

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Ciencias Políticas

¿Cómo se gobierna la seguridad desde el ámbito local?

**Análisis comparado de la institucionalidad y la gobernanza de las
policías municipales en Costa Rica**

Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas

Daniel Schuster Rodríguez B16201

Abril 2017

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Intencionalmente en blanco



UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 28-2017

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día viernes **07 de abril de 2017**, a las **09:30 a.m.** con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública del/la postulante:

SUSTENTANTE	CARNE	AÑO DE EGRESO
Daniel Schuster Rodríguez	B16201	2 ciclo-2016

Quiénes se acogen al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación bajo la modalidad **Tesis**, para optar al grado de **Licenciatura en: CIENCIAS POLÍTICAS**.

El tribunal examinador integrado por:

Dra. Ilka Treminio Sánchez	Presidente (a) del Tribunal
Licda. Vanessa Beltrán Conejo	Profesor (a) Invitado (a)
Dra. María José Cascante Matamoras	Director (a) del T.F.G
M.Sc. Marcela Piedra Durán	Miembro del Comité Asesor
Dr. Gerardo Hernández Naranjo	Miembro del Comité Asesor

ARTICULO I

El/la Presidente (a) informa que el expediente del/la postulante contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y, por lo tanto, se solicita que procedan a realizar la exposición.

ARTICULO II

El/la postulante hacen la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

"¿Cómo se gobierna la seguridad desde el ámbito local? Análisis comparado de la institucionalidad y la gobernanza de las policías municipales en Costa Rica"

ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.



ARTICULO IV

De acuerdo al Artículo 39 del Reglamento de Trabajos Finales de Graduación. El Tribunal considera que el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO (X) APROBADO CON DISTINCION () NO APROBADO ()

Observaciones: Por el nivel de innovación de la tesis y su análisis
se recomienda preparar una publicación, lo mismo puede ser en el
Tomar en cuenta la corrección del Marco teórico y conclusiones
recomendaciones

ARTICULO V

El/la Presidente (a) del Tribunal le comunica a el/la postulante el resultado de la deliberación y lo/la declara acreedor (a) al grado de Licenciatura en: **CIENCIAS POLÍTICAS**.

Se les indica la obligación de realizar los trámites correspondientes para el Acto Público de Juramentación, en las fechas programadas por la Oficina de Registro.

Se da lectura al acta que firman los Miembros del Tribunal Examinador y el/la Postulante. A las 11:00 a.m se levanta la sesión.

Tribunal Examinador:

Firma:

Dra. Ilka Treminio Sánchez	
Licda. Vanessa Beltrán Conejo	
Dra. María José Cascante Matamoras	
M.Sc. Marcela Piedra Durán	
Dr. Gerardo Hernández Naranjo	

Postulante:

Firma:

Daniel Schuster Rodríguez	
---------------------------	--

2017. Lo nuevo no termina de llegar y lo viejo no acaba de irse.

A quienes realmente creyeron en mí.

*Agradezco de forma especial al Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP)
por el apoyo brindado mediante la beca investigación y la asesoría académica que
se me otorgó en el año 2016.*

*También agradezco a las autoridades que mediante su apertura y sinceridad
permitieron un análisis riguroso de las instituciones policiales:*

María Fulmen Salazar Elizondo, Viceministra de Seguridad Pública

Bernardita Marín Salazar, Viceministra Administrativa de Seguridad Pública

Marcelo Solano Ortiz, Director Policía Municipal de San José

Geovanna Siles Pérez, Directora Policía Municipal de Cartago

Christopher May Herrera, Director Policía Municipal de Belén

Juan Gabriel Hidalgo Hernández, Director Policía Municipal de Garabito

Mario Esquivel Salas, Director Policía Municipal de San Ramón

Gabriela Gätjens Céspedes, Comunicación Policía Municipal de San José

*Finalmente agradezco a las personas integrantes del Tribunal Examinador y a
quienes con sus sugerencias enriquecieron este trabajo.*

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN	1
Problema de investigación	3
Estado del arte	6
Justificación y pertinencia para las ciencias políticas	11
Objetivos de la investigación	13
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	14
1. Supuestos paradigmáticos empíricos y positivistas	14
2. Teoría institucional	15
2.1. Concepto de institución	18
2.1. Policía municipal como institución	19
3. Teorías democráticas sobre la participación y el ejercicio del gobierno	20
3.1. Participación y gobierno democrático de la seguridad local	21
3.2. Concepto de gobernanza	24
4. Teorías democráticas sobre la seguridad	25
4.1. Teoría y concepto de la seguridad con enfoque de derechos humanos	27
4.2. Democracia radical como enfoque crítico sobre la seguridad	31
4.3. La relación entre lo político, la policía y lo policial	33

PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO	38
1. Consideraciones generales	38
2. Selección de los casos	39
3. Operacionalización de las variables	40
4. Construcción del modelo comparado o QCA	43
4.1. Técnicas de recolección de información	44
4.2. Sistematización de la información dentro del modelo QCA	45
Limitaciones metodológicas	47
CAPÍTULO I	
Contexto de las policías municipales en Costa Rica	49
1. Contexto normativo y jurídico	49
2. Contexto sociopolítico	52
CAPÍTULO II	
Gobernanza local de la seguridad en Costa Rica	59
1. Midiendo la gobernanza local de la seguridad	59
2. Resultados de participación	60
3. Resultados de acceso a la información	64
4. Resultados de la orientación de las estrategias locales de la seguridad	68
5. Coordinación entre gobiernos locales y el Ministerio de Seguridad Pública	76

CAPÍTULO III

Recursos disponibles y diseño institucional de las policías municipales

costarricenses.....	79
1. ¿Cómo determinar el tamaño y el diseño adecuado de la policía?.....	79
2. Resultados de fuentes de financiamiento permanentes de las policías municipales.....	82
3. Resultados de la proporcionalidad del recurso humano-policial en el ámbito local.....	84
4. Resultados de los programas de capacitación en las policías municipales.....	90
5. Resultados del régimen disciplinario en las policías municipales.....	93

CAPÍTULO IV

Análisis comparado de la institucionalidad y la gobernanza de las policías

municipales.....	101
1. Definiciones finales del modelo de análisis comparado o QCA.....	101
2. Resultados del modelo QCA respecto a participación en la toma de decisiones en el gobierno local de la seguridad.....	103
3. Resultados del modelo QCA respecto al acceso a la información policial municipal.....	105

4. Resultados del modelo QCA respecto a las estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia.....	107
CONCLUSIONES.....	113
RECOMENDACIONES.....	116
Fuentes y referencias.....	118
Anexo I: Instrumento de entrevista a las y los directores de las policías municipales.....	127
Anexo II: Instrumento de entrevista a la Viceministra de Seguridad Pública encargada de programas preventivos.....	134

Índice de cuadros

Cuadro 1:

Modelos de participación en la provisión de la seguridad local.....23

Cuadro 2:

Vínculos teórico-conceptuales aplicables a las posibles observaciones
empíricas.....36

Cuadro 3:

Casos seleccionados para el estudio, según su población, pertenencia a
zona geográfica y tasa de homicidios dolosos cantonal.....40

Cuadro 4:

Variables independientes del presentes estudio, según índice e
indicadores.....42

Cuadro 5:

Variable dependiente del presente estudio, según índice e indicadores.....43

Cuadro 6:

Propuesta de calibración para el indicador de participación.....61

Cuadro 7:

Mecanismos de participación de las policías municipales
Costa Rica, 2016.....62

Cuadro 8:

Mecanismos de participación de las policías municipales, según calibración definida

Costa Rica, 2016.....64

Cuadro 9:

Propuesta de calibración para el indicador de acceso a la información.....66

Cuadro 10:

Acceso a la información policial en el ámbito municipal, según calibración definida

Costa Rica, 2016.....67

Cuadro 11:

Propuesta de calibración para el indicador de estrategias locales de seguridad orientadas a la prevención71

Cuadro 12:

Estrategias de seguridad en las policías municipales, según cantón

Costa Rica, 2016.....73

Cuadro 13:

Orientación preventiva de las estrategias de seguridad en la policía municipal, según calibración definida

Costa Rica, 2016.....76

Cuadro 14:

Propuesta de calibración para el indicador de fuentes de financiamiento

Permanentes.....83

Cuadro 15:

Fuentes de financiamiento permanentes de las policías municipales, según calibración definida

Costa Rica, 2016.....83

Cuadro 16:

Oficiales de policía por cada 1000 habitantes

Costa Rica, 2016.....89

Cuadro 17:

Propuesta de calibración para el indicador de programas de capacitación.....92

Cuadro 18:

Programas de capacitación de las policías municipales, según calibración definida

Costa Rica, 2016.....93

Cuadro 19:

Propuesta de calibración para el indicador para el régimen disciplinario.....94

Cuadro 20:

Faltas específicas contra derechos humanos y proporcionalidad de las
sanciones dentro de la disciplina de las policías municipales

Costa Rica, 2016.....96

Cuadro 21:

Código deontológico de las policías municipales

Costa Rica, 2016.....98

Cuadro 22:

Facultad para desobedecer una orden ilegal dentro de las policías municipales

Costa Rica, 2016.....99

Cuadro 23:

Regímenes disciplinarios de las policías municipales, según calibración
definida

Costa Rica, 2016.....100

Cuadro 24:

Variables dependientes e independientes sobre policías municipales según
calibración definida para el análisis comparado.....103

Índice de gráficos

Gráfico 1:

Tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes

Costa Rica, 2000-2015.....53

Gráfico 2:

Tasa de personas penadas por cada cien mil habitantes

Costa Rica, 2000-2013.....55

Gráfico 3:

Tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes, según provincia

Costa Rica, 2013-2014.....56

Gráfico 4:

Oficiales de policía en los cantones, según el cuerpo policial al que
pertenecen

Costa Rica, 2016.....86

Gráfico 5:

Oficiales de policía municipal, según sexo

Costa Rica, 2013-2014.....88

Índice de figuras

Figura 1:

Triángulo de la violencia según Galtung (1998).....29

Figura 2:

Solución parsimoniosa del modelo QCA donde la participación en la toma de decisiones sobre el gobierno de la seguridad (PC00) es el resultado de las condiciones.....104

Figura 3:

Solución parsimoniosa del modelo QCA donde el acceso a la información policial municipal (AI00) es el resultado de las condiciones.....106

Figura 4:

Solución intermedia del modelo QCA donde el acceso a la información policial municipal (AI00) es el resultado de las condiciones.....106

Figura 5:

Solución parsimoniosa del modelo QCA donde las estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia (ES00) son el resultado de las condiciones.....108

Figura 6:

Solución intermedia del modelo QCA donde las estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia (ES00) son el resultado de las condiciones.....109

Figura 7:

Solución intermedia del modelo QCA donde las estrategias de seguridad ciudadana que no están orientadas hacia la prevención de la violencia (ES00) son el resultado de las condiciones.....110

Lista de abreviaturas

CIEP	.....	Centro de Investigación y Estudios Políticos
GAM	.....	Gran Área Metropolitana
MSP	.....	Ministerio de Seguridad Pública
ONU	.....	Organización de Naciones Unidas
PANI	.....	Patronato Nacional de la Infancia
POLSEPAZ	.....	Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz
QCA	.....	Qualitive Comparative Analysis, en español Análisis Comparado
RNPM	.....	Red Nacional de la Policía Municipal
UNGL	.....	Unión Nacional de Gobiernos Locales

Resumen

Las policías municipales en Costa Rica surgen a partir de la década de los noventa y se fortalecieron en años recientes como una respuesta ante el deterioro de los índices de violencia y una mayor percepción de inseguridad en la población.

Este es un estudio exploratorio y descriptivo que utilizó un modelo de análisis cualitativo comparado (QCA) con el fin de determinar las variables que asemejan y diferencian a varios cuerpos costarricenses de policía municipal. Además, la metodología permitió conocer la relación entre el diseño institucional de estas policías y la forma en que ejercen el gobierno local de la seguridad. Para ello se partió de una calibración de indicadores utilizando enfoques institucionales y democráticos como marco de referencia de alcance general, así como de teorías intermedias sobre la gobernanza y la seguridad.

Los indicadores permitieron determinar que tan consistente es la institucionalidad y el ejercicio de las funciones de estos cuerpos de policía con un enfoque seguridad democrático y respetuoso de los derechos humanos.

A pesar de las limitaciones metodológicas, los resultados de este análisis demostraron relaciones teóricamente consistentes entre una gobernanza democrática de la seguridad, con factores institucionales asociados al orden normativo y al orden exógeno -disponibilidad de recursos-.

