Anexo N° 02: Mecanismo causal.

¹⁷ Estos componentes adscritos son: Plan Nacional de Salud Mental; Plan Nacional de Drogas; Sistema Nacional para la Atención y Prevención de la violencia Intrafamiliar; Plan Estratégico Nacional de

denota la influencia que tuvo el Informe de Desarrollo Humano 2005 del PNUD dentro de los planes del gobierno); promoción de mecanismos de resolución alternativa de conflictos; trabajo conjunto con las comunidades; trabajo con jóvenes en riesgo social y en conflicto con la ley; fomento de actividades culturales y deportivas para poblaciones jóvenes en riesgo social y campañas de información y desincentivo del uso de armas de fuego. La Fundación Ebert invirtió en talleres de consulta de este Plan aproximadamente US\$15000 (Zamora, correo electrónico, 2015).

Esta apertura o predisposición del gobierno en crear planes nacionales enfocados en trabajar factores de riesgo social más que control policial represivo creó el campo propicio para que un par de años después, en el año 2009, se firmara el Programa Conjunto del Sistema de las Naciones Unidas y del Fondo para el Logro de los Objetivo de Desarrollo del Milenio (F-ODM) denominado *Construcción de Paz* en el cual se inserta el programa *Redes para la Convivencia, Comunidades Sin Miedo*. El mismo incluye un análisis de situación; estrategias, experiencias y propuestas; resultados esperados, arreglos de gestión y coordinación; gestión de fondos; estrategia de seguimiento, evaluación y presentación de informes; presupuesto; entre otros elementos.

La propuesta fue trabajar con nueve cantones con indicadores negativos de seguridad. El fin fue la creación de redes locales con actores de gobierno, comerciantes, grupos del cantón organizados, vecinos, entre otros, para incentivar la convivencia pacífica trabajando factores de riesgo que propiciaran la violencia.

Entre los resultados de este Programa se pueden encontrar los nueve *Planes Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana*.¹⁸ Estuvieron listos entre octubre del 2011 y enero del 2013. La mayoría posee una matriz de ejes estratégicos (a saber: seguridad ciudadana; niñez, adolescencia y juventud; género y recuperación de espacios públicos) de los cuales identifican líneas de acción, actividades a realizar, recursos que se necesitan, los años en que se ejecutarían y las entidades responsables. El documento correspondiente a Heredia y a Montes de Oca incorporaron más información de

Seguridad Vial; Plan Nacional de Prevención de la Violencia, al interior y desde el Sistema Educativo; Plan Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNNA) 2008-2010 (Ministerio de Justicia y Gracia, 2007: 12-13).

¹⁸ Los Planes Locales se desarrollaron en los siguientes cantones: Aguirre, Desamparados, Heredia, León XIII, Limón, Los Chiles, Montes de Oca, Moravia, San José, Santa Cruz.

actividades que organizaron como encuentros cantonales para tener diagnósticos más apegados a la realidad y poder formular propuestas sostenibles y según prioridades con elementos de monitoreo y seguimiento.

Más adelante se realizó también la *Estrategia de Convivencia y Seguridad Ciudadana Comunidad de La Peregrina-León XIII*, que también contó con el apoyo del Programa Conjunto pero fue iniciativa del Ministerio de Bienestar Social y Familia y del Consejo de Seguridad Ciudadana y Paz Social, en asociación con la Asociación Empresarial para el Desarrollo, organizaciones comunales y la municipalidad. Mantiene los mismos ejes de trabajo que los anteriores Planes Locales pero le agrega seis nuevos: “Fortalecimiento del tejido social para la convivencia”, “Construcción y difusión de una imagen positiva de la comunidad”, “Fortalecimiento de la policía”, “Enfrentar el tráfico de drogas y rescatar a farmacodependientes”, “Generación de oportunidades y fortalecimiento de la empleabilidad” y “Apoyo social y disminución de la pobreza”. Otra diferencia es que no presentan una matriz como tal, sino que a cada eje le identifican el objetivo estratégico y las líneas de acción (FLODM, s/f).

Además de éstos Planes Locales se puede encontrar una batería de cinco herramientas que pretenden guiar a otros cantones o comunidades para que creen sus propios planes locales de prevención de la violencia. Los criterios a considerar son: “Recopilación, análisis e interpretación de datos e indicadores”, “Mapas de delitos”, “Mapas de recursos”, “Matriz de recursos Institucionales”, “Diagrama Institucional” y “Sociograma”. Estas herramientas son el resultado del I Curso de Gobernanza Local y Seguridad Ciudadana, del cual también resultaron capacitados 30 funcionarios de 15 municipalidades (Viceministerio de Paz, 2012).

Un segundo resultado de este Programa Conjunto es el documento *Prevención Integral de la Violencia que afecta a la Niñez y la Adolescencia en lo Local*. Con este se pretende trabajar el tema de la violencia a nivel local (intrafamiliar y en centros educativos) enfocados en los niños, niñas y adolescentes fortaleciendo el Subsistema Local de Protección; de ahí que tenga relación con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Justicia y Paz, el Sistemas de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (FLODM, s/f).

Un tercer gran resultado del Programa Conjunto tiene que ver con la solución pacífica de conflictos a nivel local. Para ello se publicaron dos informes, uno titulado *Proceso de Diálogo Comunal* y el otro *Modelo didáctico de capacitación para la prevención de la violencia y la resolución alterna de conflictos*. En el primero se busca capacitar un líder de la comunidad denominado gestor comunitario para que promueva el uso de técnicas de resolución alternativa de conflictos y solucione problemas comunes que se da entre vecinos haciendo uso de las Casas de Justicia, por ejemplo (FLODM, 2012f). El segundo documento está muy ligado al anterior ya que explica qué es la resolución alternativa de conflictos, las características de la mediación y los procesos comunitarios de mediación a cargo de Comités Tutelares, dando prioridad a la población menor de edad en el documento (FLODM, 2012e).

Otro resultado de este Programa Conjunto en el marco de la estadística, es el informe *Resultados generales de las encuestas distritales de victimización y prevención de la violencia 2011*. La encuesta fue aplicada a once distritos correspondientes a siete de los nueve cantones en los cuales se diseñó este Programa Conjunto, a saber: distritos del Carmen, Catedral, Hospital y Merced en el cantón central de San José; León XIII y Uruca del cantón de Tibás; San Pedro del cantón de Montes de Oca; San Juan de Dios del cantón de Desamparados; San Francisco del cantón de Heredia; distrito Central del cantón de Limón y Quepos del cantón de Aguirre.

Con esta encuesta no solo se pretendió caracterizar los datos de victimización de los once distritos, sino que también permitió obtener datos del análisis de la evolución de indicadores de seguridad ciudadana en correspondencia con las actividades implementadas en dichos lugares (FLODM, 2011b).

Con este Programa Conjunto, que cabe destacar fue firmado por cuatro organismos de la ONU (PNUD, UNICEF, UNESCO y UN-Hábitat) y cuatro Ministerios de Gobierno (Justicia, Seguridad Pública, Educación Pública y Planificación y Política Económica) se fortaleció la participación de organismos del Sistema de Naciones Unidas en el diseño de políticas del sector seguridad.

El Programa Conjunto tuvo un presupuesto de US\$3.0 millones a un plazo de 3 años para su ejecución; desde enero del año 2009 a enero del 2012.

Luego viene un dato que es más de tipo contextual, pero que podría explicar estas predilecciones por trabajos conjuntos con actores multilaterales; es la campaña electoral

2009-2010 y la candidata por la presidencia es Laura Chinchilla del Partido Liberación Nacional. En primer lugar porque el tema “seguridad” fue destacado como la mayor preocupación de la población y el partido político *Movimiento Libertario* (con ideología de derecha) la tomó como “su bandera” con el lema “mano dura contra la inseguridad” (Programa Estado de la Nación, 2011: 228-229, 248) para la atracción de caudal electoral, a pesar que era una propuesta contraria a como se venía trabajando el tema de la seguridad y de la misma idiosincrasia del costarricense; por lo cual no fructificó. En su lugar Chinchilla proponía en su Plan de Gobierno acciones desde el foco de la seguridad humana más acorde a los marcos de trabajo de estos organismos multilaterales, como por ejemplo “Elaborar una política de seguridad ciudadana que recoja un acuerdo nacional sobre el tema y garantice la sostenibilidad de los esfuerzos” (Chinchilla, 2009).

El segundo punto a tomar en cuenta es que Chinchilla es un actor experto en el tema seguridad pública, reforma judicial y policial; siempre desde una visión de derechos humanos y promoviendo la seguridad ciudadana. Esto la ha llevado a ser consultora y conferencista en diversas organizaciones y comparte el perfil ideológico de estas organizaciones. Recordar que la reforma en la policía costarricense en los años noventa fue durante su nombramiento como Viceministra y Ministra (más tarde) de Seguridad Pública, impulsando la profesionalización de la policía y la implementación de la policía comunitaria. Como Ministra de Justicia también impulsó otras medidas anteriormente descritas en este capítulo por el mismo camino. El llegar a ser Presidenta de la República en mayo del año 2010 le permitió tener el poder de orientar con mayor poder de decisión el tipo de políticas de seguridad que promulgaba.

Es así como este contexto y la influencia de organismos multilaterales trabajando en el territorio nacional, propiciaron la promulgación del **Decreto Ejecutivo N° 36021-MSP** (el mismo día del traspaso de poderes que confería a Laura Chinchilla como Presidenta de Costa Rica, 8 de mayo de 2010), titulado *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*. La particularidad de este Decreto Ejecutivo es que, al reconocer la complejidad del tema, promueve la participación y consulta de “instituciones públicas de policía, del sistema judicial, de autoridades políticas nacionales y locales, de la administración central y descentralizada,

del sector académico, iglesias, empresa privada, organismos comunitarios, y medios de comunicación entre otros” (Decreto N° 36021-MSP, considerando 3).

Pero el aspecto que llama más la atención es que deja la realización de la consulta y formulación de la Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana (que se puede considerar una política de Estado por la duración de su aplicación y amplitud de campos temáticos a trabajar) al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Decreto N° 36021-MSP, artículo 5).

Las razones esgrimidas para seleccionar a este organismo multilateral fueron cuatro: no es parte del gobierno, lo cual lo hace hasta cierto punto imparcial de cualquier interés o visión partidaria; es una institución experta en la temática que tiene gran reconocimiento a nivel nacional e internacional; estaban dispuestos a realizar una consulta nacional nunca antes hecha en el escenario nacional; y asumirían los costos que implicaría tanto la consulta nacional como la redacción de la política (Decreto N° 36021-MSP, considerando 8).