Introducción

La presente investigación comprende un análisis comparado entre las variables de institucionalidad y gobernanza de una selección de casos de policías municipales en Costa Rica. Para ello, se tomó como base la teoría institucional desde su alcance general, entendiendo que estos servicios policiales cuentan con características normativas y exógenas que les convierten en actores políticos al generar y poner en vigencia reglas en el ámbito de lo local. Al mismo tiempo, se utilizaron teorías democráticas de alcance intermedio sobre la seguridad y la gobernanza, con el objetivo de facilitar la construcción de un modelo de análisis que permita analizar las relaciones entre el diseño institucional y los recursos de la policía municipal con su forma de gobernar dentro de sus competencias -es decir, en la reducción de la violencia y la criminalidad de un territorio determinado-.

El análisis realizado permitió identificar una serie de indicadores y categorías institucionales dentro de las policías municipales que resultan de interés para la academia costarricense en el tanto permitirán conocer con mayor profundidad los alcances que tienen estos cuerpos policiales en materia de protección de derechos y reducción de las inseguridades. Posteriormente, partiendo de la naturaleza exploratoria de esta investigación; será posible identificar si el diseño y los recursos asociados a estos servicios se relacionan con formas de gobernanza de la seguridad más democráticas o más autoritarias.

La construcción de políticas e instituciones de seguridad con enfoque democrático y participativo es fundamental para el respeto de los derechos humanos de todas las personas. Costa Rica atraviesa una coyuntura donde las inseguridades muestran una tendencia constante como una de las principales preocupaciones de la población, de acuerdo con los estudios de opinión pública elaborados por el Centro

de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica durante el 2015 (Pignataro, 2015, p. en línea). Por ello resulta particularmente pertinente el estudio de las entidades públicas del campo de la seguridad desde la ciencia política.

Esta tesis se divide en secciones según su contenido. Primero se presentará el diseño de la investigación, el cual incluye: el problema de investigación que se ha planteado, estado del arte sobre las investigaciones de la policía municipal en Costa Rica, la justificación y pertinencia para las ciencias políticas, los objetivos desarrollados, el marco teórico-conceptual, el procedimiento metodológico para este análisis comparado y las limitaciones metodológicas encontradas.

Posteriormente se desarrollan los resultados de la investigación divididos en cuatro capítulos. El primer capítulo narra el contexto social y jurídico de las policías municipales en Costa Rica. Los siguientes dos capítulos presentan la construcción de los datos que serán usados en el procedimiento metodológico respecto a la gobernanza, los recursos y el diseño institucional de las policías municipales, por lo que la información se expone de forma descriptiva. En el cuarto capítulo se exponen los hallazgos del modelo de análisis comparado e inmediatamente después se presentan las conclusiones obtenidas y las recomendaciones generadas a partir de los resultados. En la parte final de esta investigación se encuentra disponible toda la bibliografía utilizada, así como los anexos de los instrumentos de entrevista aplicados a sujetos pertinentes para este estudio.

Problema de investigación

De forma reciente, las policías municipales en Costa Rica se han convertido en un órgano auxiliar y relevante en la seguridad local de varios cantones en Costa Rica. Por ejemplo, para el año 2016 solo las operaciones del cuerpo policial autónomo de San José representan una inversión superior a los cuatro mil cuatrocientos millones de colones (Municipalidad de San José, 2016, en línea). Esta es una cifra que solo cubre a uno de los cantones metropolitanos y es equivalente a cerca de un 28% del presupuesto total de la Policía de Tránsito, institución que para el mismo año tiene la obligación de ofrecer cobertura nacional (Presupuesto Ordinario de la República 2016, p. 209 057).

A pesar de esa importante inversión, la institucionalidad de los cuerpos policiales en las municipalidades no cuenta con una ley reguladora, lo que en la práctica implica importantes diferencias en la gestión y el gobierno de la seguridad en cada cantón. De hecho, aun si existiera esa ley, la autonomía política y administrativa conferida a las corporaciones municipales de todos modos implica la existencia de importantes diferencias entre los departamentos de policía municipal.

Resulta relevante el estudio de las policías municipales como instituciones políticas con características normativas y limitaciones exógenas (como sus recursos), en el tanto cuentan con una investidura de autoridad -policía civil- para resguardar tanto la seguridad, prevenir la violencia, velar por el cumplimiento de la leyes y garantizar los derechos de las personas en un determinado territorio. En esa dirección, la forma en que estos cuerpos fueron diseñados es una variable que podría incidir en el ejercicio del poder para atender problemas relacionados con la seguridad.

Alcanzar buenos resultados en la gestión de las políticas públicas de la seguridad es un asunto de interés público. Desde el ámbito de lo local, un adecuado diseño institucional, recursos proporcionales a la población y una buena gobernanza en los servicios policiales son características deseables desde la teoría para la reducción de los fenómenos de la violencia y la criminalidad (Rico, 2005, p. 18-19). Sin embargo, para entender este tipo de relaciones se requiere de información sistematizada que permita contrastar los casos y la experiencias de las diferentes municipalidades, con el objetivo de desarrollar mejores prácticas en esta materia.

Partiendo de un abordaje institucional, el diseño de las policías municipales también debe incluir mecanismos que aseguren que el trabajo operativo se ejecute desde un enfoque de derechos humanos y se rindan cuentas ante posibles abusos de autoridad. Desde un enfoque teórico de la seguridad humana, estos elementos son imprescindibles para evitar prácticas autoritarias que lesionen los mismos derechos que, en principio, se supone que un servicio policial debe proteger. Por esta razón, también es necesario el estudio de estos mecanismos cuyas implicaciones en el ejercicio del gobierno de la seguridad podrían ser demostrados.

Se propone tomar como objeto de estudio diferentes casos de la institucionalidad de las policías municipales en Costa Rica, específicamente en vigencia durante el año 2016. A partir de la información recolectada, se realizará un análisis exploratorio y descriptivo para determinar cuáles son las variables institucionales en que se asemejan y diferencian los casos estudiados con relación a su forma de ejercer el poder.

Este acercamiento al objeto de estudio desde la ciencia política permitirá profundizar sobre las relaciones que podrían existir entre el diseño institucional de

las policías municipales, sus estrategias operativas y sus formas de gobernanza, las cuales deberían estar orientadas a atender los fenómenos de la violencia y la criminalidad.

De esa forma, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son las variables institucionales y del ejercicio de la gobernanza que comparten y diferencian la institucionalidad de las policías municipales en Costa Rica? y ¿cuál es la relación entre estas variables?

Estado del arte

Las investigaciones sobre la policía municipal y la seguridad local en Costa Rica iniciaron hace aproximadamente 15 años. Es importante destacar que de hecho el primer cuerpo policial a nivel local que se constituyó en Costa Rica fue el de San José, en 1989. Cantones como Alajuela y Belén, fueron los siguientes en crear estos servicios, lo que ocurrió una década después. Desde entonces, otros cantones han utilizado sus potestades autonómicas para crear diferentes políticas de seguridad. Por lo tanto, este objeto de estudio es relativamente nuevo y por ello, es fundamental que la ciencia política incursione en estas materias para generar conocimiento que posteriormente sea utilizado en la toma de decisiones.

Desde el ámbito particular de la ciencia política se destacan dos trabajos relevantes sobre la seguridad local, aunque su objeto de estudio no fue específicamente el de las policías municipales como instituciones. En 2002, Marcelo Solano presentó la tesis “La transferencia de políticas en seguridad ciudadana: de la seguridad comunitaria a la policía de proximidad” donde analiza los procesos de descentralización territorial del Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

Para abordar este fenómeno, Solano realizó una investigación descriptiva con base en revisión documental y entrevistas con fuentes trianguladas. El enfoque teórico precisó la relevancia de la participación social y la descentralización de la toma de decisiones en las políticas de seguridad como formas efectivas de reducir las inseguridades, la violencia y la criminalidad. En sus conclusiones menciona que efectivamente se dieron algunos esfuerzos de descentralización territorial como los programas de Seguridad Comunitaria y las estrategias de patrullaje de la Policía de Proximidad.

En cuanto a Seguridad Comunitaria, Solano concluyó que el programa no logró articular sus alcances a lo interno de la cultura organizacional del MSP, ni tampoco institucionalizar el programa. A pesar de lo anterior, Seguridad Comunitaria todavía forma parte de la cartera de programas de la Dirección de Programas Policiales Preventivos de ese Ministerio. Por otra parte, el proyecto de Policía de Proximidad no logró una articulación con las municipalidades para fomentar la seguridad dentro de un espacio local y por lo tanto su descentralización territorial fue limitada, en el tanto solo tomó en cuenta al MSP como actor institucional.

Por otra parte, Dinarte (2006) realizó un proyecto de graduación denominado “Inclusión del tema de Seguridad Preventiva en la Agenda de la Municipalidad de Montes de Oca: Formulación de una política de Seguridad Municipal desde el Gobierno Local”. La base metodológica de este trabajo fueron talleres de negociación para definir propuestas de seguridad local, por lo tanto no constituye una investigación como tal sobre institucionalidad y políticas de seguridad a nivel local. Sin embargo, sus conclusiones representan un avance sustantivo para entender cómo la buena gobernanza -transparente, participativa y horizontal- es necesaria para implementar políticas de seguridad exitosas y con enfoque de derechos.

Por otra parte, la policía municipal en Costa Rica como objetivo de estudio aparece en algunas investigaciones recientes desde las ciencias jurídicas. Ceciliano (2001) presentó la tesis “Municipalización de la policía, potestades de la policía municipal”, la cual es la primera investigación específica de la cual se tenga registro sobre la policía municipal en Costa Rica como objeto de estudio propio.

El enfoque teórico de esta investigación representa un aporte sustantivo en el

estudio de la policía municipal en Costa Rica, en el tanto se aborda un concepto amplio de la seguridad ciudadana -así expresado por el autor- en concordancia con los postulados de la seguridad humana. El método de esta investigación consistió en la revisión documental de fuentes jurídicas que pudiesen establecer la factibilidad del traslado del ejercicio de las funciones de seguridad a las corporaciones municipales. En esa dirección, el autor concluye que sí es factible, al tiempo que da otras recomendaciones relevantes. Por ejemplo, se deben entender las inseguridades no solo desde los fenómenos de la criminalización y también explorar fuentes de financiamiento permanente para estos servicios.

También desde la perspectiva legal, Chacón y Mora (2006) publicaron “Seguridad comunitaria y participación ciudadana: evaluación de experiencias en Costa Rica”. En este texto analizaron diferentes aristas de la policía municipal. En primer lugar, hicieron un recuento de todos los proyectos de ley que se habían presentado hasta la fecha para brindarle funciones específicas a la policía municipal -es importante precisar que ninguno fue aprobado-.

Posteriormente, los autores sistematizaron toda la jurisprudencia constitucional referente al tema. Estos fallos constitucionales actualmente son la principal fuente de derecho para el funcionamiento de las policías municipales. La publicación también compila y clasifica en 20 descriptores diferentes, todas las propuestas sobre seguridad local y policía municipal en los planes de gobierno municipales 2003-2007, así como en los respectivos planes de desarrollo cantonales.

Años más tarde, Salazar (2014) realizó otra tesis titulada “Factibilidad económica, jurídica y social para la implementación de la Policía Municipal”. En este trabajo se analizaron las posibles barreras administrativas y legales para que los

cantones constituyeran policías locales. La investigación concluyó que dentro del ámbito jurídico-administrativo, las policías municipales ya cuentan con importantes instrumentos legales para operar con suficiente autonomía y con funciones diferentes a las de la Fuerza Pública. Al mismo tiempo, si bien no existe la posibilidad de cobrar estos servicios policiales como un concepto dentro de las facturas de servicios municipales, su financiamiento sí es posible por los ingresos tributarios de la municipalidad.

Salazar también analizó el caso específico de la policía municipal de San José, particularmente en cuanto a sus recursos y funciones. Sobre ello concluye que este cantón ha logrado institucionalizar un órgano con financiamiento consolidado y operación permanente.

En dos investigaciones realizadas con más de diez años de diferencia específicamente sobre las policías municipales, las conclusiones apuntan consistentemente a su viabilidad. Este es un aspecto fundamental que indica la necesidad de continuar profundizando el conocimiento sobre esta materia.

Por otra parte, la institucionalidad autónoma de las policías municipales solo ha sido estudiada desde el análisis de caso, exclusivamente en el cantón de San José. Lo anterior indica un vacío importante en la comprensión científica de cómo funcionan estas instituciones locales en Costa Rica. Ello no quiere decir que el abordaje metodológico utilizado sea equivocado, más bien se requiere complementar estas aproximaciones descriptivas con estudios que puedan determinar las variables que influyen en el comportamiento de estas instituciones.

Chacón y Mora (2006) fueron los primeros en utilizar descriptores para clasificar el tipo de intervenciones locales que se identificaron desde los planes de

gobierno municipal y planes de desarrollo cantonal para el período comprendido entre 2003 y 2007. Si bien esta investigación se limitó a la revisión documental, el uso de categorías es importante para analizar el comportamiento institucional en un estudio de casos sobre cuerpos policiales y sus estrategias operativas. La creación de categorías para clasificar las acciones de la seguridad será retomado para el análisis de casos de las policías municipales.

Es importante hacer una mención especial al estudio de Arias y Zúñiga (2008) y publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales que se tituló: “Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina”. Para el desarrollo de este texto se realizó un análisis comparado de naturaleza descriptiva sobre los regímenes disciplinarios de las policías nacionales en América Latina. Las categorías analizadas durante la investigación son útiles para la operacionalización de las variables en estudios de seguridad y pueden ser adecuadas al ámbito local.

El estado del arte refleja que las policías municipales como un objeto de estudio son parte de un conjunto más amplio de relaciones políticas que se dan en el campo de la seguridad local. Sin embargo, este estudio se limita exclusivamente a analizar las policías municipales como institución y sus formas particulares de ejercer el gobierno de la seguridad. Precisamente, es importante mencionar que el proceso de institucionalización de estos servicios inició hace más de dos décadas, desde entonces ha tenido que sobrepasar diferentes obstáculos legales y políticos, tal y como se explica en la siguiente sección de contexto.

Justificación y pertinencia para las ciencias políticas

Con base en los antecedentes descritos, la presente investigación propone utilizar el método comparado para analizar variables significativas dentro la institucionalidad de las policías municipales en Costa Rica que también permitan establecer relaciones con su forma de ejercer el gobierno de la seguridad. Hasta el momento, las investigaciones sobre las policías municipales costarricenses como objeto de estudio se han limitado a establecer la viabilidad jurídica de su implementación.

El aumento de la presencia de policías municipales, motivadas en parte por el deterioro de los índices de seguridad y una constante preocupación ciudadana sobre el tema, es un fenómeno que concierne a la ciencia política. Se debe resaltar que para el período de gobierno municipal comprendido entre 2003 y 2007, un grupo importante de alcaldes y alcaldesas ya habían incluido dentro de sus planes de gobierno y planes de desarrollo la implementación de policías municipales, o bien, al menos el desarrollo estrategias de seguridad desde lo local (Chacón & Mora, 2006, p. 140). Por otra parte, para esa fecha, cantones como San José, Belén y Alajuela, ya contaban con cuerpos policiales autónomos funcionando desde hace varios años.

Una década después ya existen 17 cantones que cuentan con este tipo de servicios, que además articulan esfuerzos dentro de la RNPM; sin embargo, existen otras municipalidades con cuerpos policiales -o en proceso de creación de lo mismos- que no participan de este espacio (Gätjens, 2016). En consecuencia, el número total de cantones que han creado policías municipales en Costa Rica puede ascender a cerca de 20 de los 81 que existían en 2016.

Ciertamente, brindar seguridad es una función esencial del Estado y para la

cual cuenta con espacios políticos para la toma de decisiones en sus diferentes niveles. No obstante, debido a la naturaleza de las instituciones policiales, las relaciones de poder también pueden derivar en conductas autoritarias, debilidades en las formas de atender las inseguridades e incluso en posibles lesiones a los derechos humanos. Desde un enfoque crítico, es de interés de la ciencia política conocer la forma en que fueron diseñadas y se gobiernan las instituciones subnacionales encargadas de velar por los intereses locales de la seguridad. Lo anterior, si se entiende que esta disciplina debe generar debate en los espacios académicos y políticos con el fin de promover la orientación democrática de las instituciones.

Esta investigación se concentrará en conocer y profundizar sobre la policía municipal en Costa Rica como un objeto de estudio institucional, específicamente durante el año 2016. Es prudente aclarar que en razón de las limitaciones de recursos, no es posible realizar un estudio comparado sobre todos los cantones que han implementado un servicio policial autónomo durante ese periodo tiempo. Por esa razón, este estudio comparará casos seleccionados, con el fin de detectar variables que asemejan o diferencian el diseño de estas instituciones y los resultados de su gobernanza democrática.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

- Determinar las características que comparten y diferencian la institucionalidad y la gobernanza de las policías municipales de los cantones seleccionados, durante el año 2016.

Objetivos específicos

1. Contrastar la asignación y proporcionalidad de recursos con los que cuentan las policías municipales en los cantones seleccionados para ejecutar sus funciones.
2. Examinar los indicadores que caracterizan el diseño institucional de las policías municipales en los cantones seleccionados.
3. Identificar los mecanismos de participación y las estrategias locales de seguridad que forman parte del gobierno de la seguridad local en los cantones seleccionados.
4. Comparar las formas en que la policía municipal ejerce la gobernanza en los cantones seleccionados, según su diseño institucional y sus estrategias locales.

Marco teórico-conceptual

1. Supuestos paradigmáticos empíricos y positivistas

El estudio empírico dentro de la ciencia política contemporánea se inserta dentro de un supuesto paradigmático donde el método de investigación consiste en la observación de fenómenos concretos que explican el comportamiento de los objetos de estudio. Según Elster (1996), las teorías y los métodos de investigación dentro de las ciencias sociales permiten conocer las causas de un evento o acontecimiento. En otras palabras, los alcances teóricos y metodológicos de este estudio se enmarcan en un paradigma positivista.¹

En esa dirección, el análisis empírico de las instituciones del Estado requiere un registro riguroso de las acciones o características que les definen como actores dentro de un sistema político. Como se ha señalado, esta investigación tiene como objeto de estudio a las instituciones locales encargadas de brindar seguridad en Costa Rica, es decir, las policías municipales.

Lo anterior presume la necesidad de obtener registros y observaciones efectivas que permitan conocer la naturaleza estructural, funcional y operativa de estas instituciones. Posteriormente, esta información puede ser traducida en variables que entendidas desde diferentes teorías dentro de este supuesto

¹ Es importante aclarar que Elster (1996) presenta su disertación desde el supuesto paradigmático empírico-analítico que se utilizará para esta investigación. Sin embargo, ello no descarta otras formas de estudiar el mismo objeto de estudio desde otras perspectivas epistemológicas. Al mismo tiempo, Elster presenta con nitidez los supuestos epistemológicos de los métodos empíricos para obtener conocimiento, aunque cabe aclarar que su argumentación sobre la elección racional resulta incongruente con la teoría institucional.

paradigmático, generan una explicación científica sobre el comportamiento de las policías municipales en el ejercicio de sus funciones. En particular, este punto de partida es esencial para conocer cómo el objeto de estudio se relaciona con las comunidades a las que dentro de su horizonte normativo debería mantener seguras protegiendo sus derechos y previniendo la violencia.

2. Teoría institucional

Una vez expresados los supuestos paradigmáticos de los que parte esta investigación, se presentarán los alcances generales que tiene la teoría institucional para entender las policías municipales como instituciones y objeto de estudio. La literatura dentro las ciencias sociales contemporáneas usualmente divide esta teoría en dos vertientes: el viejo institucionalismo y el nuevo institucionalismo. Sin embargo, como lo afirman Powell y DiMaggio (1999) el estudio de la institucionalidad no es particularmente novedoso, aunque efectivamente existen algunas diferencias entre el enfoque actual y la forma en que se estudiaban estas entidades anteriormente.

En principio, ambos enfoques comparten el objeto de estudio y son críticos de la teoría de la elección racional, en tanto el proceso de institucionalización más bien limita las posibilidades de elección, así como la supuesta racionalidad en que se organizan las sociedades. Sin embargo, estas limitaciones provienen de diferentes fuentes según el viejo y el nuevo institucionalismo:

“(...) el viejo enfoque hace hincapié en los grupos de presión dentro de las organizaciones como resultado de intercambios y alianzas políticas, en tanto que el nuevo da importancia a la relación entre estabilidad y legitimidad y el poder de 'acuerdos comunes que pocas veces se expresan explícitamente.”

(como se cita en Powell & DiMaggio, 1999, p. 49)

Por otra parte, March & Olsen (1984) realizaron una valiosa compilación de las características más importantes que a su juicio describen al neoinstitucionalismo dentro de la ciencia política. Los autores son claros en señalar que para ellos no existe necesariamente consistencia o coherencia dentro del neoinstitucionalismo, pero que no podría ser ignorado. Al respecto, es preciso poner en contexto que su artículo fue escrito hace más de treinta años y si bien sus categorías no pierden validez, los alcances de la nueva teoría institucional se han profundizado y concretado, como es posible apreciar en el texto de Powell & DiMaggio (1999).

Específicamente, el neoinstitucionalismo se distingue por su insistencia en un papel autónomo para las instituciones. Si bien no se niega la importancia del contexto social, ni de las dinámicas de poder como objeto de estudio dentro de la ciencia política, el diseño institucional aparece como una variable importante para determinar los resultados en un sistema político democrático (March & Olsen, 1984, p. 738). De hecho, en trabajos posteriores las instituciones ya se entienden incluso como una variable independiente, lo cual se retoma para este estudio sobre las policías municipales (Powell & DiMaggio, 1999, p. 42).

Lo descrito anteriormente es la base teórica para entender cómo el propio diseño de los cuerpos policiales de las municipalidades costarricenses pueden constituirse como una variable independiente que podría afectar la forma en que se ejerce el gobierno de la seguridad en sus respectivos cantones. De igual forma, partiendo de los antecedentes políticos que se esbozaron sobre las policías municipales, también es evidente que su creación respondió mayoritariamente a demandas ciudadanas ante percepciones de inseguridad y no a un proyecto preconcebido.

En esa dirección, el neoinstitucionalismo reconoce que si bien las instituciones son productos de la acción humana, “no son necesariamente producto de un diseño consciente” y por eso, desde la sociología la institucionalización es el proceso sobre el cual relaciones humanas pueden darse por sentadas (Powell & DiMaggio, 1999, p. 42). De forma consistente y como se explicará en el apartado metodológico de esta investigación, se seleccionaron casos de cantones con policías municipales suficientemente institucionalizados (es decir, dentro de la RNPM) con el objetivo de poder analizar sus variables toda vez que éstas ya representan características intrínsecas de estos servicios.

Ahora bien, según March y Olsen existen al menos seis concepciones institucionales sobre el orden social. Sin embargo, para el estudio de las policías municipales son particularmente importante profundizar en cómo el neoinstitucionalismo aborda dos de ellas. Primero se encuentra el orden exógeno, mismo que es impuesto en las instituciones por factores externos; sean recursos, intereses o demandas. Es decir, el orden institucional no depende exclusivamente de las características intrínsecas. (March & Olsen, 1984, p. 744).

Para los fines de esta investigación, se entiende entonces que las policías municipales son instituciones políticas que cuentan con elementos propios; por ejemplo cultura organizacional, formación policial o instrucciones jerárquicas, los cuales entran en interacción con las características de los territorios donde operan. Por esa razón, si bien las variables independientes de este estudio se desprenden de la institucionalidad, es necesario reconocer las limitaciones que esto supone y que bien podrían existir elementos del orden exógeno que influyen en el desarrollo de la gobernanza de la seguridad local.

La segunda concepción del orden social que se requiere explorar se refiere al orden normativo. Dentro de las ciencias sociales se estudia cómo el comportamiento se moldea -teóricamente- a través de normas y reglas diseñadas para limitar las acciones individuales dentro de ciertos parámetros. Desde la teoría institucional dichos esfuerzos son valiosos; sin embargo, también se apunta a la importancia de analizar relaciones entre estas normas sociales, buscando incluso sus contradicciones o ambigüedades (March & Olsen, 1984, p. 744).

Por esa razón, el análisis comparado de la normativa y las ordenanzas locales que permite el establecimiento de la policía municipal es esencial para profundizar sobre el comportamiento de estos cuerpos de seguridad y la efectividad que logren alcanzar. No obstante, es importante anotar dos precisiones. La primera es que diseño normativo no se limita exclusivamente a normas escritas, como reglamentos u ordenanzas en el caso del ámbito local, sino que puede incluir otras reglas informales que se generan por ejemplo en el marco de la cultura. En segundo término, un diseño normativo adecuado dentro de un sistema policial tampoco es suficiente para la reducción de las inseguridades, en las secciones tercera y cuarta de este marco teórico-conceptual se explorará sobre las teorías de seguridad y gobernanza que explican más estas relaciones. A continuación se procede a precisar el concepto de policía municipal.