Según Randall Brenes, Coordinador del Proyecto-POLSEPAZ PNUD, la misma tuvo un costo entre los US\$75 mil y los US\$100 mil, con un aporte mínimo por parte del gobierno en cuestiones muy puntuales (Randall Brenes, 2015, entrevista). El salario (honorarios) del Coordinador del Proyecto provino del Programa Conjunto *Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo* del Sistema de las Naciones Unidas.

Asimismo requirió la conformación de un **Comité Consultivo** con representantes de los tres Poderes de la República para orientar el proceso de elaboración de la Política. Estuvo integrado por doce personas de diversas instituciones, como los son: dos diputados de la Asamblea Legislativa; cuatro miembros de diversas organizaciones que forman parte del Poder Judicial; tres del Poder Ejecutivo; un sindicato; un representante de la Cámara Empresarial y la Presidenta de un Partido Político.¹⁹

¹⁹ Sus nombres son: *Óscar Alfaro*, Diputado por el Partido Liberación Nacional, Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos y de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa; *José Manuel Arrollo Gutiérrez*, Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia; *Mauricio Boraschi*, del Comisionado Nacional Antidrogas y Viceministro de la Presidencia; *Francisco Dall’Anese*, Fiscal General del Ministerio Pública; *Elizabeth Fonseca*, Presidenta del Partido Acción Ciudadana; *Carlos Humberto Góngora*, Diputado del Partido Movimiento Libertario, Presidente de la Comisión de Seguridad y Narcotráfico de la Asamblea Legislativa; *Marta Iris Muñoz*, Jefa de la Defensa Pública; *Jorge Arturo Osborne*, Representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP); *Hernando Paris*, Ministro de Justicia y Paz; *Xiomara Rojas*, Secretaría General del

Este Decreto requirió, un mes después, la firma de un convenio de cooperación entre el Gobierno de Laura Chinchilla y del PNUD, el cual fue firmado por la Presidenta; José María Tijerino, Ministro de Seguridad Pública y Luiza Carvalho como Representante Residente del PNUD en Costa Rica. Este convenio se denominó *Instrumento de Cooperación de Apoyo a las Iniciativas de Seguridad Ciudadana entre el gobierno de la República de Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. El objetivo era realizar la consulta ciudadana a nivel nacional para la recolección de insumos, incluyendo ciudadanos, instituciones públicas y organizaciones privadas. Asimismo creó un Comité de Enlace para coordinar y conducir el proceso de diseño de la política. El mismo se ordena que esté conformado por seis personas, de las cuales tres estarían nombradas por el Gobierno y tres expertos en temas de seguridad designados por el PNUD. Del mismo modo, establece los plazos para la realización de actividades.

La consulta realizada por el PNUD planteó abrir un espacio más dinámico y participativo para la sociedad, el cual permitiera una “construcción colectiva” de las decisiones que afectan a toda la sociedad, es decir, que no se quedara en la simple acción de votar y dejar que otros tomen las decisiones (PNUD, 2010: 78). Para garantizarse resultados bien provechosos, el PNUD elaboró un documento sobre seguridad para que las personas que no estuvieran muy ligadas con éste tipo de temas pudieran tener una participación más activa, pero con el cuidado que fuera información que no direccionara ni sesgara el estudio (PNUD, 2010: 79).

Las consultas se realizaron por medio de siete diferentes medios y metodologías y quedaron registradas en diversos informes. El Informe Final titulado “Consulta a organizaciones e instituciones” cita el número de organizaciones a las cuales se les envió un documento base para que opinaran sobre el tema según su experiencia, que fue 504 instituciones, de las cuales 48 enviaron 115 documentos escritos de trabajo, de los cuales “42 entidades remitieron comentarios al documento de base, 44 son textos preparados en respuesta a la solicitud y 29 son otro tipo de documentos, principalmente enviados como insumos para el análisis (estudios hechos por la entidad remitente, por ejemplo)” (PNUD, 2010: 80-81).

Sindicato Independiente de Trabajadores Estatales Costarricenses; *Jorge Rojas*, Director del Organismo de Investigación Judicial y *José María Tijerino*, Ministro de Gobernación, Policía y Seguridad Pública.

Se realizaron *12 sesiones de trabajo temáticas* con grupos y organizaciones que les hicieron la solicitud al PNUD o viceversa. Participaron un total de 260 personas con “representantes del sector privado (tres); integrantes de la Fuerza Pública; representantes de partidos políticos; mujeres; representantes de iglesias; víctimas del delito; estudiantes de educación secundaria; personas en cargo de dirección, orientación y docencia en colegios; jueces penales, y representantes de las instituciones públicas” (PNUD, 2010: 81).

El Informe Final *Análisis Cualitativo de la Consulta. Hacia una Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social en Costa Rica* presenta el trabajo realizado en 16 talleres comunitarios o de consulta comunitaria que tuvieron la participación de 543 personas. En la metodología de esta consulta se utilizaron cinco preguntas base y las respuestas las escribían en tarjetas que luego serían mostradas en un pizarrón para la discusión. “Este proceso permitió reunir 4.665 expresiones escritas. Cada expresión fue codificada con un valor cualitativo, lo que resultó en 6.493 códigos” (PNUD, 2010: 81-83). Igualmente se realizaron consultas a los ciudadanos en general, el cual comprende cuatro métodos utilizados. Uno de ellos fue la apertura de la línea telefónica 800-444-4444 (gratuita),

La línea telefónica fue utilizada principalmente en dos momentos pico: el primero, con el lanzamiento de la campaña, seguramente por la publicidad que se le dio a la consulta y al número telefónico en la prensa. El segundo, un mes después, coincidiendo con nuevas menciones en los medios de comunicación respecto al proceso. En esos momentos específicos se alcanzaron 114 llamadas.

A través de la intervención de quienes colaboraron como mediadores, la duración promedio de la llamada fue cercana a los ocho minutos, lo cual permite suponer la riqueza del intercambio (PNUD, 2010: 85).

La página web del PNUD fue otro medio en el cual se postearon noticias. El Informe Final de la “Página Web del PNUD” explica que hubo un espacio dentro de la página web del PNUD de Costa Rica donde se colocó información acerca de la consulta nacional, así como de documentos para que las personas pudieran analizar el tema y un foro para que opinaran (PNUD, 2010).

Fue abierta una página y un perfil en Facebook. La página se abrió el 16 de junio de 2010 y se denominó “Polsepaz Seguridad Ciudadana” y el perfil se denominó “Polsepaz”.

La discusión en Facebook se dio alrededor de trece preguntas motivadoras y sus respectivos hilos de conversación. Otros hilos de conversación se desarrollaron a partir de propuestas de distintos participantes. La información se procesó analizando cada comentario recibido para determinar los distintos temas o expresiones incluidas en él. A partir de estos datos se hizo una lista de temas, donde se indica la frecuencia con que ese tema aparece en la discusión.

Los comentarios de las personas participantes resultaron en 709 expresiones distintas (PNUD, 2010: 90).

Otro mecanismo puesto a la disposición del público, fue el correo electrónico ‘info@polsepaz.org’. El Informe Final señala que “al finalizar el proceso de consulta se habían recibido 171 mensajes, que incluían 94 comentarios y 13 documentos adjuntos” (PNUD, 2010: 91). Algunas otras personas (nueve para ser exactos) prefirieron ir hasta las instalaciones del PNUD en San José y dar sus opiniones y documentos.

Cabe destacar que en cada sesión se procuró tener documentos base para abrir un diálogo más informado y todo se recogía en memorias o las opiniones se solicitaron que fueran por escrito, en tarjetas por ejemplo; para que fueran más fácil, rápido y concretas la sistematización de información.

Como resultado de esta consulta nacional y sus respectivos insumos se elaboró la ***Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social (POLSEPAZ)*** que establece el marco orientador del Estado en el tema de seguridad y convivencia democrática, con una proyección de diez años (del año 2011 al 2021), la cual fue presentada al público en febrero de 2011.

La misma se trabajó desde los conceptos marco de seguridad ciudadana y paz social. Propone seis grandes metas con su correspondiente identificación del problema, indicadores y treinta y cinco líneas estratégicas. Cada una de ellas se clasifica según un enfoque de abordaje, a saber: prevención, atención y protección, control o reparación y reintegración. Para cumplir con esto, proponen que la estructura funcional tenga cuatro niveles de espacios de coordinación diferentes: una a nivel de los Poderes de la República, una segunda entre instituciones nacionales, una tercera entre las instituciones nacionales y locales y por último, redes locales en las comunidades (PNUD, 2010: 62).

Recalcar que entienden por participación “Buscar consensos, alianzas y compromisos entre los principales actores involucrados, tanto del sector de la

institucionalidad pública nacional como de lo local, de las organizaciones de la sociedad civil, del sector privado, los grupos de vecinos y la ciudadanía” (PNUD, 2010: 61).

De igual forma no todo parte desde cero y tratan de vincularse con otras acciones existentes, ya sea con otras políticas, planes, decretos, programas del Ministerio de Educación Pública, Comisiones, Redes, proyectos de ley en espera de aprobación, entre otros (PNUD, 2010: 75-76).

Al publicarse la POLSEPAZ los programas y planes anteriores que trataban el tema de seguridad ciudadana en el país debían renovarse, lo cual impulsó la actualización (por parte del gobierno) del *Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, Abriendo Puertas* (2011-2014). La versión inicial contó con un proceso amplio de validación con otros entes de gobiernos, expertos, sociedad civil, entre otros, y estuvo a cargo de la Fundación Friedrich Ebert (FES), que vale indicar invirtieron US\$10000 (Marco Zamora, 2015, correo electrónico).

Según Marco Vinicio Zamora, Coordinador de Proyectos de la FES, ellos ofertaron su asesoría al Ministerio de Justicia y Paz, que luego con la reforma a la Ley, continuaron la relación directa y de cooperación con el Viceministerio de Paz. La FES posee nueve líneas de trabajo nacional siendo “Seguridad” una de las mesas de diálogo creadas en el año 2006. En ella invitan:

–entre múltiples actores sociales y políticos- por la FES personalidades por su competencia temática, experiencia práctica y convicción política progresista. Además de representantes de la academia especializada participan encargados(as) del tema en los partidos políticos que son contrapartes del trabajo de la FES en Costa Rica (PAC, PLN, PFA, PNG) (Marco Zamora, 2015, correo electrónico).

La preocupación de la Fundación se centra en la falta de enfoque de la prevención en las políticas de seguridad:

El principal impacto que buscamos en el proceso fue activar la prevención de la violencia y el delito como política pública lo cual pasa por desarrollar capacidades para que el Ministerio asuma y se posiciones como la institución con la iniciativa y la competencia temática-legal e institucional. El liderazgo del(a) Ministro(a) y también del Viceministro(a) es la clave del proceso. Sin liderazgo político con responsabilidad social no hubiera pasado nada para producir el primer Plan 2007-2010, tampoco el segundo 2011-2014(Marco Zamora, 2015, correo electrónico).

Agrega D. Marco Vinicio Zamora que realizaron un total de seis talleres, dos con instituciones de gobierno (las que integran CONAPAZ), dos con organizaciones de la sociedad civil (con experiencia práctica en prevención de la violencia) y otras dos con jóvenes. Los temas tratados fueron factores asociados al problema público de la inseguridad, factores de riesgo en grupos y poblaciones vulnerables, entre otros. Los productos de estos procesos fueron: lecciones de experiencias prácticas, recomendaciones de expertos(as), la identificación de necesidades, prioridades e ideas de utilidad práctica; coordinaciones requeridas para hacer intervenciones y acciones orientadas a resultados sociales (Marco Zamora, 2015, correo electrónico).

Para Víctor Barrantes, Viceministro de Paz desde el año 2014, el papel de Fundación Ebert ha sido fundamental, ya que por medio de los foros, talleres temáticos y publicaciones en el tema de la prevención en las políticas de seguridad, se ha logrado articular a una serie de actores diversos bajo un mismo discurso del enfoque de desarrollo humano, especialmente partidos políticos, lo cual ha facilitado que se entiendan e impulsen programas en una misma dirección (Víctor Barrantes, 2015, entrevista).

El Plan incluye siete elementos, tres dirigidos a poblaciones y entes específicos, como lo son los menores de edad, las familias, sociedad civil y las municipalidades y comunidades por el otro; los otros cuatro van a temáticas específicas, como armas de fuego, comunicación, resolución alternativa de conflictos y el Observatorio de la Violencia (Ministerio de Justicia y Paz, 2011: 12).

Encarga su implementación al Viceministerio de Paz (y sus órganos adscritos DIGEPAZ, DINARAC, Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos y CONAPAZ). Algunas de ellas ya comprenden otras instituciones públicas; también está la Red de Paz (con organizaciones de la sociedad civil y otros), y agencias de cooperación como el Sistema de Naciones Unidas y la misma FES.

Del lado del Ministerio de Seguridad Pública también se puede encontrar otro plan que trabaja por la seguridad ciudadana desde un enfoque participativo. En el año 2014 se publicó el *Plan Nacional de Seguridad Comunitaria. Estrategia de trabajo Policía-Comunidad de la Fuerza Pública de Costa Rica*, el cual recoge las experiencias del trabajo de la policía con la comunidad y las plasma en dicho documento. Esta estrategia de Seguridad Comunitaria tiene como objetivo general “implementar una metodología de trabajo en los cuerpos policiales que permita desarrollar el trabajo conjunto con la

comunidad de manera flexible, integral y resolviendo problemas específicos en materia de inseguridad ciudadana” (Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, 2014: 11). Aquí se encuentran los Programas de Seguridad Comunitaria; de Seguridad Comercial; de Violencia Intrafamiliar; Pinta Seguro y el Programa D.A.R.E.

A manera de conclusión.

El diseño de políticas públicas se preocupa por que existan los instrumentos necesarios y adecuados para alcanzar los objetivos y resultados esperados. Buscan instrumentos consistentes y coherentes para evitar efectos adversos o no esperados que lleven al fracaso de una política. Esto hace que se analice con mayor detenimiento cuáles instrumentos son más adecuados y los posibles efectos que puedan tener.

Al ser esta *política compleja* debido a los múltiples programas y agencias que implica su ejecución, según el concepto de dominio o espacio de política de Howlett, Kim y Weaver; esta coherencia y consistencia es un gran reto. A pesar que se haya indicado que la política de seguridad en Costa Rica está a cargo de dos Ministerios y sus respectivas oficinas, existen más Ministerios, instituciones públicas, municipalidades y actores no estatales, que intervienen en el diseño de la política por lo complejo que es la problemática (implica una amplia articulación y comunicación entre diversos actores y niveles de gobierno y sociedad civil, necesarias para el éxito en la aplicación de las propuestas programáticas).

Por otro lado, se constata como los mismos Planes Nacionales de Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social, la POLSEPAZ y los Planes Locales a nivel cantonal, presentan una amplia gama de programas por aplicar desde diferentes aristas y niveles administrativos-territoriales pero bajo los mismos conceptos de desarrollo humano, policía comunitaria y de proximidad.

Con el estudio aquí realizado por medio de la metodología de instrumentos y el seguimiento de procesos, se constata un esfuerzo por direccionar bajo una misma coherencia ideológica e instrumental el tema de la seguridad ciudadana. Desde el Ministerio de Seguridad Pública hasta el Viceministerio de Paz, se describieron los instrumentos organizativos, normativos, de tesoro y de información que han construido una política consistente, multinivel y abierta a la participación de diversos actores.

Asimismo, se logró constatar el papel fundamental de actores claves y expertos en dos objetivos específicos; posicionar el tema del desarrollo humano como centro de toda propuesta de seguridad ciudadana y de impulsar la participación ciudadana como elemento clave para la solución de problemas y fortalecer una democracia más participativa y menos representativa.

Se observa el trabajo de Laura Chinchilla con la profesionalización de la policía y la creación de programas preventivos policiales dentro del Ministerio de Seguridad Pública y el impulso de Planes Nacionales de Prevención y la POLSEPAZ. A la Fundación FES se le reconoce organizar mesas de diálogo sobre seguridad, armonizando las opiniones de diputados, gobierno y actores de la sociedad civil involucrados en la temática. Al PNUD se le reconoce el impulso ideológico que abriga el tema. Con su línea de trabajo “Gobernabilidad Democrática”, han incentivado una participación más comprometida de actores sociales (consulta nacional) que sobrepase la simple opinión, las votaciones electorales y se sean parte de la solución y fortalecimiento democrático. Tal como lo mencionan en la POLSEPAZ:

La profundización del modelo democrático pasa, necesariamente, por la identificación y aplicación de mecanismos que promuevan y faciliten la participación ciudadana, garantizando a su vez su significatividad y relevancia en la toma de decisiones. Se trata de superar el déficit democrático con más democracia, romper la verticalidad de las decisiones con mayor horizontalidad en la participación, y revitalizar la representatividad con mayor cercanía entre el Estado y las personas (PNUD, 2010: 92).

La gobernanza tomó su lugar y abrió más espacios a la participación ciudadana en este tema. Con el estudio de los instrumentos dentro del mecanismo causal antes desarrollado se constata que la participación ciudadana tiene instrumentos que la promueven desde antes de diseñarse la propia política de seguridad ciudadana en el año 2010. La POLSEPAZ vino a confirmar los diversos esfuerzos que ya se venían haciendo y a articular con otras políticas y salvaguardar la coherencia.

Pero aunque todas estas medidas parecen fortalecer la participación ciudadana, habría que investigar el nivel de “imposición de agenda” que realizó el Sistema de Naciones Unidas, en especial el PNUD, en un tema que es pilar fundamental de cualquier Estado como lo es la seguridad y la inclusión de esta política en planes nacionales de desarrollo a futuro, que garantice su aplicación.

De igual forma, un hecho que es interesante de recalcar es que al parecer entre más bajo sea el nivel jerárquico en la escala del poder político-administrativo, se facilita la participación de la sociedad y demás actores no gubernamentales. Así lo reconoce los considerandos del Decreto Ejecutivo N°36366 (del año 2010) al señalar la necesidad de promover la descentralización policial para tener la flexibilidad de adaptarse a las necesidades, recursos y requerimientos de cada zona para una mejor respuesta.

CONCLUSIÓN

La pregunta central y orientadora que plantea esta tesis es *¿Por qué un gobierno tiene interés en incluir actores no estatales en el diseño de una política pública?* Para responder esta pregunta se buscó respuestas teóricas en el Capítulo I y con el análisis de caso en el Capítulo III se encontraron otras respuestas más cercanas a la realidad que en esta apartado se verá qué tanto responde a lo que la teoría indica. El Capítulo II no fue menos importante y ayudó a contextualizar el tema y a describir cómo se da la participación en Costa Rica y con mayor énfasis en el tema de la seguridad ciudadana.

Con el Capítulo I se encontró que existen varias disciplinas que estudian la participación ciudadana y lo hacen desde conceptos y metodologías propias. Se retomó como la ciencia política estudia los mecanismos institucionalizados de la participación ciudadana que ponen las reglas y los fines de la misma dentro de una democracia. Aquí la participación ciudadana es utilizada para garantizar el buen funcionamiento del sistema democrático por medio de votaciones para legitimar procesos y la rendición de cuentas o *accountability* vertical, horizontal y societal que no da mayores cuotas de poder a la población para que puedan participar activamente en la toma de decisiones y ser parte del diseño de políticas públicas, son solo un medio.

Por su parte la sociología presenta el estudio de los movimientos y luchas sociales como mecanismos de protesta que dependiendo de su magnitud pueden alcanzar cambios significativos dentro de las estructuras políticas (políticas *bottom up*), pero no muchas de ellas logran que actores no gubernamentales tengan acceso a la toma de decisiones. Sus luchas se direccionan a solicitar cumplimiento de derechos, pero son muy pocas las ocasiones donde los dirigentes de éstos conglomerados logran tener una alta cuota de poder para negociar con los gobiernos. Su inclusión se daría por un tema de estabilización política, de que si no lo hace los costos para el gobierno pueden ser mayores.

Enfocados en el análisis de políticas públicas se constató que existen diversas teorías que ponen el énfasis en las ideas, en las conductas o en las instituciones. Muchas de ellas responden a un sentido normativo, es decir, que la participación se da porque el Estado debe abrir los espacios. Ahí se estudió el enfoque de derechos; el saber experto que resta valor a la participación ciudadana ya que lo que hace es manipularla para sacarle provecho (que legitime procesos o decisiones y que los deja fuera de la toma de decisiones

final). La teoría de la elección racional también tiene un uso utilitario de la participación para calcular comportamientos y así manipularlos a su conveniencia.

Luego se encontró que muchas teorías respondían a razones más de interés del Estado; como por ejemplo, la Nueva Gestión Pública y la misma Nueva Gobernanza. En ambos casos se cambió la filosofía de trabajo, administrativa y organizativa del Estado. El achicamiento del mismo llevaba consigo que otros actores, en especial de tipo privado se hicieran cargo de tareas que no eran rentables al gobierno. Son políticas de tipo *top down* en las cuales el Estado continúa teniendo el poder central para manejar la escena y los asuntos públicos.

En este punto aparece la teoría de la gobernanza que abre el escenario a actores de la sociedad y privados a participar y trabajar junto al Estado en solucionar los problemas públicos. El *descentramiento del Estado*, concepto de Pierre y Peters (2000), ejemplifica como en la complejidad se requiere de un involucramiento de todos los actores en múltiples niveles de la administración. Uno de ellos y el que interesa en esta investigación, es el de descentramiento hacia afuera que incluye actores no estatales, como pueden ser grupos organizados de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y grupos privados. El enfoque neoinstitucionalista es el adecuado para estudiar estas nuevas relaciones cooperativas del Estado porque estudia los espacios en los cuales se desenvuelven y desarrollan los diferentes actores y las decisiones que ayudan a ejecutar decisiones.