2.1. Concepto de institución

Para operacionalizar el concepto de institución dentro de este marco teórico es necesario retomar a Powell y DiMaggio (1999) en cuanto hacen referencia al estudio de las instituciones desde un paradigma positivista y organizacional. Concretamente, mencionan que “la teoría positiva de las instituciones está interesada en la toma de decisiones políticas, especialmente en las formas en que

las estructuras políticas (o instituciones) conforman los resultados políticos” (Powell & DiMaggio, 1999, p. 38). En consecuencia, esta investigación entiende una institución como una estructura presente en un determinado orden social que mediante sus mecanismos de acción y patrones de comportamiento definen el gobierno de las sociedades en aspectos definidos.

2.2. Policía municipal como institución

La limitada literatura respecto a los servicios policiales locales desde la teoría institucional es insuficiente para aclarar un concepto de policía municipal como institución, consistente con la teoría propuesta para este estudio. Por esa razón, con base en estos supuestos teóricos y en el estado del arte sobre este objeto se parte de una definición propia de policía municipal que se entiende como: aquella estructura que tiene el objetivo de velar por los intereses locales y comunales de la seguridad. En esa dirección, cuenta con un diseño y una organización interna que responde a una autoridad local con autonomía frente a un gobierno nacional o regional, consecuentemente su área influencia está limitada a una división territorial subnacional.

Una vez más, la teoría institucional es útil para describir la pertinencia del objeto de estudio, así como sus características normativas y endógenas son una variable independiente dentro de este estudio. No obstante, en razón de su alcance general, el institucionalismo es insuficiente para explicar cómo dentro de la policía municipal su diseño puede vincularse a una forma más democrática o más autoritaria de ejercer el gobierno la seguridad. En esa dirección, la teoría de alcance general sobre democracia radical y participación, siendo operacionalizada por otras teorías de alcance intermedio sobre gobernanza y seguridad, se adecua para profundizar al respecto.

3. Teorías democráticas sobre la participación y el ejercicio del gobierno

Existen diferentes teorías sobre la democracia, desde las más procedimentales y representativas hasta las más directas y radicales, sin embargo todas comparten la importancia del valor de la participación social. Para esta investigación, los espacios de participación que se ofrecen en el marco de acción de las policías municipales son fundamentales para velar por los intereses locales en cuanto a la protección de derechos, en concordancia con el ejercicio de un gobierno democrático de las políticas de seguridad.

Se entiende entonces la seguridad como un bien público que debe ser tutelado por instituciones diseñadas para canalizar y responder a los intereses de las comunidades. Y en esa dirección, para que existan espacios participativos de toma de decisiones sobre la reducción de las inseguridades, es necesario trascender de la simple concepción de vecinas y vecinas para recomponerse como una comunidad política democrática. De acuerdo con la politóloga Chantal Mouffe, en términos amplios, se deben rechazar aquellas concepciones que buscan la privatización del espacio público o de la vida social, “a lo que sólo se puede poner remedio mediante la restauración del valor de la participación política” (Mouffe, 1999, p. 50)

En esa dirección, no necesariamente existe un único interés, nacional o local, sobre la seguridad -hay un debate permanente en el campo de lo político entre quienes buscan conservar un orden determinado y quienes prefieren enfocarse en prevenir las inseguridades-. Por ello, la participación es un elemento sustantivo para la práctica democrática ya que permite reconocer el pluralismo de opiniones e intereses a las que pueden responder las instituciones políticas, siempre en el marco de unas reglas que busquen garantizar los derechos de las personas que habitan un

determinado espacio. En otras palabras, la relación entre la democracia y la participación con la seguridad no es diferente a la relación que tienen esos conceptos con otros ámbitos de lo político como la economía, la seguridad social o la educación. En consecuencia:

“(…) sería posible combinar la defensa del pluralismo y la prioridad del derecho, características de la democracia moderna, con una revalorización de la comprensión política como participación colectiva en una esfera pública en la que se enfrentan los intereses, se resuelven los conflictos, se exponen las divisiones, se escenifican las confrontaciones, y de esa manera -como reconoció por primera vez Maquiavelo- se asegura la libertad.” (Mouffe, 1999, p. 86-87)

En otras palabras, un elemento sustancial para la democratización de las instituciones -en este caso las policías municipales- es la participación como un medio para alcanzar decisiones que permitan atender los distintos intereses que se configuran dentro de una comunidad. De forma consecuente, el debate y el acceso a la información son elementos deseables de observar para garantizar prácticas democráticas. En la siguiente sección se explica con mayor detalle el sustento teórico de la participación dentro de un gobierno democrático de la seguridad local.

3.1. Participación y gobierno democrático de la seguridad local

Alcanzar un buen gobierno dentro de las competencias de las policías municipales es uno de los derroteros más importantes para reducir la violencia y la criminalidad, al menos en sus expresiones locales. De esta manera, es indispensable una forma de gobierno participativa y democrática dentro de su institucionalidad, ya que las mismas son actores elementales en la satisfacción de

estas demandas e intereses locales de la seguridad. Sin embargo, los cuerpos policiales pueden llegar a ser instituciones excesivamente verticales y esa forma organizacional tiene consecuencias sobre su relación con las comunidades. Una sana relación policía-comunidad es particularmente importante no solo como un medio para la toma de decisiones, sino como un fin en la construcción de una estructura y una cultura menos violenta (ver sección 4.1).

La teoría sobre la gobernanza de la seguridad local no ha sido desarrollada con amplitud en Costa Rica. Por esa razón es necesario tomar ejemplos de otros países para operacionalizar sus alcances. Terpstra (2009) realizó un estudio sobre la participación y la gobernanza de la seguridad local en comunidades de Holanda. Si bien las experiencias son distintas, dentro de sus principales conclusiones resalta que existe mayor disposición a participar en estos espacios si hay un respaldo institucional de las autoridades policiales. Por otra parte, Terpstra logró establecer una tipología precisa sobre los modelos de participación en la seguridad local con base en la forma en que los actores sociales -principalmente comunidades organizadas y grupos empresariales locales- y las autoridades se relacionaban durante su estudio (ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Modelos de participación en la provisión de la seguridad local

Tipos de participación	Jerarquía y dependencia de la policía	Descripción
Suministrar información	Verticalidad y mayor dependencia en la policía	Las personas suministran de la información necesaria a las autoridades policiales para que estas definan acciones operativas con base en los problemas reportados.
Asesoría y consulta en la toma de decisiones	Horizontalidad y menor dependencia en la policía, pero sí en tomadores de decisión formales	Se constituye un espacio de consulta a las personas que habitan una comunidad, con el fin de discutir sobre las políticas de seguridad que es necesario implementar.
Eficacia colectiva y control social informal	Horizontalidad y mayor dependencia en la policía	Consiste en fomentar la cohesión y el sentido de comunidad para abordar problemas de violencia y criminalidad en una comunidad, reservando todos los poderes formales a la policía.
Actividades autónomas de vigilancia y seguridad	Individualismo y mínima dependencia en la policía o en otros poderes formales	Estas formas de participación usualmente toman la forma de contratación de seguridad privada.

Fuente: Elaboración propia con base en Terpstra (2009).

La participación se configura como un indicador del nivel de democratización dentro de una institución policial ya que permite trasladar al campo político la administración de los diferentes intereses de la seguridad. Al mismo tiempo, genera relaciones sociales en dos vías, donde la autoridad utiliza los instrumentos que le fueron conferidos para velar por los derechos de las personas gobernadas, al tiempo que estas le piden cuentas y toman decisiones en conjunta sobre la forma en qué deben ser utilizados estos instrumentos. El concepto de gobernanza define de forma precisa esta teoría y sus implicaciones para esta investigación.

3.2. Concepto de gobernanza

Con base en lo descrito en este apartado, es posible delimitar y adaptar la definición de gobernanza a la seguridad local, al constituirse como la variable dependiente de este estudio. Gobernanza es una terminología de aplicación reciente en la ciencia política, misma que puede variar dependiendo de la definición o el énfasis de quien la estudie. Específicamente Natera (2004) la define como una forma de gobierno que: “es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno”.

Analizar la gobernanza permite entender las formas y los medios que se utilizan para gobernar. Es decir, al estudiar y clasificar las formas de gobernanza, en realidad estudiamos y clasificamos las formas en que se ejerce el poder entre una entidad que gobierna y sus gobernados. De hecho, este concepto permitió el surgimiento del término “buen gobierno” para referirse a las posibles soluciones ante problemas de gobernanza (Natera, 2004, p. 5).

Muchas veces el concepto de buen gobierno ha sido asociado a un paradigma ideológico liberal, que busca afianzar el papel del mercado y la empresa privada, en detrimento del Estado como entidad que provee servicios públicos directamente y toma decisiones sobre cómo administrarlos hacia los intereses comunes (Natera, 2004, p. 5). Sin embargo, el buen gobierno también puede referirse a otras experiencias políticas alternativas como es el caso del Movimiento Zapatista en el sur de México, quienes desarrollaron las llamadas “juntas de autogobierno” con el objetivo de empoderar a comunidades excluidas -particularmente indígenas y campesinas- (Stahler-Sholk, 2010). En otras palabras, se trata de una aplicación práctica de los principios de la democracia radical.

En esa dirección, la diferencia entre la gobernanza tradicional y la democracia radical consiste en que en la primera los espacios de participación son administrados de forma vertical (de arriba hacia abajo) para legitimar a las instituciones. Por su parte, la democracia radical busca generar redes horizontales de interacción que minimicen esa dependencia ante la institucionalidad formal para darle respuesta a las demandas sociales (Bevir, 2006, p. 434-345). Para efectos de esta investigación se entenderá la gobernanza y el buen gobierno de la seguridad como conceptos equivalentes situados en un punto medio entre estas dos formas de entenderles. Concretamente, al estudiar instituciones formales de seguridad sería contradictorio suponer que ellas buscan generar una menor dependencia hacia sí mismas cuando parte de su labor recae precisamente en políticas de control; sin embargo, tampoco es prudente conformarse con redes de gobernanza absolutamente verticales que limiten el pluralismo y la toma de decisiones colectivas dentro del ámbito de acción.

Específicamente, para el análisis comparado propuesto se observarán los mecanismos que permiten esta buena forma de gobernar la seguridad local, por ejemplo la existencia de espacios de toma de decisiones participativos y el acceso a la información policial que permita una participación informada. Aun así, estos indicadores por sí solos no explican la relación teórica que existe entre la institucionalidad y la gobernanza, por esa razón en la sección subsiguiente sobre teorías democráticas de la seguridad se exploran elementos estratégicos para el estudio de los cuerpos policiales que pueden incidir en prácticas más democráticas dentro de las policías municipales.

4. Teorías democráticas sobre la seguridad

Para entender la seguridad es necesario colocarla en su dimensión interseccional, como una condición que depende de diversas variables y no referirse

a ella exclusivamente como la ausencia de peligro. Las políticas de seguridad que emanan de los Estados usualmente están asociadas a reducir los fenómenos de la violencia y la criminalidad; sin embargo, incluso para las definiciones de estos conceptos se requiere de una mayor precisión ya que están sujetas a realidades propias.

Originalmente, el concepto de seguridad ciudadana se asoció al mantenimiento del orden público y al resguardo de la integridad y de la propiedad de quienes habitan en una determinada sociedad. Esta definición se alejó de la llamada seguridad pública -o seguridad nacional- que, al menos en América Latina, fue empleada por dictaduras militares para perseguir opositores (Vanderschueren, 2013, p. 280). Sin embargo, esa conceptualización todavía cuenta con enormes limitaciones para abarcar todo el ámbito de la seguridad, la cual se constituye como un derecho que procura ser garantizado por las instituciones públicas. Por ese motivo, esta investigación utilizará el concepto de seguridad humana para referirse a la seguridad en toda su amplitud (ver sección 4.1).

Por otra parte, es preciso definir que si bien el rol de un servicio policial también ha sido condicionado casi que desde su creación en las primeras comunidades sociales a la “aplicación de las leyes (...) la represión del delito, así como el mantenimiento del orden público”; los enfoques más recientes buscan tanto la participación ciudadana como la implementación de acciones en el marco de los derechos humanos (Rico, 2005, p. 17). Por esa razón, la forma en que se entiende la seguridad es elemental para definir la orientación y las funciones de un cuerpo policial.

Ahora bien, así como el concepto de seguridad ha evolucionado, también lo

han hecho las teorías que proponen un acercamiento a la policía como su objeto de estudio. Es así como la conceptualización de los servicios policiales pasó de “fuerzas del orden” a “fuerzas de seguridad”. A partir de ese momento su objetivo ya no era preservar un orden determinado, sino defender a las personas de sus inseguridades (Ríos, 2014, p. 92). En esa dirección, esta sección describe los abordajes teóricos de la seguridad dentro de un sistema político democrático en diálogo con los estudios de la violencia, la policía como institución y la actividad policial.