Para comprobar esta teoría se parte que las instituciones son instrumentos ya que funcionan como mecanismos elegidos consiente y premeditadamente para organizar las relaciones entre el Estado y demás actores no estatales, tomando en consideración aspectos técnicos y las características sociales del grupo, sociedad, tema o cultura que hacen posible la elaboración e implementación de las políticas públicas (Lascoumesand LeGalès, 2007: 7). Cada instrumento comprende una carga de valores e interpretación de lo social y por ello su elección lleva una intensión que debe ser comprendida, que va más allá de su objetivo técnico (Lascoumesand LeGalès, 2007). Por tal razón, el estudio de los instrumentos es la metodología más adecuada para comprobar la teoría.

Resumiendo, según la teoría seleccionada un gobierno tiene interés en incluir actores no estatales en el diseño de una política pública porque quiere colaboración para

hacer materializable la toma de decisiones que de otra forma no se lograría efectivamente por lo complejo de la realidad.

El Capítulo II recoge cómo ha sido la participación ciudadana en Costa Rica desde los movimientos sociales y la influencia que han tenido en mecanismos de participación electoral como el sistema de partidos políticos y mecanismos de consulta popular como el referéndum. Lo que se vislumbra es una participación institucionalizada que se utiliza para legitimar procesos, procesar demandas y mantener el sistema político, más allá de establecer procedimientos para participar activamente en la formulación de políticas públicas.

Direccionando la participación hacia el tema de seguridad ciudadana se observa una mayor aplicación de instrumentos que la promocionan y promueven para que sea parte de la solución del problema de la inseguridad. Por ejemplo, la implementación del programa nacional de comités de seguridad comunitaria, de Centros Cívicos, de Casas de Justicia, requieren para su sobrevivencia de una participación activa de actores estatales y no estatales. Sí hay que apuntar que a pesar que varias iniciativas son a nivel nacional, todas tienen una aplicación en lo local; es decir, queda en manos de las comunidades, de las instituciones descentralizadas del gobierno, de empresas privadas y de la misma municipalidad, el desafío de hacer realidad el diseño de políticas. Y esto también se debe a que la cercanía de las comunidades permite un diseño acoplado a las necesidades de la zona en la cual serán aplicadas.

Asimismo, el Capítulo II trae a colación el significado del concepto de seguridad ciudadana y deja ver la amplia variedad de acciones que se pueden aplicar para tener los resultados esperados. Muchos elementos ya implementados a nivel internacional Costa Rica los tomó y fortaleció, por ejemplo la creación paulatina de formulación y aplicación de encuestas de victimización, observatorios, indicadores, planes nacionales en la materia, la política de Estado. De igual forma, la complejidad del tema seguridad y la influencia de la globalización requiere de respuestas multinivel y de una colaboración de todos los actores para evitar ser terreno fértil de la delincuencia y del crimen organizado.

El Capítulo III analiza los instrumentos de la política de seguridad ciudadana como elementos del mecanismo causal que explica o da las razones del por qué hay participación ciudadana en la materia.

Respecto los instrumentos de organización está claramente definido los dos Ministerios responsables directos de la seguridad ciudadana en Costa Rica, sin quitarle mérito a otros Ministerios con los cuales realizan trabajos conjuntos. Muestran la evolución y posicionamiento que va obteniendo el tema de prevención de la violencia y promoción de la paz a lo interno del Ministerio de Justicia, hasta fortalecerse el Viceministerio de Paz y el Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social; y reconocer también los avances que ha tenido en la materia el Ministerio de Seguridad Pública. Se constata el interés de crear estructuras organizativas más cercanas a la gente como lo son los comités de seguridad comunitaria y comercial, los Centros Cívicos, las Casas de Justicia, la Oficina de Gestión Local. La conformación del Consejo Consultivo de la POLSEPAZ denota el interés del gobierno de que sea un trabajo conjunto por diversas instituciones y organizaciones.

De igual forma, el trabajo realizado por organismos internacionales multilaterales, en especial el PNUD y la Fundación Friedrich Ebert, han logrado sentar a actores con poder de decisión como ministros, diputados, comisiones de partidos políticos, miembros de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros; para que construyan, bajo el concepto filosófico e ideológico que cobija la seguridad humana y ciudadana, propuestas lo más consensuadas posibles y así articular actores bien diversos para lograr avanzar en una agenda de seguridad ciudadana viable y tangible.

Sobre los instrumentos de autoridad denotan una evolución en promulgación de legislación que apoya, crea, incentiva nuevas estructuras, acuerdos, apertura a otros actores no estatales, entre otros, bajo la misma línea del concepto de desarrollo humano; por ejemplo la Ley 8771 del año 2009 abre la puerta o quita posibles impedimentos legales para que haya participación civil y de organizaciones no gubernamentales en los temas de prevención y promoción de la paz social, gracias al establecimiento en el art. 7, inciso m, el mandato de “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”. Asimismo, constata con la firma de decretos ejecutivos y firma de convenios el favorecimiento hacia el PNUD para que sean ellos los que realicen la consulta nacional y elaboren la POLSEPAZ; así como ordenan la creación del Consejo Consultivo antes señalado. De igual forma, la revisión de estas normas permite inferir el proceso de formación de ciertas instituciones y oficinas y como el tema

de la prevención va tomando mayor posicionamiento en la agenda política abriendo espacios a actores no estatales mediante la adecuación de sus estructuras y creación de nuevos programas.

La revisión de la evolución de los instrumentos de tesoro denota varios elementos importantes. Por un lado como con el transcurso de los años se va direccionando más el presupuesto hacia lo concreto de los programas que engloban la seguridad ciudadana y menos hacia gastos administrativos en auditorías, entre otros, como es el caso del Ministerio de Justicia y Paz cuando pasaron los fondos para prevención de “Actividad Central” a “Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana”. Se observa que los fondos han ido en aumento pero habría que afinar más los datos quitando los costos por inflación; pero en concreto se visualiza como en este periodo de ocho años se triplica la suma del presupuesto de ambos Ministerios en el tema de seguridad ciudadana. Por otro lado, llama la atención que el PNUD se haya hecho cargo de todos los costos que implicó el diseño de la POLSEPAZ, ya que es una consultoría muy ambiciosa.

De igual forma se considera que el apoyo realizado por la FES, el cual también invirtió de su presupuesto para realizar talleres, dieron un valor agregado al proceso de concertación pública del tema que es invaluable porque puso de acuerdo diversos actores bajo un mismo discurso lo cual facilitó procesos a futuro.

Sobre los instrumentos de información queda decir que se observa el interés de dejar constancia o registro de los mismos como se da con algunos informes del Observatorio o de crear manuales que sirvan a futuro para la gestión administrativa, que al mismo tiempo sirvan como planificadores y control de la gestión de recursos públicos, como por ejemplo con los Planes Locales (de ahí que sean bien específicos).

Todos estos instrumentos ratifican lo complejo que es la política y que muchos programas ya se venían ejecutando a pesar que la política fue elaborada hasta el año 2010. Se puede alegar que hay una alta consistencia de instrumentos porque la mezcla o mix de instrumentos se refuerzan entre sí bajo una misma ideología que es el desarrollo humano.

Por otro lado, acerca de las causas que llevaron a una mayor participación de actores no estatales en el diseño de la política de seguridad ciudadana en Costa Rica, se observa con la parte del “contexto previo” que el cambio en los años noventa de la política represiva a la preventiva tuvo sus efectos en Costa Rica, fortalecido en el siglo XXI con la intervención de organismos multilaterales de la ONU y de cooperación internacional

que abrieron el espacio para sentar a todo tipo de actores, en especial los públicos, a dialogar y crear propuestas concretas y avanzar en una agenda proactiva y preventiva de seguridad ciudadana.

El tema va muy ligado a desarrollo humano porque ha sido el sistema de Naciones Unidas, especialmente el PNUD, el que ha estado muy inserto dentro de la política costarricense, con cooperación técnica especialmente, lo cual ha garantizado la coherencia y consistencia de instrumentos en las respuestas dadas por ambos Ministerios; acorde con la idiosincrasia del costarricense de mayor diálogo y uso de políticas preventivas en lugar de “mano dura”. Desde el año 1994 el país introdujo programas enfocados en el desarrollo humano como el Programa de Policía de Proximidad, Comités de Seguridad Comunitaria, la profesionalización de los cuerpos policiales y una fuerte guía por parte del PNUD, como por ejemplo con su publicación del Informe de Desarrollo Humano 2005 “Venciendo el Temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica”.

Se considera que la variable independiente, la que da un impulso al problema teórico, es la concreción de las intenciones del gobierno en un plan, en el *Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, Un país sin miedo*; porque ya desde su formulación y convalidación existió la participación de la FES y al mismo tiempo creó programas que promocionaban la participación social en la solución del problema de la inseguridad. A partir de aquí se comienzan a desarrollar una serie de hechos o mecanismos causales que son pasos necesarios y algunos hasta suficientes para fortalecer lo que sería la consecuencia o la variable independiente.

Uno de los principales hitos que conformaron el mecanismo causal del problema teórico de esta tesis fue la propia POLSEPAZ, ya que como reiteradamente se ha mencionado fue redactada por un organismo multilateral con insumos de una consulta nacional nunca antes vista para una política pública en Costa Rica y que además busca la articulación de actores públicos, privados y sociales permanentemente. Esta consulta nacional es coincidente con uno de los ejes de trabajo del PNUD Costa Rica que es la *governabilidad democrática* que posiciona la participación ciudadana activa y responsable como base para la convivencia y la democracia menos jerárquica. La POLSEPAZ posiciona la consulta como una estrategia para tratar un tema complejo e introducir otras formas de hacer gestión pública. Acota que

... según la visión coincidente de la Presidencia y el PNUD, la consulta es un proceso que parte de una concepción del ejercicio democrático que lo sitúa más allá de la urnas. Se trata de la creación de condiciones para que las personas ejerciten activamente su ciudadanía a través de medios complementarios –no alternos– al electoral, aptos para aminorar las asimetrías de la representación y romper barreras de comunicación entre la ciudadanía y los tomadores de decisiones. En otras palabras, este ejercicio tuvo como base un concepto de participación asociado a la construcción colectiva y no al ejercicio plebiscitario (PNUD, 2010: 77-78).

Esta nota respalda que no se puede dejar de mencionar que esto fue un logro de Laura Chinchilla en el sentido de que ella resaltaba la necesidad desde hacía años de que existiera una política estratégica e integral y logró hacerlo cuando llegó a ser Presidenta de la República en el año 2010 (Chinchilla, 2000). Esto una vez más demuestra que las ideas son solo impulsores de cambios que se realizan solamente si son materializadas por medios de instrumentos.

En conclusión, la selección de instrumentos insertos en el mecanismo causal demuestran que la concreción de la participación de actores no estatales se constata con instrumentos que materializan las ideas e intenciones con hechos reales y que muchos se llegaron a seleccionar porque los recursos, entre ellos de conocimiento, experticia y presupuesto los poseían (como PNUD, Sistema de Naciones Unidas, FES) y otros porque algunos instrumentos van más acordes con el tipo de gobernanza o conceptos filosóficos determinados; lo cual debería garantizar mayor efectividad en el cometido de una política.

Pero a pesar de lo ya descrito se puede decir que el tipo de actividades desarrolladas en estos ocho años de estudio muestran que el interés del gobierno en que exista esta participación de actores no estatales no tiene una explicación única. Por un lado viene desde la idea general que es un tema de democracia, de gobernanza, en el cual los ciudadanos no son solo necesarios para mantener los mecanismos de democracia representativa (elecciones electorales), sino que participen también de la búsqueda de soluciones y aporten con diferentes recursos hasta donde les sea posible.

Los organismos internacionales como los del Sistema de Naciones Unidas, especialmente el PNUD y la cooperación internacional FES, no solamente aportaron el recurso económico para realizar planes locales de prevención en diferentes comunidades, o crear consultas nacionales o talleres de validación; han direccionado ideológicamente la discusión del tema de la seguridad ciudadana y hasta cierto punto colocado su agenda

y posicionándola exitosamente en la agenda pública (por el acogimiento dado por el gobierno).

De igual forma, los estudios y trabajos que se han realizado sobre la seguridad ciudadana, han demostrado que la garantía del éxito de sus propuestas se debe a las sinergias de muchos actores para un mismo logro en común. El Estado ya no es capaz y tampoco está obligado a solucionar todos los problemas sociales por sí solo. Aunado a ello la población es la que mejor conoce sus problemas y puede dar soluciones más aterrizadas a la realidad para solucionarlos. Esto quiere decir que también la sociedad civil es una fuente de información primaria que el Estado necesita de una u otra forma; además que esto le permitiría mejorar la relación y el acceso para la implementación de las acciones planificadas. Esto hace que la hipótesis se demuestre con este análisis de caso.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2008). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo Económico de Cultura.
- Aguilera, Gabriel (2008). “Enfrentar la violencia con “mano dura”: políticas de contención en Centroamérica”. *Pensamiento Iberoamericano*, 2: 125- 140.
- Alfaro, Ronald (2006). “Elecciones Nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos.” *Revista de Ciencia Política*, 1: 125-137.
- Alpizar, Felipe (2014). “Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movilización entre 1994 y 2013”. Informe final para el Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2013). San José, Costa Rica.
- Beach, Derek and Rasmus Brun Pedersen (2013). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Beliz, Gustavo (2007). “¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?” En *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Erik Alda y Gustavo Beliz (Ed.): 1- 117. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bennett, Andrew and Colin Elman (2006). “Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence.” *Political Analysis*, 14: 250-267.
- Camacho, Daniel (2004-2005). “Los movimientos sociales frente al desmantelamiento del Estado de Bienestar. El Debate sobre los movimientos sociales aquí y ahora.” *Revista de Ciencias Sociales* 106, 2004 (IV)-107, 2005 (I): 9-14.
- Chinchilla, Laura (2000). “Seguridad Ciudadana”. En *Gobernabilidad democrática y Seguridad Ciudadana. El caso de Costa Rica*, Laura Pérez (Comp.): 145-190. Managua, Nicaragua: CRIES.
- Chinchilla, Laura (2009). *Plan de Gobierno Laura Chinchilla 2010-2014*. San José: Partido Liberación Nacional.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000). *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Crozier, Michel, Samuel Huntington and Joji Watanuki (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. United States of America: The Trilateral Commission.
- Davis, Diane (2009). “Los orígenes estructurales de la violencia y la inseguridad en América Latina”. En *Crimen e inseguridad: Políticas, temas y problemas en las Américas*, Lucía Dammert (Ed.): 225-254. Santiago, Chile: FLACSO-Chile: Catalonia.
- Eijkman, Quirine (2007). “El largo camino hacia la Policía Comunitaria: Las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica”. *Cuaderno de Ciencias Sociales* 145, FLACSO Sede Costa Rica.
- Ferrajoli, Luigi (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta.
- Fischer, Frank (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2009). *Redes para la Convivencia, comunidades sin miedo*. Costa Rica: ONU.

- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2011). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Limón*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2011a). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Desamparados*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2011b). *Resultados Generales de las Encuestas Distritales de Victimización y Prevención de la Violencia 2011 (EVIPREV-2011)*. Costa Rica: Fondo para el Desarrollo de los Objetivos del Milenio.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Heredia*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012a). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Hospital, San José*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012b). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Los Chiles*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012c). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Moravia*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012d). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Santa Cruz*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012e). *Modelo didáctico de capacitación para la prevención de la violencia y la resolución alterna de conflictos*. San José: DINARAC, Viceministerio de Paz y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2012f). *Proceso de Diálogo Comunal*. San José: Sistema de las Naciones Unidas y Fondo Naciones Unidas-España para el Logro de los Objetivos del Milenio.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2013). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Montes de Oca*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (s/f.). *Estrategia de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Comunidad de La Peregrina-León XIII*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.
- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (s/f.). *Matriz de Ejes Estratégicos: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Aguirre-Quepos*. San José: Programa Conjunto: Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.

- Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (s/f). *Prevención integral de la violencia que afecta a la niñez y la adolescencia en lo local*. San José: Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de Justicia y Paz, Patronato Nacional de la Infancia, Fondo Naciones Unidas-España para el Logro de los Objetivos del Milenio (F ODM), Programa Conjunto: Redes para la Convivencia: Comunidades Sin Miedo, Sistema de las Naciones Unidas (SNU) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Fuentes, Claudia (2012). “Seguridad Humana y Derechos Humanos: Referencias conceptuales y aplicabilidad en América Latina”. En *Seguridad humana, nuevos enfoques*, Francisco Rojas (ed.): 33-54. San José, Costa Rica: FLACSO.
- García, Sonia (2008). *Buenas prácticas en participación. Experiencias de participación y control social de la sociedad civil en procesos de desarrollo en Ecuador*. Quito: CEPLAES – DED.
- Góngora, Jorge (2011). “Conceptualización del riesgo, amenazas y conflictos en la seguridad ciudadana y las sociedades en riesgo”. En *Seguridad Ciudadana: Dimensiones, retos y algunos temas selectos*. Universidad de Guadalajara, Guadalajara: Primera edición.
- Grau, Ariane (2004). “Costa Rica en lucha contra una transnacional, ¿acumula el movimiento social para derrotar el TLC?”. *Osal*, 14: 197-205.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Hecló, Hugh (1978). *Las redes de asuntos y el poder ejecutivo*.
- Hindmoor, Andrew (2010). “Rational Choice”. In *Theory and Methods in Political Science*, David Marsh y Gerry Stoker (Ed): 42- 59. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher (2007). “Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades”. *Governance*, 1: 127–144.
- Howlett, Michael (2009). “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Political Sciences*, 42: 73-89.
- Howlett, Michael (2011). *Designing public policies: principles and instruments*. London and New York: Routledge.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee and Jun Jie Woo (2014). “From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research”, *Policy & Politics*, in press.
- Howlett Michael, Jonathan Kim, Paul Weaver (2006), “Assessing Instrument Mixes through Program- and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Review of Policy Research*, 1: 129-151.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2015). “Población Total”. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx>, visitada el 29 de abril de 2015.
- Isunza, Ernesto y Alberto Olvera (Coord.) (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa.

- Kisby, Ben (2007). "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". *Policy Studies*, 1: 71-90.
- Kooiman, Jan (2003). "Gobernar en Gobernanza." Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar Social. Noviembre de 2003, Barcelona, España.
- Lascoumes Pierre and Patrick Le Galès (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 1: 1-21.
- Linder, Stephen and Guy Peters (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, 1: 5-34.
- Lowi, Theodore (1972). "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". *Public Administration Review*, 4: 298-310.
- Lowndes, Vivien (2010). "The Institutional Approach". In: G. Stoker, D. Marsh (Ed.), *Theory and Methods in Political Science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 60-79.
- Mahoney, James (2012). "The logic of process tracing test in the social sciences." *Sociological Methods y Research*, 4: 570-597.
- March, James and Johan Olsen (2009). *The Logic of appropriateness*. Noruega: Centre for European Studies, University of Oslo.
- March, James and Johan Olsen (1995). *Democratic governance*. United States of America: The Free Press.
- March, James and Johan Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 3: 734-749.
- Mayntz, Renate (2005). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez (Coord): 83. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Mayorga, Armando (2007). "48 diputados aprobaron enviar TLC a referendo; cinco en contra". Disponible en: http://www.nacion.com/archivo/diputados-aprobaron-enviar-TLC-referendo_0_899110136.html, visitada en mayo, 25 de 2015.
- Menjívar, Mauricio (2004-2005). "Acciones colectivas en Costa Rica al final del siglo XX: entre la continuidad y el orden." *Revista de Ciencias Sociales*, 106, 2004 (IV)-107, 2005 (I): 55-67.
- Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública (2014). *Estrategia de trabajo Policía-Comunidad. Modelo preventivo de la policía costarricense*. Costa Rica: Dirección de Programas Policiales Preventivos.
- Ministerio de Justicia y Gracia (2007). Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social "Un País Sin Miedo" 2007-2010. San José.
- Ministerio de Justicia y Paz (2011). Abriendo Puertas: Plan Nacional para la Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social 2011-2014. San José.
- Ministerio de Justicia y Paz (2012). *Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Cantón de Cartago*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de Cartago.
- Ministerio de Justicia y Paz (2013). *Plan Local de Prevención de Violencia y Seguridad Ciudadana Cantón de Belén*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de Belén.