4.1. Teoría y concepto de la seguridad con enfoque de derechos humanos

Primero, es importante definir la seguridad humana como aquella que busca responder a los diferentes tipos de inseguridades que enfrentan las personas y su forma de interrelacionarse (ONU, 2015, p. 3). Dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Dependencia de Seguridad Humana elaboró un informe que describe la nueva orientación teórica de este concepto y lo resume como:

“(…) la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención que intentan reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudan a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todos.” (ONU, 2015, p. 5)

Para que una medida o política pública esté centrada en las personas, la ONU aclara que “se ocupa de la amplia gama de condiciones en las cuales la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas (...) se ven gravemente amenazadas” (ONU, 2015, p. 5). En otras palabras, las dimensiones que abarca de la seguridad humana no se limitan exclusivamente a la expresión inmediata de los fenómenos de violencia y criminalidad, sino que abarcan otras

variables importantes que pueden generar inseguridad como la pobreza, el desempleo, la precariedad laboral o incluso las prácticas ambientales insostenibles.

Es importante precisar que para cumplir con el enfoque de seguridad humana, las funciones de los cuerpos policiales en un sistema político democrático no se limitan a un exclusivo mantenimiento del orden público y a políticas represivas en contra de quienes hubieran violentado la propiedad o la integridad física de otras personas. Más bien, en razón de un abordaje más integral de la seguridad, se espera que los servicios policiales cuenten con estrategias exhaustivas y multisectoriales que puedan incidir en reducir las diferentes amenazas reales hacia los derechos de las personas, haciendo distinción únicamente cuando las condiciones de vulnerabilidad de un grupo obliguen a tomar acciones afirmativas.

En cuanto a las medidas de prevención ante las amenazas e inseguridades, la ONU indica que estas deben adaptarse a los contextos específicos donde se aplican (ONU, 2015, p. 5). Por otra parte, la seguridad humana indica que las políticas de control (aquellas donde el uso de la fuerza es necesario) deben guiarse de forma general por mecanismos de alerta temprana, la buena gobernanza y los instrumentos de protección social con enfoque abajo-arriba, es decir de carácter participativo (ONU, 2015, p.5). Es decir, se espera una respuesta proporcional ante las situaciones que se presentan. Los fenómenos de criminalidad y violencia generan una demanda de protección ante estas inseguridades, dentro de esa realidad las fuerzas policiales tienen un papel primordial.

El acervo teórico de la seguridad humana es un punto de partida para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas e instituciones que tienen como fin reducir las expresiones de violencia y criminalidad. Esta investigación se aleja de las teorías tradicionales que la criminología y sociología criminal han

utilizado para explicar estos fenómenos. Lo anterior en el tanto estos enfoques han provocado acciones estigmatizadoras y proclives a criminalizar condiciones de vulnerabilidad social como pueden ser la precarización, la edad, la nacionalidad o la etnia.

Para comprender la relación entre la seguridad, la violencia y la criminalidad, se partirá de las investigaciones realizadas por el sociólogo sueco Johan Galtung. Este autor divide la violencia en dos categorías: la que es visible y la que no; de igual manera la violencia no visible puede clasificarse como cultural o estructural, según como se presente. La violencia visible o directa es aquella que usualmente se asocia a la criminalidad, ya que sus manifestaciones traen repercusiones inmediatas contra derechos como la vida, la integridad física o la propiedad, e incluso pueden amenazar la convivencia y la paz social. Sin embargo, para Galtung (1998) la violencia directa usualmente es consecuencia de un entorno desfavorable para el resguardo de los derechos de las personas que coexisten en él (ver Figura 1).

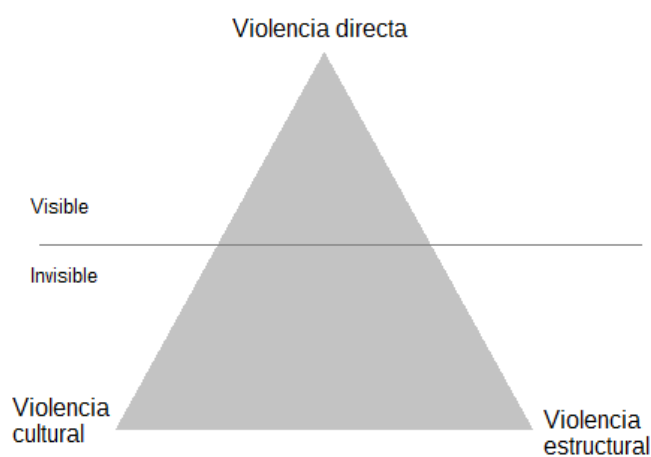


Figura 1. Triángulo de la violencia según Galtung (1998, p. 15).

De hecho, la violencia cultural y la violencia estructural pueden llegar a ser legales dentro de una sociedad y por ende la opinión pública no las asocia a la

criminalidad, ni las instituciones las tratan como formas de inseguridad. Más allá de eso, estas expresiones de la violencia en reiteradas ocasiones forman parte de los imaginarios y las hegemonías de las sociedades contemporáneas:

“La violencia directa, física y/o verbal, es visible en forma de conductas. Pero la acción humana no hace de la nada, tiene raíces. Se indican dos: una cultura de violencia (heroica, patriótica, patriarcal, etc.) y una estructura que en sí misma es violenta por ser demasiado represiva, explotadora o alienadora; demasiado dura o demasiado laxa para el bienestar de la gente.

(...) la violencia cultural y estructural causan violencia directa, utilizando como instrumentos actores violentos que se rebelan contra las estructuras y empleando la cultura para legitimar el uso de la violencia.” (Galtung, 1998, p. 15)

La exclusión social, las desigualdades socioeconómicas y territoriales, así como la discriminación -tanto por razones de género, etnia, edad u otra condición- son expresiones de violencia estructural. Al adaptar la teoría de Galtung al ámbito de lo local, es posible explicarla de forma tal que un barrio en condiciones de vulnerabilidad no es proclive a ser violento porque existe gente con naturaleza más violenta allí que en otros lugares, sino por sus circunstancias hostiles y sus propias inseguridades.

Con base en lo anterior, las políticas de seguridad que ejecutan los servicios policiales deben partir de la violencia y la criminalidad como fenómenos multicausales e irradiados por su contexto. En la sección subsiguiente se profundiza sobre el enfoque crítico utilizado.

4.2. Democracia radical como enfoque crítico sobre la seguridad

Los principios teóricos de la democracia radical, relacionados con los aspectos conceptuales de la seguridad humana y su gobernanza participativa constituyen un enfoque crítico hacia las perspectivas más comunes para enfrentar la violencia y la criminalidad. Al respecto, en lugar de prevenir la violencia desde sus causas estructurales y culturales, otras corrientes proponen que el comportamiento criminal puede ser intrínseco a una persona según el desarrollo de diferentes etapas de la vida y por ello genera un sesgo estigmatizador.

“En particular, el delito penal es un fenómeno multifacético con raíces tanto biológicas como sociales. Las teorías sobre desarrollo de la trayectoria de vida hablan de esta complejidad, dado que cada etapa de vida está asociada a un conjunto de factores de riesgo en constante evolución, incluidas las dotaciones biológicas; el tabaquismo, uso de drogas o el estrés durante el embarazo; crianza inconsistente o punitiva; pares antisociales; escolaridad pobre; barrios desfavorecidos o violentos; y escasas oportunidades laborales.”
(Chioda, 2016, p. 6)

Las teorías sobre el desarrollo de la vida parten de la existencia de factores biológicos y sociológicos que pueden provocar un comportamiento criminal. En consecuencia, proponen medidas ‘preventivas’ para reducir estas situaciones a largo de la vida, particularmente en la adolescencia y la juventud. No obstante, estas teorías en realidad reproducen enfoques punitivos para el tratamiento de las inseguridades. Desde esta perspectiva, no se trata de diseñar políticas sociales y garantizar el acceso a servicios públicos con el objetivo general de mejorar la calidad de vida de poblaciones vulnerables -consistente con las bases de un Estado Social de Derecho-. En su lugar, se recurre a una criminalización de la política social en el

tanto los objetivos de la política pública responden a criterios de reducción de fenómenos delictivos (no necesariamente violentos) que afectan determinados intereses.

El enfoque teórico de esta investigación no niega la relevancia de ejecutar políticas sociales y mejorar la convivencia democrática en el entorno local para reducir las inseguridades. Sin embargo, para alcanzar resultados efectivos es necesario que este tipo de acciones estén fuera del ámbito policial o de las fuerzas de seguridad. El objetivo de la intervención estatal debe orientarse a dar respuesta ante las demandas sociales que exigen mejor calidad de vida y que buscan expresarse en el campo de lo político. Desde la democracia radical la construcción de espacios seguros pasa necesariamente por reconocer la especificidad de intereses de quienes son gobernados, ello sin perder de vista un proyecto político que profundice derechos sobre los valores de la igualdad y la libertad. Es decir, una nueva articulación entre lo particular y lo universal (Mouffe, 1999, p. 32-33).

Esa nueva relación entre lo particular y lo universal se expresa concretamente mediante la construcción de un sentido común que haga frente a paradigmas hegemónicos que excluyen a grupos poblacionales del disfrute de entornos seguros. Por ejemplo, los enfoques tradicionales normalizan la ausencia de espacios de esparcimiento para personas jóvenes o el acoso que sufren las mujeres en la vía pública. Éstos no son vistos como problemas de seguridad reales o prioritarios; en última instancia pueden ser 'resueltos' mediante la ejecución de acciones de control ordenadas de forma vertical.

Este estudio se posiciona crítico frente a la reproducción de estos paradigmas hegemónicos y punitivos que pueden generar un sentimiento de seguridad para determinados grupos poblacionales en detrimento de otros. Prevenir la violencia de

forma efectiva y democrática requiere generar una gobernanza de la seguridad donde los diferentes intereses puedan ser contrastados.

Previo a analizar las dimensiones teóricas de las variables seleccionadas para esta investigación, es necesario precisar que la democracia radical es clara en señalar que muchas veces los intereses (en este caso, intereses de seguridad) pueden ser totalmente opuestos. Al respecto, dentro esta perspectiva las instituciones deben garantizar un balance de forma tal que se proteja a las minorías de las mayorías y a las mayorías de las minorías (Mouffe, 1999, p. 204). Tomar ese tipo de decisiones no es sencillo y cometer errores al hacerlo resulta inevitable. Por esa razón la institucionalidad debe legitimarse mediante un sentido pertenencia colectivo que se edifica a partir de lo expuesto en este apartado.

4.3. La relación entre lo político, la policía y lo policial

La discusión que se da desde lo político abarca un amplio espectro de temas de la seguridad; desde cuáles conductas penalizar hasta cómo prevenir la violencia o sobre qué tipo de situaciones emplear la fuerza.

La criminalización es el proceso por el cuál las sociedades aceptan la transformación de una conducta determinada en un delito. La evolución de estas reglas e instituciones, al menos dentro de los sistemas políticos democráticos, es un campo en disputa. Particularmente, durante en el periodo comprendido entre la década de los sesentas y la de los noventas “la delincuencia ha pasado de ser un evento marginal a una realidad cotidiana que invade hasta nuestros salones, ya que los medios de comunicación se encargan de transmitir cotidianamente noticias sobre este tema” (Vanderschueren, 2013, p. 274). Por esa razón, la presencia de estos asuntos dentro de la agenda pública ha sido predominante.

En América Latina, el estudio tradicional de la criminología se asocia principalmente a las definiciones legales del delito y es allí donde la respuesta estatal coloca su énfasis y hacia donde se han tendido a institucionalizar las políticas de seguridad. No obstante, la región también ha avanzado hacia reflexión de cómo los instrumentos del Estado pueden colocarse a favor de determinados intereses poderosos (Gabaldón, 2010, p. 264). Partiendo de esa realidad, es posible afirmar que pueden suscitarse ejemplos de criminalización de determinadas conductas o condiciones que amenazan algún tipo de hegemonía u orden particular.

Esta investigación no profundizará en el análisis de cómo las sociedades definen los fenómenos criminales y cómo estas definiciones pueden entrar en conflicto con el enfoque de seguridad humana. Sin embargo, es relevante situarse en una posición crítica frente la noción de que las estrategias que ejecuta un servicio policial están limitadas a combatir la criminalidad dentro del ámbito de las definiciones legales explícitas. Por el contrario, una institucionalidad exitosa de policía local debe involucrar a las comunidades para conocer sus inseguridades y posteriormente tomar las decisiones partiendo de las realidades del entorno. Como lo indican Dammert y Díaz (2005):

“La principal herramienta para el diseño e implementación de políticas eficientes y eficaces en la disminución de la delincuencia y la violencia en un territorio específico es el diagnóstico local de la seguridad ciudadana. En este sentido existe consenso sobre la necesidad de un diagnóstico detallado que permita la identificación de las temáticas, los factores protectores y de riesgo, en el ámbito de la seguridad, así como los espacios y población donde focalizar las acciones.”