- Ministerio de Justicia y Paz (2013a). *Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana Cantón de Palmares*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de Palmares.
- Ministerio de Justicia y Paz (2013b). *Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Paz para mi barrio, Cantón de Santa Ana, 2013-2015*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de Santa Ana.
- Ministerio de Justicia y Paz (2013c). *Plan Local de Prevención de Violencia, Cantón de Pococí*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de Pococí.
- Ministerio de Justicia y Paz (2013d). *Plan Local de Prevención de Violencia y Seguridad Ciudadana, Cantón de San Ramón*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de San Ramón.
- Ministerio de Justicia y Paz (2013e). *Sistematización de proceso de la Comisión de Prevención de Violencia y Seguridad Ciudadana, Cantón de Turrialba, 2008-2013*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de Turrialba.
- Ministerio de Justicia y Paz (2014 enero). *Plan Local de Prevención de Violencia y Seguridad Ciudadana Cantón de Garabito*. San José: Oficina de Gestión Local del Ministerio de Justicia y Paz y Municipalidad de Garabito.
- Ministerio de Seguridad Pública (2015). “Cursos. Programas Preventivos Policiales”. Disponible en http://www.seguridadpublica.go.cr/tramites_servicios/programas_preventivos.aspx, visitada abril 17 de 2015.
- Ministerio de Seguridad Pública (2015b). “Organigrama del Ministerio de Seguridad Pública”. Disponible en <http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/estructura.aspx>, visitada abril 17 de 2015.
- Monge, Yahaira y Gustavo Salazar (2014). *Guía para la elaboración de planes locales de prevención de la violencia*. San José, Costa Rica: Ministerio de Justicia. Dirección General para la Promoción de la Paz. Oficina de Gestión Local.
- Mora, Sindy (2009-2010). “Desunión y distanciamiento: conflictos e interpretaciones de la huelga del Magisterio Nacional de 1995”. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 35-36: 149: 170.
- Muñoz, Mercedes (2013). “El dilema de la seguridad ciudadana: ¿enmascarar la ingobernabilidad o potenciar la convivencia democrática?”. En *Gobernabilidad, convivencia Política y Seguridad*, Juany Guzmán y Stella Sáenz (Ed.): 41-58. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica (2007). *Manual del Usuario Versión 1.0 del SISVI*. San José: Dirección General de Promoción de la Paz Social y la Convivencia Ciudadana.
- O'Donnell, Guillermo (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”. *Revista Nueva Sociedad*, 128: 62-87.
- O'Donnell, Guillermo (2001). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, 7: 11-34.
- Peruzzotti, Enrique (2008). “Populismo y representación democrática”. En *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*, Carlos de la Torre

- y Enrique Peruzzotti (ed.): 97-124. Ecuador: FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). "Accountability social: la otra cara del control". En *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (ed.): 23- 52. Argentina: Temas.
- Peters, Guy (2003). "*Policy Reform: is uniformity the Answer?*" The political Quarterly Publishing, s.n: 421-428.
- Peters, Guy (1999). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*. España: Gedida Editorial.
- Peters, Guy y Jon Pierre (2005). "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo I Martínez (Coord): 37. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Pierre, Jon and Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State. Political Analysis*. London: Palgrave Macmilan.
- Programa Estado de la Nación (2001). *Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2001a). "Fortalecimiento de la democracia" En *Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación: 245- 306. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2005). "Fortalecimiento de la democracia" En *Undécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación: 245- 306. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2011). "Fortalecimiento de la democracia" En *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Programa Estado de la Nación: 223-264. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. San José: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir espacios para la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano*. Colombia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (05 de setiembre de 2010). "Informe Final: análisis Cualitativo de la Consulta 'Hacia una Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social en Costa Rica POLSEPAZ' ". Disponible en: http://www.pnud.or.cr/index.php?Itemid=83&id=18&layout=blog&option=com_content&view=section, visitada en junio, 17 de 2015.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (06 de setiembre de 2010). "Informe Final: Facebook 'Polsepaz Seguridad Ciudadana' ". Disponible en: http://www.pnud.or.cr/index.php?Itemid=83&id=18&layout=blog&option=com_content&view=section, visitada en junio, 17 de 2015.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (13 de setiembre de 2010). “Informe Final: Página Web del PNUD”. Disponible en: http://www.pnud.or.cr/index.php?Itemid=83&id=18&layout=blog&option=com_content&view=section, visitada en junio, 17 de 2015.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (16 de setiembre de 2010). “Informe Final: Consulta a organizaciones e instituciones”. Disponible en: http://www.pnud.or.cr/index.php?Itemid=83&id=18&layout=blog&option=com_content&view=section, visitada en junio, 17 de 2015.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (21 de setiembre de 2010). “Informe Final: Correo electrónico ‘info@palsepaz.org’ ”. Disponible en: http://www.pnud.or.cr/index.php?Itemid=83&id=18&layout=blog&option=com_content&view=section, visitada en junio, 17 de 2015.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (21 de setiembre de 2010a). “Informe Final: Línea telefónica 800-444-4444”. Disponible en: http://www.pnud.or.cr/index.php?Itemid=83&id=18&layout=blog&option=com_content&view=section, visitada en junio, 17 de 2015.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz Social*. San José, C.R.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.
- Przeworski, Adam (2002). “Accountability social en América Latina y más allá”. En *Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (ed.): 73-85. Argentina: Temas.
- Raventós, Ciska (2008). “Balance del referendo sobre el TLC en Costa Rica a la luz de la Teoría de la Democracia.” *Revista de Ciencias Sociales*, 121: 13-29.
- Raventós, Ciska et al (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, IIDH/CAPEL: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Raventós, Ciska y Olman Ramírez (2006). “Transición política y electoral en Costa Rica (1998-2006)”. Ponencia presentada en el encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, s.l., España.
- Rico, José María (2007). “Experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana”. Ponencia presentada para el Informe Estado de la Región 2008. Costa Rica.
- Riveros, Héctor (2005). *Hacia una política integral de convivencia y seguridad ciudadana en América Latina. Aporte al debate*. Costa Rica: Ministerio de Seguridad Pública, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rojas, Francisco y Andrea Álvarez (2012). “Seguridad Humana. Un estado del arte”. En *Seguridad humana, nuevos enfoques*, Francisco Rojas (ed.): 9-32. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Roth, André-Noël (2014). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aura.

- Sabatier, Paul y Christopher M. Weible (2010). "El marco de las coaliciones promotoras" En Sabatier, Paul (Ed.). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Argentina: Proyecto de Modernización del Estado.
- Salamon, Lester (2000). "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction." *Fordham Urban Lay Journal*, 5: 1611-1674.
- Schneider, Cecilia y Yanina Welp (2011). "¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América del Sur". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, 40: 21-39.
- Segura, Ricardo (2004-2005). "Costa Rica. Luchas contra las políticas de privatización y el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EE.UU." *Revista de Ciencias Sociales*, 106, 2004 (IV)-107, 2005 (I): 15-34.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2008). *Primer Informe Estadístico 2008*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2009). *Informe Estadístico 2*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2009a). *Informe Estadístico 3*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2010). *Informe Estadístico 4: Violencia en Centros Educativos*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2010a). *Informe Estadístico 5: Proyectos Sociales y Comunitarios Desarrollados desde el Observatorio Nacional de la Violencia*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2011). *Informe Estadístico 6: Armas de Fuego y Violencia en Costa Rica*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2011a). *Informe Estadístico 7: Centros Cívicos para la Promoción de la Paz Social*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2012). *Informe Estadístico 8: Seguridad Ciudadana en Costa Rica: variables asociadas a 5 delitos*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2012a). *Informe Estadístico 9: Análisis Cantonal de la Violencia y la Inseguridad en Costa Rica*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.
- Sistema de Información sobre Violencia y Delito (2013). *Informe Estadístico 10: Labor del Viceministerio de Paz en comunidades prioritarias e indicadores de violencia. Periodo 2010-2013*. Costa Rica: Observatorio de la Violencia, Ministerio de Justicia y Paz.
- Sistema de las Naciones Unidas (s.f.). "Programa Conjunto: Construcción de la paz". Disponible en <http://nacionesunidas.or.cr/programas-conjuntos/construccion-de-paz>, visitada en mayo, 19 de 2015.
- Solís, Sonia (2003). "El Enfoque de Derechos: aspectos teóricos y conceptuales". Disponible en www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000133.pdf, visitado en febrero 18 de 2015.

- Steinberg, Paul (2007). "Causal Assessment in Small-N Policy Studies". *The Policy Studies Journal*, 2: 181- 204.
- Tamayo, Sergio (1997). "La participación ciudadana: un proceso". *Revista Mexicana de Sociología*, 4: 155-185.
- Tarrow, Sidney (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Thede, Nancy (2006). "Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas: logros y desafíos". En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, Ernesto Isunza y Alberto Olvera (Coord.). México: Cámara de Diputados, CIESAS, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa.
- Tilly, Charles (2004). "¿De dónde vienen los derechos?". *Sociología*, 55: 273-300.
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) (2014). *Elecciones en cifras 1953-2014*. San José, Costa Rica: El Tribunal.
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) (s/f). *Consultas populares. Referendum 2007*. Costa Rica: Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos.
- Vargas, Jorge (2008). "Costa Rica: una decisión estratégica en tiempos inciertos". *Revista de Ciencia Política*, 1: 147-169.
- Vargas, Jorge (2009). "Política pública, democracia y ciudadanos en Costa Rica". En *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*, Freddy Mariñez y Vidal Garza (Coord.): 323-338. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey; Centre D' Études et de Recherche Amérique Latine-Europe y Miguel Ángel Porrúa.
- Viceministerio de Paz (2012). "Proyecto Redes de Convivencia Comunidades sin Miedo". Disponible en: <http://mjp.go.cr/vicepaz/index.php/redesconvivencialnk>, visitada en junio, 29 de 2015.
- Villalobos, Carlos (2007). "Referendo sobre TLC se realizará en setiembre." Disponible en http://www.nacion.com/nacional/Referendo-TLC-realizara-setiembre_0_901110006.html, visitada en mayo, 25 de 2015.

DOCUMENTOS

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2014*, Ley No. 9193. Publicado en la Gaceta No. 235 Alcance Digital 131 del 5 de diciembre del 2013.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2013*, Ley No. 9103. Publicado en la Gaceta No. 242 Alcance Digital 204 del 14 de diciembre del 2012.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2012*, Ley No. 9019. Publicado en la Gaceta No. 244 Alcance Digital 106 del 20 de diciembre del 2011.

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2011*, Ley No. 8908. Publicado en la Gaceta No. 244 Alcance Digital 36 del 16 de diciembre del 2010.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2010*, Ley No. 8790. Publicado en la Gaceta No. 254 Alcance Digital 52 del 31 de diciembre del 2009.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2009*, Ley No. 8691. Publicado en la Gaceta No. 253 Alcance Digital 56 del 31 de diciembre del 2008.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2008*, Ley No. 8627. Publicado en la Gaceta No. 251 Alcance Digital 41 del 31 de diciembre del 2007.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2007*, Ley No. 8562. Publicado en la Gaceta No. 250 Alcance Digital 60 del 29 de diciembre del 2006.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz*, Ley N° 6739. Fecha 28 de abril de 1982.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública*, Ley 5482. Fecha 24 de diciembre de 1973.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *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*, Ley N° 8771. La Gaceta 197 del 09 de octubre de 2009.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Oficina de Iniciativa Popular (2015). “Iniciativas y casos de éxito”*. Disponible en http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/default.aspx, visitado en marzo 13 de 2015.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Reforma la Constitución Política de la República de Costa Rica*, Ley 8492. Fecha 09 de marzo de 2006. La Gaceta N° 67, del 04/04/2006.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N° 27228. Creación de la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el delito*. La Gaceta 170 del 01 de setiembre de 1998.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N° 33149. Crea Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social*. La Gaceta 109 del 07 de junio de 2006.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N° 33453. Reforma Creación de la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito*. La Gaceta 237 del 11 de diciembre de 2006.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N° 36021-MSP. Convocatoria y Organización de un Proceso de Consulta Ciudadana para la*

- Elaboración de una Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana*. La Gaceta 90 del 11 de mayo de 2010.
- Poder Ejecutivo de la República de Costa Rica. *Decreto Ejecutivo N° 36366-SP. Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública*. La Gaceta 21 del 31 de enero de 2011.
- Presidencia de la República de Costa Rica y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Instrumento de Cooperación de Apoyo a las Iniciativas de Seguridad Ciudadana entre el gobierno de la República de Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. San José: POLSEPAZ.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Presidencia de la República. “Una política de seguridad ciudadana para Costa Rica”. Disponible en http://www.pnud.or.cr/dmdocuments/one_page_POLSEPAZ.pdf, visitada en junio, 17 de 2015.