Ahora bien, al retomar estos elementos fundacionales de las teorías

democráticas de la seguridad en conjunto con los alcances de la teoría institucional y de las teorías sobre la participación, es posible explicar la relación causal que subyace en esta investigación. Dentro de la teorización sobre las fuerzas policiales usualmente se estudian dos elementos constitutivos: la policía y lo policial (Ríos, 2014).

Estudiar la policía, particularmente en el contexto latinoamericano, significa problematizar sobre su marco legal e institucional, así como conocer sus características intrínsecas que puedan dar luces sobre la introducción de mecanismos que reduzcan los posibles errores a la hora de ejercer sus funciones. Dentro de los discursos académicos de la seguridad, la reforma policial toma un papel determinante al momento de construir teoría, ya que sus horizontes normativos son precisamente la “profesionalización, modernización y democratización” de estos servicios (Ríos, 2014, p. 96). Retomando a March y Olsen (1984), las instituciones no son necesariamente producto de un diseño consciente. Por ello es relevante la discusión teórica sobre su diseño con el objetivo de analizar la forma en que ejercen su gobierno.

Precisamente, este gobierno de la seguridad comprende el otro elemento constitutivo del acervo teórico sobre las fuerzas policiales, es decir lo policial. Dentro de este ámbito, los teóricos latinoamericanos y los teóricos anglosajones suelen problematizar el análisis de forma distinta, al menos en los estudios más recientes. En los países anglosajones se realiza “la importancia de otras actividades, policiales como la la producción y administración de información, la solución alternativa de conflictos (...)”; mientras que en América Latina se coloca el énfasis en el “vínculo violencia-policía, sin perder de vista el carácter político de esta relación” (Ríos, 2014, p. 106).

Para el contexto de esta investigación, en el énfasis de los teóricos latinoamericanos subyacen los posibles elementos diferenciadores de las policías municipales costarricenses dentro de su institucionalidad y gobernanza. A partir de ahí es posible partir de una posible relación entre la policía y lo policial, es decir entre cómo están diseñadas estas instituciones y la forma en que ejercen gobierno dentro del ámbito de acción.

Retomando la teoría institucional, es posible entonces que el diseño de la institucionalidad (la policía) defina a la gobernanza (lo policial). El cuadro siguiente resume cómo se relacionan las diferentes teorías y conceptos explicados con anterioridad, así como su relación respecto de las posibles observaciones empíricas que serán retomadas en la descripción del procedimiento metodológico.

Cuadro 2

Vínculos teórico-conceptuales aplicables a posibles observaciones empíricas

Conceptualización dentro de la teorías institucionales y participación	Conceptualización dentro de las teorías de seguridad	Variable de análisis	Observaciones empíricas normativas
Institución (policía municipal).	La policía.	Diseño institucional.	Mecanismos orientados a reducir errores en el cumplimiento de sus funciones. Capacitación orientada a la aplicación del concepto de seguridad humana.
		Disponibilidad de recursos.	Recursos proporcionales con la población para colaborar en la reducción de las inseguridades dentro de un territorio.
Gobierno democrático y participativo.	Lo policial.	Gobernanza de la seguridad.	Mecanismos de participación. Acceso a la información. Estrategias policiales orientadas a la prevención de los diferentes tipos violencia y no a su reproducción.

Fuente: Elaboración propia con base en Ríos (2014), Galtung (1998), y Dammert & Díaz (2005).

A modo de cierre de este marco teórico-conceptual, es necesario dejar en evidencia que un diseño más democrático de la policía puede entrar en tensión con una forma consistente de ejercer lo policial o el gobierno de la seguridad. Como ya se ha mencionado, la participación es un elemento fundamental para hacer valer el pluralismo y comprender mejor las demandas en torno a este tema; no obstante, también es cierto que los imaginarios de una cultura autoritaria pueden generar respuestas institucionales consistentes con ese pensamiento y afectar la gobernanza en este ámbito. La teoría democrática sobre la seguridad está limitada por su contexto y en esa dirección, este estudio exploratorio se encuentra confinado a esa realidad.

Procedimiento metodológico

1. Consideraciones generales

A continuación se describen los procedimientos metodológicos definidos para acometer esta investigación. Por principio, este estudio se inserta dentro de un enfoque de la investigación comparado; en el tanto para el estudio de estos casos no es factible aplicar una metodología absolutamente cuantitativa (large-N) y tampoco se centra en estudiar una sola muestra específica de un objeto de estudio como sucede normalmente con los estudios de caso.

En razón de lo anterior, la información necesaria para esta investigación fue recolectada con técnicas tanto cuantitativas como cualitativas; sin embargo, las variables fueron operacionalizadas y calibradas mediante valores que van del 0 al 1 con el objetivo de establecer relaciones de necesidad o suficiencia entre ellas mediante un modelo construido con base en la técnica del análisis comparado (qualitative comparative analysis, QCA por sus siglas en inglés) y siguiendo la lógica de análisis metodológico propuesta por Ragin (2000). Por otra parte, como se señaló en el estado del arte, el estudio de las las policías municipales en Costa Rica no ha profundizado sobre casos institucionales. En esa dirección, el procedimiento metodológico también corresponde a una aproximación exploratoria sobre este objeto.

Para profundizar sobre las instituciones policiales locales como objeto de estudio, se tomaron como fuentes primarias la revisión documental de reglamentos, manuales, guías o cualquier archivo que pueda concernir a la ejecución de sus funciones en cada uno de los cantones seleccionados. Por otra parte, con el objetivo de determinar información que usualmente no se encuentra escrita (por ejemplo las

decisiones político-estratégicas sobre operaciones o los mecanismos de participación ciudadana) se realizaron entrevistas con las personas que ocupan los cargos de jefatura de las policías municipales y con otros actores relacionados con los procesos locales de seguridad. La información proveniente de los cuestionarios fue verificada mediante otros documentos como actas, proyectos, revistas y resoluciones a los que se tuvo acceso. Debe entenderse entonces que la unidad de análisis es el cantón y dentro de este, su cuerpo policial autónomo.

2. Selección de los casos

Para este análisis comparado o modelo QCA se seleccionaron seis casos de cantones que cuentan con policías municipales vinculadas a la RNPM², lo cual supone un grado mínimo de institucionalización. Para los criterios de selección se utilizaron los datos disponibles que pudieran garantizar un nivel aceptable de diversidad entre las observaciones. No existe ningún indicador que mida variable alguna sobre las policías municipales costarricenses; por ello se elegirán como variables de selección la ubicación geográfica, la población y la tasa de homicidios dolosos de cada cantón, siendo este último un indicador clave sobre la inseguridad.

En concreto, se seleccionaron tres cantones que pertenecen al Gran Área Metropolitana (GAM) y tres que están fuera de esta zona, de acuerdo con el ordenamiento propuesto por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. A su vez, se eligió un cantón para cada una de estas zonas que cuenta con una tasa de homicidios dolosos locales menor a la media nacional del año 2013 que fue de 8,7 muertes por cada cien mil habitantes. Se eligió este año en el tanto es el dato

² Estos cantones son San José, Alajuela, Heredia, San Rafael, San Pablo, Escazú, Santa Ana, Desamparados, Cartago, La Unión, Garabito, Santa Cruz, Belén, Mora, Moravia, Coronado y San Ramón (Gätjens, 2016).

más cercano al año de estudio en que se puede encontrar esta estadística según el cantón y verificada por un índice de desarrollo cantonal que puede garantizar confiabilidad del muestreo.

Durante la selección también se procuró que existiera variación entre la población de las muestras según los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2011. Dentro de los casos elegidos se obtuvo una desviación estándar de 94290 personas, la cual resulta aceptable para los cantones costarricenses que forman parte de la RNPM y que en total tuvieron una desviación estándar de 80653 personas para ese mismo censo. Ninguna provincia cuenta con más de un caso para evitar sobre-representación.

Cuadro 3

Casos seleccionados para el estudio, según su población, pertenencia zona geográfica y tasa de homicidios dolosos cantonal

Cantón	Población (2011)	Zona geográfica	Tasa de homicidios dolosos (2013)
San José	288054	GAM	16,1
Cartago	147898	GAM	4,9
San Ramón	80566	Fuera del GAM	6,8
Santa Cruz	55104	Fuera del GAM	9,9
Belén	21633	GAM	16,8
Garabito	17229	Fuera del GAM	15,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda (2011); Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos (2013); Índice de Progreso Social de Costa Rica (2016).

3. Operacionalización de las variables

Partiendo del marco teórico-conceptual y de la metodología sugerida por Ragin (2000), ésta investigación cuenta con dos variables independientes relacionadas a una variable dependiente que podría explicar las relaciones que

existen entre el diseño institucional de la policía municipal -orden normativo- y sus recursos -orden exógeno-, respecto a la forma en que se gobierna la seguridad por parte de las autoridades locales (March & Olsen, 1984, p. 744).

La variable de recursos disponibles cuenta con un indicador que permite explorar si existe un financiamiento consistente, definido y suficiente para las políticas de seguridad dentro del cantón, cuya ejecución estaría asignada a las policías municipales. Al mismo tiempo, se toma como otro indicador la proporcionalidad de oficiales de la policía municipal y de la Fuerza Pública respecto a la población del cantón. Esta variable se configura como independiente en razón de los alcances del institucionalismo teórico respecto al orden exógeno en donde factores externos -como la disponibilidad de recursos- también pueden guiar, facilitar o limitar las actividades del gobierno de la seguridad.³

El diseño institucional se descompone mediante una serie de indicadores que permiten analizar los regímenes disciplinarios y los programas de capacitación disponibles para cada una de las policías municipales. Si estos documentos abordan la vulnerabilidad social de las poblaciones a tratar, promueven tácticas policiales respetuosas a la dignidad de las personas y definen claramente los mecanismos contra posibles abusos de autoridad, se puede determinar que el modelo institucional -en lo básico- tiene una orientación democrática y respetuosa de los derechos humanos (ver Cuadro 4).

³

Proporción media aceptada por las Naciones Unidas (ONU, 2010, en línea).

Cuadro 4

Variables independientes del presente estudio, según índice e indicadores

Variable	Supuestos deseables	Indicadores
Recursos disponibles para las policías municipales	Fuentes de financiamiento definidas para las políticas de seguridad y un número proporcional de oficiales dentro del cantón.	a) Financiamiento definido para las políticas de seguridad.
		b) Proporcionalidad del recurso humano policial.
Diseño institucional de las policías municipales	Elementos estructurales que influyen en las policías municipales como institución política orientada a la reducción de las inseguridades, la prevención de los diferentes tipos de violencia (Galtung, 1998) y el resguardo de los derechos humanos.	a) Regímenes disciplinarios.
		b) Programas de capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

La variable dependiente de esta investigación corresponde a la gobernanza de la policía municipal entendida como la forma intrínseca de ejercer del gobierno en su ámbito de funciones, es decir la seguridad. Para definir qué aspectos determinan esta variable dependiente, se seleccionaron indicadores de participación y acceso a la información con base en la clasificación de la gobernanza local de la seguridad de Tepstra (2009).

Por otra parte, las estrategias policiales se constituyen como otro indicador con base en la teoría de la violencia de Galtung (1999), así como de su relación con lo político (Paulsen, 2005; Vanderschueren, 2013). Si estas estrategias son punitivas también están relacionadas a una toma de decisiones cerrada y centralizada, que tiene como objetivo utilizar estos servicios para resguardar el interés de las élites locales y su hegemonía. Para conocer este aspecto operativo de la seguridad local como parte de la variable dependiente, se analizaron categorías que corresponden a prácticas comunes que se ejecutan desde las policías locales de forma sistemática -en otras palabras, se de acciones planificadas para alcanzar objetivos determinados y no de sucesos aleatorios- (ver Cuadro 5).

Cuadro 5

Variable dependiente del presente estudio, según índice e indicadores

Variable	Supuestos deseables	Indicadores
Gobernanza dentro de la policía municipal	Forma de ejercer el gobierno de la seguridad de forma democrática, abierta y participativa por parte de las autoridades locales.	a) Existencia de espacios para toma de decisiones participativas sobre seguridad.
		b) Acceso a la información policial.
		c) Estrategias locales de seguridad orientadas a la prevención de la violencia.

Fuente: Elaboración propia.