ENTREVISTAS

- Código 01: 21 de abril de 2015. Max Loría. Viceministro de Paz (2010-2014).
- Código 02: 22 de abril de 2015. Víctor Barrantes. Viceministro de Paz (2014-presente).
- Código 03: 08 de mayo de 2015. Randall Brenes Suárez, Coordinador del Proyecto-POLSEPAZ PNUD.

CORREO ELECTRÓNICO

- Zamora, Marco Vinicio. Mensaje: *Solicitud Información Tesis Maestría* [en línea]. Jueves 9 de julio de 2015, [fecha de consulta: 23 de abril de 2015]. Comunicación personal.

ANEXOS

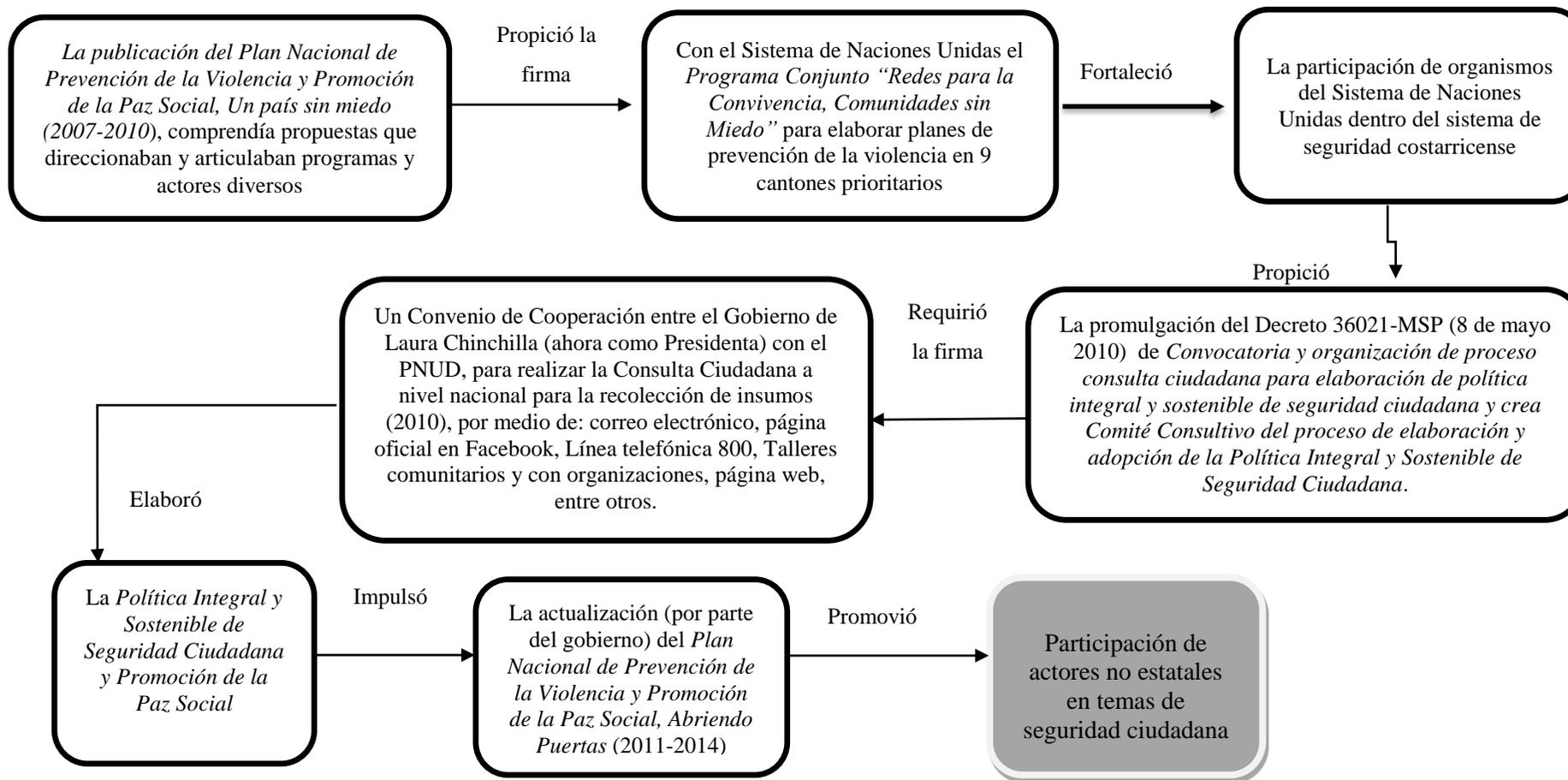
ANEXO N° 01:
Instrumentos de Política de la participación ciudadana en la Política de Seguridad Ciudadana en Costa Rica

	Nodalidad	Autoridad	Tesoro	Organización
Sustantiva	<p>Doce Informes Observatorio de la Violencia.</p> <p>Manual de Usuario del SISVI.</p> <p>Ocho Planes Locales de Prevención de la Violencia: San Ramón, Turrialba, Santa Ana, Belén, Cartago, Pococí, Palmares y Garabito.</p>	<p>Leves: 5482 (Ley Orgánica del MSP); 8771 (Mod. Nombre Ministerio y creación Sistema Nac.), 6739 (Ley Org. MJP).</p> <p>Decretos: 27228,33453,36366 (Reglamento Org. MSP).</p> <p>Política: POLSEPAZ</p> <p>Planes: Plan Nacional Prevención 2007-2011 y 2011-2014. Plan Nacional de Seguridad Comunitaria (2014).</p>	<p>Presupuesto Nacional del Ministerio de Seguridad Pública y del Programa Seguridad Ciudadana.</p> <p>Presupuesto Nacional Ministerio de Justicia y Paz y Viceministerio de Paz.</p>	<p>B. Ministerio de Seguridad Pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Direcciones Regionales. 2. Dirección de Programa Policiales Preventivos: Seguridad Comunitaria, Comercial, Violencia Intrafamiliar, Pinta Seguro, DARE. <p>A. Ministerio de Justicia y Paz: Viceministerio de Paz:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. CONAPAZ. 2. DIGEPAZ: Proceso de Cultura de Paz; Observatorio de la Violencia; Prevención de violencia juvenil; Gestión local. 3. DINARAC: Casas de Justicia. 4. Centros Cívicos.

Procedimental	<p>Del Programa Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Encuesta Distrital de Victimización 2011. b. Planes locales: Aguirre, Desamparados, Heredia, León XIII, Limón, Los Chiles, Montes de Oca, Moravia, San José, Santa Cruz. c. Herramientas para Gobiernos Locales. d. Programas para la RAC (Programa Dialoguemos). e. Protección Especial Niñez y Adolescencia <p>Guía para la elaboración de Planes Locales de Prevención de la Violencia.</p>	<p>Decreto 36021-MSP: Convocatoria consulta ciudadana, conformación del consejo consultivo y elaboración de la POLSEPAZ.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • PNUD: Entre US\$75 mil y US\$100 mil para POLSEPAZ. • Fondo para los Objetivos del Milenio con US\$3 millones para el <i>Programa Conjunto Redes para la Convivencia, Comunidades sin Miedo.</i> • FES: aproximadamente US\$25.000 en talleres para la formulación de los Planes Nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES). - Sistema de las Naciones Unidas, fundamentalmente el PNUD. - Comité Consultivo de POLSEPAZ.
---------------	---	--	--	--

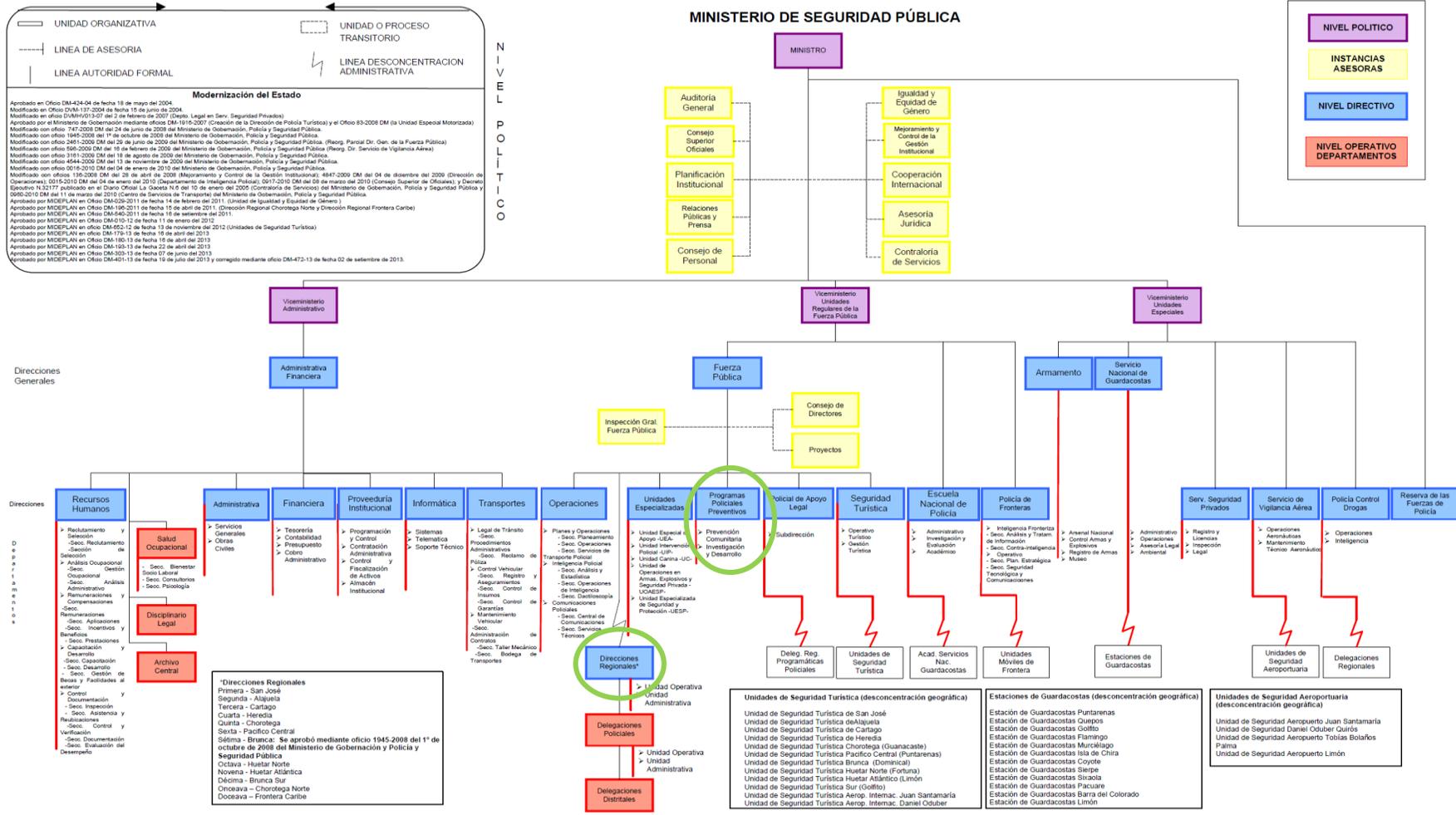
Fuente: Elaboración propia.