4. Construcción del modelo comparado o QCA

En esta sección se describen los detalles del modelo propuesto para estudiar de forma comparada las policías municipales en Costa Rica. Vale precisar que esta investigación se limita temporalmente al año 2016, en el tanto el objetivo es conocer la situación actual de las instituciones policiales cantonales como unidad de análisis. Por esa razón, no es de interés para el modelo QCA detallar la evolución temporal del objeto de estudio. Se parte de una institucionalización ya consolidada que le permite a los cuerpos policiales municipales contar con elementos propios que les definen como actores políticos -que ejercen el poder-.

Lo anterior también reduce la incertidumbre creada a partir del cambio de periodo del gobierno municipal en el año de análisis. La teoría institucional es clara en señalar que una entidad ya institucionalizada cuenta con la suficiente rigidez estructural para no ser afectada en mayor medida por los comportamientos individuales, a menos que lo que se persiga sea una reforma político-institucional (lo cual aun así requiere de tiempo para concretarse). De todas formas, si se hubiesen implementado reformas recientes al objeto de estudio institucional en alguno de los

cantones, estas quedarán consignadas en el desarrollo de la investigación mediante notas al pie de la página.

4.1. Técnicas de recolección de información

Para la recolección de información de los indicadores de las variables de recursos y diseño institucional se utilizarán técnicas de revisión documental utilizando exclusivamente fuentes vigentes durante el año 2016 como información primaria y fuentes de hasta cuatro años anteriores como información secundaria. En ese sentido, los documentos a analizar constituyen las estimaciones de población de los cantones, presupuestos, reglamentos, guías, manuales y ordenanzas municipales que cuentan de forma escrita la programación de las policías municipales como instituciones. Todos los materiales constituyen información pública que será solicitada a las autoridades respectivas mediante una nota donde se indican los fines de esta investigación y será recolectada preferiblemente en formato físico en el momento de que se programan las entrevistas.

En esa dirección, se programaron entrevistas a todas las personas directoras de las policías municipales de los cantones seleccionados, o en su defecto, aquella persona inmediata de mayor rango disponible dentro de la estructura policial. El cuestionario está destinado para acceder a información operativa que usualmente no está disponible en los documentos que se revisarán y es necesaria para la calibración de dos de las tres variables de este estudio. De todas formas, la información que se facilitó en las entrevistas será triangulada con documentación que la respalde -fuentes secundarias- y mediante entrevistas a otros actores involucrados con los procesos locales de seguridad. Los cuestionarios completos están disponibles en los anexos.

El cuestionario fue diseñado para ser aplicado de forma presencial y a su vez, controlar la confiabilidad de las respuestas mediante una conducción más amplia de la entrevista para establecer el valor de los indicadores. Las personas sujetas al cuestionario suministraron información pública de su competencia, por lo que se da por supuesto el principio de veracidad, el cual de todas formas será explicado antes de aplicar este instrumento.

4.2. Sistematización de la información dentro del modelo QCA

La información recolectada fue sistematizada y calibrada en tablas para facilitar su comprensión dentro del modelo QCA. Los datos tabulados fueron interpretados y explicados de forma rigurosa para resguardar la confiabilidad científica de la investigación. La calibración de las variables se hizo en conjuntos de lógica difusa (fuzzy-sets), y cuando la información no permitía mayor gradualidad se utilizaron conjuntos de lógica dicotómica (crisp-sets). La aplicación de fuzzy-sets es pertinente ya que las observaciones cuentan con un nivel de difusividad importante que es posible y conveniente registrar en este estudio. De hecho, según Ragin (2000) la idea de los fuzzy-sets es “facilitar escalas de membresía dentro de un conjunto, que permitan membresías parciales o difusas”.

Por ejemplo, al hablar del indicador de participación dentro de la variable de la gobernanza en la seguridad, un caso cuya calibración sea 0.05 se encuentra casi totalmente afuera del conjunto. Es decir, se trata de una policía que prácticamente no posee mecanismos de participación. De esa forma, 0.0 significa totalmente afuera del conjunto, 0.2 equivale a casi totalmente afuera del conjunto, 0.4 es más afuera que adentro del conjunto; 0.6 es más adentro que afuera del conjunto, 0.8 es casi totalmente dentro del conjunto y 0.95 vale como totalmente dentro del conjunto.

No se calibraron valores con 0.5 ya que es necesario que el indicador pueda colocarse con una tendencia clara hacia adentro o hacia afuera del conjunto lógico analizado. Tampoco se calibraron valores en fuzzy-sets con un 1, ya que la teoría supone que siempre hay espacio para mejorar aunque se cumplan todas las condiciones. También en algunos indicadores se utilizaron intervalos de calibración con cuatro opciones para fuzzy-sets que así lo requieran (0.0, 0.33, 0.67 y 0.95) y de forma lógica se utilizaron solo opciones (0 y 1, es decir pertenece o no pertenece) en los conjuntos dicotómicos o crisp-sets.

Una vez todos los indicadores se encuentren sistematizados para cada uno de los casos se realizarán nueve cruces de variables en el programa de computación 'fsQCA'. Lo anterior significa que las variables independientes se cruzaron con los resultados de cada uno de los indicadores de la gobernanza democrática de la seguridad. Esto permitirá establecer las relaciones de necesidad o suficiencia que se propuso analizar en este estudio. Finalmente, la aplicación de este modelo permitirá la realización del objetivo general de la investigación.

Limitaciones metodológicas

Limitaciones en la recolección de la información

Por motivo de limitaciones presupuestarias y temporales esta investigación tuvo que prescindir de otras técnicas de recolección de información como la observación no participante o grupos focales con otros actores. En esa dirección, los resultados que arrojó este estudio exploratorio son una aproximación inicial a la institucionalidad y al gobierno de las policías municipales en Costa Rica. Por esa razón, estos hallazgos deberán complementarse con estudios posteriores que permitan profundizar sobre la aplicación de las teorías democráticas de la seguridad y la participación en el ámbito local de la seguridad.

En los resultados que se presentan en los capítulos siguientes se eliminó toda referencia al caso del cantón de Santa Cruz que fue incluido en la propuesta metodológica original. Lo anterior debido a que no fue posible realizar una entrevista con la directora de este cuerpo policial, a pesar de que se le insistió sobre la importancia de dicho estudio por diversos medios. Sin embargo, la supresión de este caso no afecta los criterios de selección, ya que en términos geográficos solo existen tres policías municipales fuera del Gran Área Metropolitana y para esta investigación se tomaron en cuenta dos casos.

Limitaciones en el análisis de los resultados

En razón de la naturaleza exploratoria de este estudio, el número de casos permite identificar tendencias importantes sobre las causas de la buen gobierno de la seguridad, así como del diseño institucional de la policía municipal. Sin embargo, los resultados no deben considerarse como una explicación teórica en el tanto se

requieren más investigaciones para poder comprobar o descartar posibles hipótesis.

De igual forma, el limitado número de casos puede generar resultados que son teóricamente inconsistentes. Esto ocurre debido a que el algoritmo del programa de computación 'fsQCA' busca relaciones y simplifica entre los valores que fueron ingresados sin importar su significado teórico, por lo que el azar puede provocar este tipo de inconsistencias. En esta situación se rechazaría la solución del modelo y se probaría otra forma de realizar el análisis que permita algún tipo de resultado -si es que existe- que no contradiga el marco teórico expuesto. Para evitar esto, en algunas ocasiones el programa de computación solicita implicantes primarios para la simplificación de posibles soluciones, lo cual será abordado en la presentación de resultados.

Capítulo I

Contexto de las policías municipales en Costa Rica

1. Contexto normativo y jurídico

Las competencias policiales de los gobiernos locales en Costa Rica se desprenden en principio del artículo 170 de la Constitución Política, el cual garantiza expresamente la autonomía de las corporaciones municipales. Esta autonomía se ejerce sobre el territorio mediante una administración y un presupuesto propios, así como la definición de las políticas prioritarias para el desarrollo del cantón. Específicamente, el Código Municipal en su artículo 4 expone de forma clara estas aristas, sin limitar o precisar cuáles políticas o cuáles proyectos de desarrollo debe ejecutar una municipalidad:

“Artículo 4.- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen las siguientes:

(...)

c) Administrar y prestar servicios públicos municipales

(...)

h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de necesidades y los intereses de la población.

(...)”

A pesar de lo expuesto en el Código Municipal, existe un vacío sobre las funciones propias de la policía municipal en el tanto los artículos 139 y 140 de la Constitución Política le otorgan rango constitucional a la Fuerza Pública (policía nacional) y en razón de lo anterior, ejercen su supremo mando el o la Presidente de

la República, quien delega las funciones operativas al Ministro o la Ministra del ramo. Por esa razón, la existencia de un cuerpo policial que dependía de las órdenes de un alcalde o alcaldesa -y en un principio, ejecutivos municipales- no estaba blindada en la normativa y por ello se cuestionó su legalidad ante la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones.

El alto tribunal constitucional costarricense ha fallado de forma consistente, aclarando la constitucionalidad de la policía municipal, siempre y cuando cuente con funciones distintas a las de la Fuerza Pública y dentro del marco de una territorialidad. Parte de la sentencia 4705-2005, que aborda estas competencias municipales, se lee de la siguiente manera:

“(...) se ha venido entendiendo la participación de la policía municipal, desde el punto de vista de la vigilancia y control de los servicios propiamente comunales, como por ejemplo, el cuidado de los parques, la protección de los edificios municipales, el control sobre las ventas estacionarias y ambulantes, la fiscalización sobre los patentados de licores y centros de juegos permitidos, así como las acciones que deriven como consecuencia de esa fiscalización, todo ello, considerando a la Municipalidad como institución encargada de los intereses y servicios locales (...).”

En resumen, existen algunos intereses de resguardo del orden público que son intereses nacionales y por lo tanto corresponden a la Fuerza Pública, así como existen intereses locales y comunales que podrían ser resguardados por una autoridad policial municipal.

Debe entenderse además, que los fallos de la Sala Constitucional no cercenan la actuación de la policía municipal exclusivamente a los ejemplos de la

sentencia, que incluso se limitan a precisar algunas acciones de control. Como lo explica Salazar (2014) en su tesis, existe una amplia variedad de intereses locales que podrían ser defendidos por la policía municipal. Además, estos intereses pueden fomentar la prevención situacional y social de la criminalidad bajo un enfoque de seguridad humana y de derechos, tal y como se precisó en el marco teórico-conceptual de esta investigación. En la práctica, la ausencia de una ley reguladora no ha impedido que las municipalidades le encomienden a sus policías una serie de nuevas tareas.

De esa forma, las policías municipales pueden ejercer funciones complementarias a la de la Fuerza Pública como autoridad civil y en ese sentido velar por el cumplimiento de varias leyes, mientras las funciones no estén reservadas para otro cuerpo policial. Los patrullajes preventivos, la vigilancia de los espacios públicos e incluso la reacción ante un hecho delictivo cometido en flagrancia pueden ser tareas realizadas por la policía municipal.

Por otra parte, la reforma a Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial del año 2012 habilitó la posibilidad de que las municipalidades conformasen sus propios cuerpos de inspectores de tránsito, con lo cual se convierte en la única función de seguridad local que fue creada expresamente por normativa nacional:

“ARTÍCULO 214.- Inspectores municipales de tránsito

Sin perjuicio de las labores ordinarias de la Policía de Tránsito, en cada cantón podrá investirse a policías municipales como inspectores de tránsito municipal, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la Dirección General de Tránsito para la designación de sus inspectores. Para ello, el alcalde del municipio respectivo deberá presentar la solicitud ante la Dirección

General de Tránsito, órgano que deberá resolver la solicitud en el plazo de veinte días hábiles.

Los inspectores municipales de tránsito podrán confeccionar las boletas por infracciones contempladas en los artículos 96, 143, 144, 145, 146 y 147 de esta ley.

(...)

El avituallamiento de este cuerpo policial corresponderá a la municipalidad respectiva.”

Como se desprende de dicho artículo, no existe ningún impedimento para que un miembro de la policía municipal también pueda fungir como inspector local de tránsito. De hecho, según la Red Nacional de la Policía Municipal (RNPM), se ha trabajado con diferentes cantones en mejorar las acciones asociadas al control del tránsito (Gätjens, 2016).

En resumen, a pesar de que las policías municipales no cuentan con una ley que les garantice expresamente sus funciones, estas ejecutan un amplio rango de operaciones policiales como autoridad civil encargada de velar por los intereses territoriales de la seguridad. Precisamente, el fortalecimiento y desarrollo de las policías municipales se dan en un contexto sociopolítico que propicia de mayores demandas sociales en la línea con la reducción de las inseguridades.