ANEXO N° 02: Mecanismo causal



Fuente: Elaboración propia.

ANEXO N° 03: Organigrama del Ministerio de Seguridad Pública



Fuente: Ministerio de Seguridad Pública (2015b).

Anexo N° 04:

Artículos del 193 al 196 del Reglamento de Organización del Ministerio de Seguridad Pública relacionados a la Dirección de Programas Policiales Preventivos(Decreto Ejecutivo N° 36366)

Artículo 193.-La Dirección de Programas Policiales Preventivos tendrá las siguientes funciones:

- 1) Realizar operativos preventivos en coordinación con la Dirección General de la Fuerza Pública para prevenir la comisión de actos delictivos.
- 2) Proponer y operacionalizar lineamientos que refuercen la acción preventiva de la Fuerza Pública, fortaleciendo las relaciones entre ésta y las comunidades.
- 3) Brindar asesoría y capacitación en materia de prevención comunitaria a la Fuerza Pública para fortalecer la Estrategia de Policía Comunitaria.
- 4) Promover el trabajo conjunto entre la Fuerza Pública, las organizaciones comunales, empresariales e instituciones públicas y privadas para la prevención del delito, de la violencia intrafamiliar y el consumo de drogas.
- 5) Promover convenios, comisiones interinstitucionales, acuerdos de cooperación suscritos por el Ministerio de Seguridad Pública con organismos y entidades nacionales e internacionales para fortalecer los procesos de prevención comunitaria.
- 6) Coordinar, supervisar y asesorar a las Direcciones Regionales de la Fuerza Pública sobre la ejecución de acciones en materia de prevención comunitaria.
- 7) Desarrollar estudios en materia de prevención comunitaria para fortalecer los procesos de trabajo de la Dirección y de la Fuerza Pública.
- 8) Realizar actividades de información y capacitación sobre temas de prevención comunitaria en coordinación con instituciones públicas o privadas.
- 9) Capacitar en materia de prevención comunitaria y modelos de trabajo policial que involucren la participación ciudadana, en los cursos que brinda la Escuela Nacional de Policía.
- 10) Documentar las actividades desarrolladas por la Dirección de Programas Policiales Preventivos, la Fuerza Pública y las comunidades en relación con la prevención comunitaria.
- 11) Asesorar a las Direcciones Regionales de la Fuerza Pública en el proceso de selección de los (las) policías que implementan los programas preventivos en el país.
- 12) Aquellas otras propias de su competencia.

Artículo 194.-La Dirección de Programas Preventivos Policiales está conformada por los siguientes departamentos:

- 1) Departamento de Prevención Policial Comunitaria.
- 2) Departamento de Investigación y Desarrollo.

Artículo 195.-El Departamento de Prevención Policial Comunitaria desarrollará las siguientes funciones:

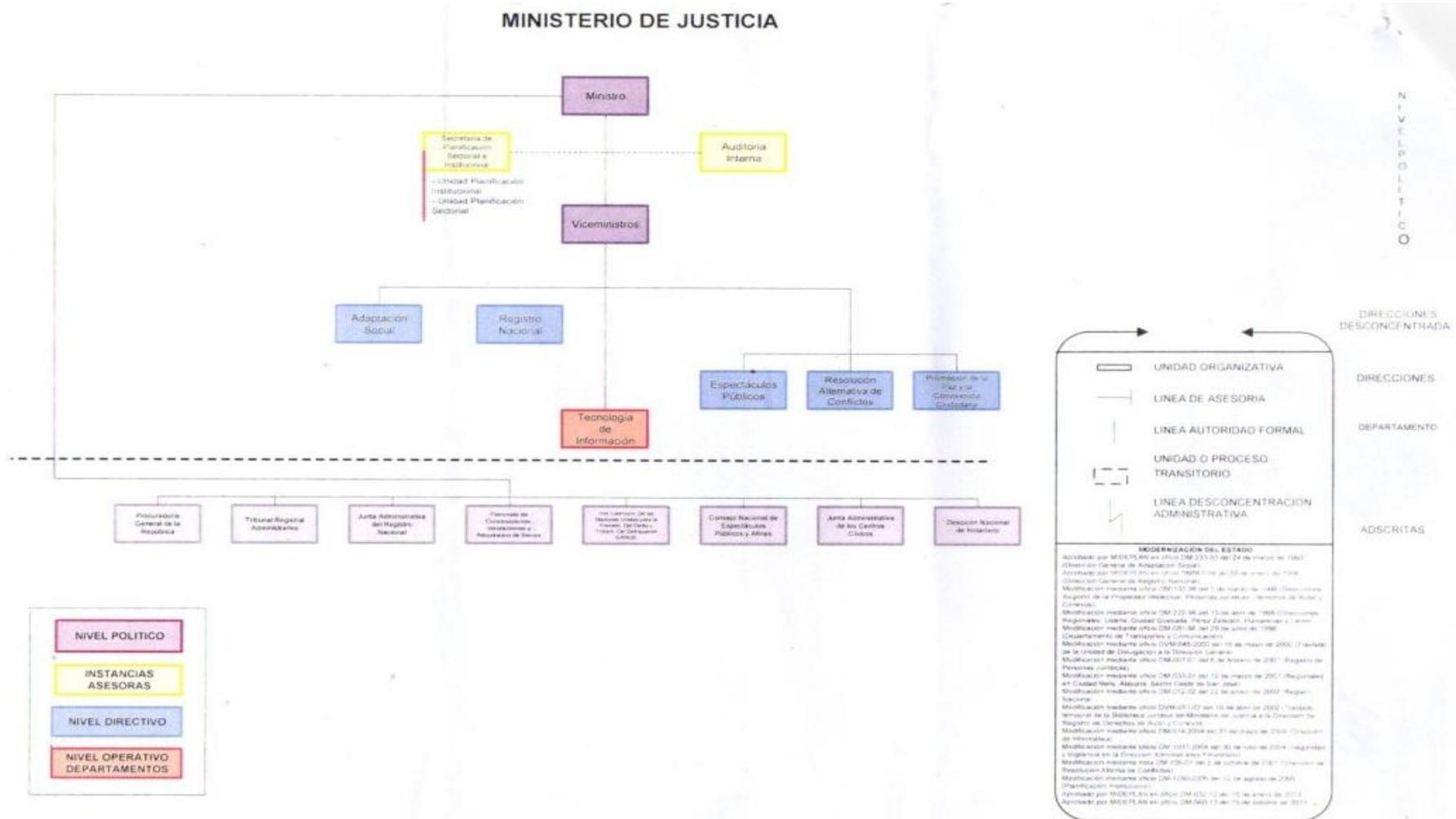
- 1) Participar en operativos de carácter preventivo que desarrolla la Dirección General de la Fuerza Pública.
- 2) Capacitar a los (las) funcionarios (as) de policía especializados en los programas de prevención del delito, de la violencia intrafamiliar y el consumo de drogas a nivel nacional en coordinación con la Escuela Nacional de Policía y las Direcciones Regionales.
- 3) Instruir a los (las) policías destacados (as) en las delegaciones policiales sobre la Estrategia de Policía Comunitaria en coordinación con la Escuela Nacional de Policía y las Direcciones Regionales.

- 4) Brindar seguimiento a las labores realizadas por los (las) funcionarios (as) policiales que implementan los programas de prevención del delito, de la violencia intrafamiliar y el consumo de drogas para valorar el desarrollo de su trabajo y el cumplimiento de metas.
- 5) Colaborar con las Direcciones Regionales de la Fuerza Pública en la planificación, ejecución y supervisión de las actividades relacionadas con la Estrategia de Policía Comunitaria.
- 6) Recibir, tramitar y dar seguimiento a casos de violencia intrafamiliar en la cual se involucren funcionarios policiales.
- 7) Coordinar y supervisar la capacitación de programas relacionados con la prevención y resistencia al consumo y abuso de drogas, tales como el internacionalmente conocido con las siglas D.A.R.E. y otros.

Artículo 196.-Al Departamento de Investigación y Desarrollo le corresponderán las siguientes funciones:

- 1) Definir metodologías de capacitación policial y comunal, basadas en las demandas de seguridad de las comunidades y remitirlas al Departamento de Prevención Policial Comunitaria para su aplicación.
- 2) Diseñar procesos que mejoren la implementación de la Estrategia de Policía Comunitaria y los programas preventivos que desarrollan los policías en las Direcciones Regionales para su aplicación.
- 3) Realizar estudios sobre la situación de seguridad integral que tienen las comunidades y sectores poblacionales específicos para adecuar el abordaje preventivo policial.
- 4) Llevar el control estadístico de las actividades realizadas por el Departamento de Prevención Policial Comunitaria y las Direcciones Regionales de la Fuerza Pública en relación con los programas preventivos.
- 5) Realizar investigaciones sobre las tendencias de los modelos de policía de orientación comunitaria, metodologías de prevención y atención a problemas comunales que inciden en la seguridad.
- 6) Elaborar instrumentos de actuación y supervisión dirigidos a los (las) funcionarios (as) policiales relacionados con la Estrategia de Policía Comunitaria y los programas preventivos y remitirlos a la Dirección General de la Fuerza Pública para su aplicación.

ANEXO N° 05: Organigrama del Ministerio de Justicia y Paz



Fuente: Ministerio de Justicia.