2. Contexto sociopolítico

La seguridad es un tema presente dentro del debate político costarricense y que si bien ha variado en importancia según la coyuntura, normalmente se ha mantenido como una de las principales preocupaciones de las y los habitantes. De

acuerdo con los estudios de opinión pública del CIEP de la Universidad de Costa Rica que fueron elaboradas en agosto y noviembre del año 2015, la inseguridad se ubicaba como uno de los tres problemas con mayor número de respuestas repetidas, e incluso llegó a alcanzar el segundo lugar a finales de ese año (Pignataro, 2015, p. en línea).

Lo anterior refleja una sensación constante de inseguridad en la población costarricense. Las estadísticas policiales y judiciales apuntan a que el aumento de la violencia en la última década es real según la tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes. Según las autoridades judiciales, este indicador “refleja en buena medida la violencia en un país” (Poder Judicial, 2006, p. 4), en parte por constituirse como la lesión a los derechos más perjudicial que existe y además servir como punto de comparación de la seguridad a nivel internacional debido a que el subregistro es prácticamente nulo (ver Gráfico 1).



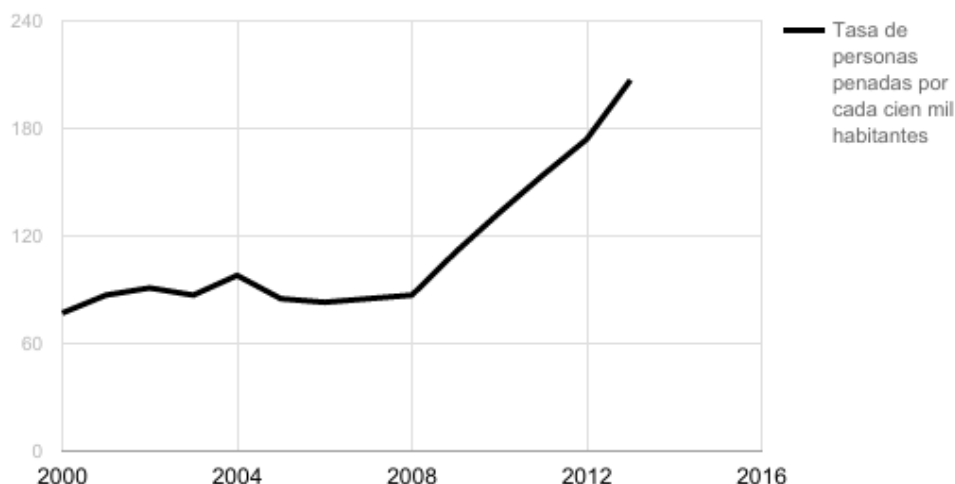
Fuente: Estadísticas del Poder Judicial (2004, 2009, 2014, 2018)

Durante el principio del Siglo XXI, esta tasa se mantuvo relativamente estable en Costa Rica, en un promedio de 6,6 homicidios por cada cien mil habitantes en los cinco años que comprende el período 2000-2004. No obstante, en el año 2005 este indicador inició una tendencia de crecimiento, la cual se aceleró en el año 2008 y superó los 11 homicidios por cada mil habitantes desde el año 2009 hasta el 2012. Posteriormente tuvo una leve reducción durante dos años solo para volver a incrementarse hasta el último registro en 2015.

Estos indicadores encendieron alertas en las autoridades encargadas de la seguridad, así como en los actores políticos cercanos al tema -principalmente en la Asamblea Legislativa-. Por ello en 2011 se aprobó la Ley N° 9024 que crearía un nuevo impuesto a las personas jurídicas, mismo que para el año 2013 financiaría con más de treinta mil millones de colones la compra de equipo y el reclutamiento policial en el MSP (Presupuesto Ordinario de la República 2013, p. ING-2). Si bien la ley fue declarada inconstitucional por vicios de procedimiento, fue introducida de nuevo con carácter de urgencia en la corriente legislativa.

Los datos también demuestran que durante el mismo periodo de años aumentó exponencialmente la tasa de personas penadas -aquellas que fueron efectivamente condenadas- por cada cien mil habitantes. Lo anterior atendiendo a las nuevas directrices de flagrancia que se pusieron en práctica a partir del año 2008 y fomentaban las sentencias rápidas de aquellas personas encontradas cometiendo un delito en el acto (ver Gráfico 2).

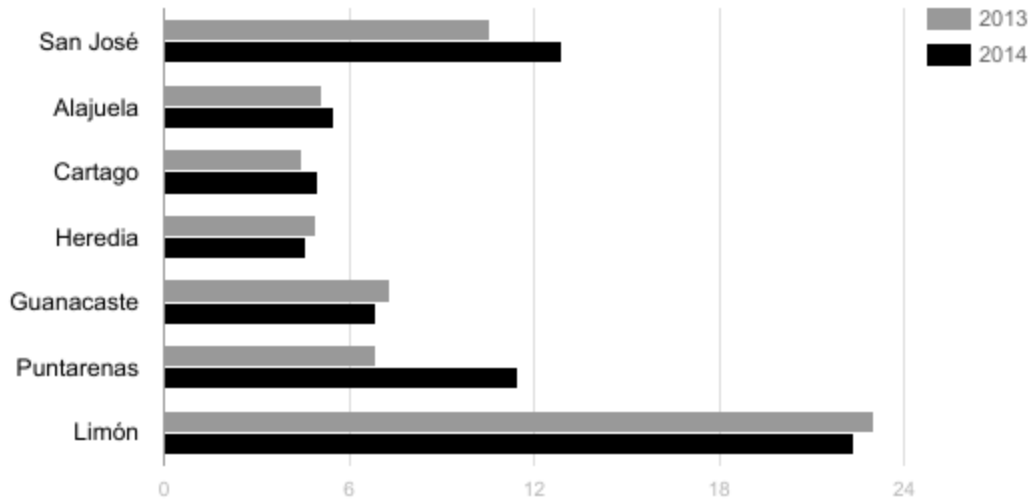
Gráfico 2
Tasa de personas penadas por cada cien mil habitantes
Costa Rica, 2000-2013



Fuente: Estadísticas del Poder Judicial (2004, 2009, 2014)

Con base en lo anterior es prudente afirmar que Costa Rica se encuentra en un contexto delicado respecto a la inseguridad y la violencia. Como respuesta habitual a esas circunstancias, las autoridades también realizaron una revisión estratégica de las políticas de seguridad que se ejecutaron a nivel nacional y local en ese momento. Al observar el Gráfico 3, son claras las diferencias entre provincias del país respecto a la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes es evidente y deja en evidencia que existen regiones más violentas que otras -principalmente Limón y San José-.

Gráfico 3
Tasa de homicidios dolosos por cada cien mil habitantes, según provincia
Costa Rica, 2013-2014



Fuente: Estadísticas del Poder Judicial (2016)

Desde el nivel municipal, se promovió la creación y el fortalecimiento de las policías municipales, las cuales comprenden el objeto de estudio de esta investigación. Aun así, destaca que en Limón, a pesar de la provincia más violenta, no se había creado ningún cuerpo de policía municipal al momento de concluir esta investigación. También debe mencionarse que con excepción de San José, las provincias costeras presentan este indicador de forma más deteriorada y aun así solo existen dos cantones que han consolidado servicios municipales de seguridad (Garabito y Santa Cruz).

Por otra parte, desde el Gobierno Central -en colaboración con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo- se promulgó en el año 2011, la Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz (POLSEPAZ). Esta política orientadora de toda la acción estatal para resguardar la seguridad fue extensamente consultada a actores políticos de diferentes partidos y a

representantes de los tres poderes de la República. El documento sugiere una mayor articulación de instituciones del Estado en labores predominantemente preventivas, sin embargo, también apunta a mejorar la capacidad institucional para ejecutar políticas de control, especialmente contra el crimen organizado (Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 29-30).

Respecto a las autoridades locales, POLSEPAZ es escueta y no menciona ningún rol en particular para la policía municipal. Sin embargo sí hace referencia una breve referencia a la necesidad de involucrar a las municipalidades en el diseño y fortalecer sus capacidades técnicas ejecución de políticas de seguridad (Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, p. 47).

A pesar de lo anterior, el número de policías municipales ha ido creciendo y por eso en el año 2015 se creó la RNPM, en coordinación la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) que actualmente integra a 17 cantones que cuentan con policías municipales. Desde su creación se reúnen una vez al mes y toman acuerdos por consenso, dentro los cuales destacan la búsqueda de uniformidad en funciones, procedimientos y reglamentación (Gätjens, 2016).

En resumen, el contexto sociopolítico previo a la delimitación temporal de este estudio demuestra una mayor preocupación y una constante demanda ciudadana en torno a la seguridad. Los datos indican que efectivamente existe un aumento importante de violencia, el cual ha sido contestado en mayor medida por políticas nacionales de control como los tribunales de flagrancia y el aumento de la inversión en equipos policiales, con el fin de sancionar posibles conductas criminales. Ello a pesar de que la prevención es una de los principales ejes de POLSEPAZ -que sigue siendo la política nacional en vigencia en materia de seguridad y paz-. Al mismo tiempo, la articulación estructurada entre las diferentes policías municipales apunta a

ser reciente.

A lo anterior se le debe sumar el sustento jurídico que permite el funcionamiento de las policías municipales, que como se aclaró en la primera sección es escueto en delimitar específicamente su ámbito de acción. Por esa razón, dentro de esta realidad de la seguridad costarricense, es fundamental comprender que el diseño institucional de las policías municipales y las formas en qué ejercen sus funciones. En el siguiente capítulo se presentan los resultados de analizar la gobernanza local de la seguridad dentro del objeto de estudio y se expone la primera variable calibrada dentro del modelo QCA.

Capítulo II

Gobernanza local de la seguridad en Costa Rica

1. Midiendo la gobernanza local de la seguridad

Como se explicó con amplitud en el marco teórico-conceptual de esta investigación, la buena gobernanza local de la seguridad (Bevir, 2006; Dammert & Díaz, 2005; Ríos, 2014) se entiende como una combinación efectiva de indicadores que permitan a las entidades encargadas de administrar estos intereses -en el caso costarricense, la policía municipal- ejercer su poder y sus funciones de manera democrática y participativa. Además, la teoría institucional aplicada a los modelos policiales supone que el resultado de esta variable está guiada por un diseño de reglas y procedimientos que definen la conducta social. Por esa razón, medir la gobernanza supone un reto metodológico en el tanto la información empírica no está sistematizada y por el contrario, se requiere de la construcción del dato y su posterior verificación.

Esta investigación recabó información sobre las formas de gobernanza de la seguridad mediante un cuestionario semi-estructurado y aplicado a cada director o directora de las policías municipales estudiadas (ver Anexo 1). Posteriormente se contrastó lo expuesto con otras fuentes de información. En el caso de los indicadores de participación e información, los cuerpos policiales respaldaron la existencia de los canales descritos mediante muestras de los documentos o canales respectivos. Como elemento adicional se incluyó un apartado respecto a los mecanismos de coordinación con la Fuerza Pública, los cuales fueron contrastados mediante otra entrevista semi-estructurada a la Viceministra de Programas Preventivos del Ministerio de Seguridad Pública. Sin embargo, esta sección no fue calibrada ya que como parte de un estudio exploratorio su intención también es

presentar las otras perspectivas y generar inquietudes teóricas al respecto (ver Anexo 2).

Una vez recolectada la información se procedió a su calibración según la lógica de seis valores de análisis propuesta por Ragin (2008), con el fin de que ésta pudiese ingresarse al modelo de análisis comparado. A continuación se exponen los principales hallazgos en los indicadores estudiados y la construcción del resultado calibrado, según cada caso.

2. Resultados de participación

Para el análisis de la participación en las acciones de las policías municipales se consultó a las y los directores de estos cuerpos sobre los mecanismos específicos con los que cuentan para hacer efectivo este ejercicio democrático. En concordancia con la metodología de fuzzy-sets se clasificaron en las respuestas en cuatro posibles alternativas difusas según su pertenencia al conjunto (ver Cuadro 6). En este apartado se describen cuáles son los resultados de este indicador en cada una de las policías municipales estudiadas y cuáles fueron los pasos para llegar a esa conclusión.

Cuadro 6

Propuesta de calibración para el indicador de participación

Indicador	Valor	Observación propuesta
PC00 Participación en la toma de decisiones sobre el gobierno de la seguridad (rol de la policía municipal)	0.95	Existen mecanismos de participación frecuentes que permiten la toma conjunta de decisiones entre comunidad y la policía municipal.
	0.8	Existen mecanismos de participación que inciden en la operatividad de la policía municipal, incluso con espacios de toma de decisiones conjunta, aunque esta no es tan frecuente.
	0.6	Existen mecanismos de participación que inciden en la operatividad de la policía municipal, aunque no hay toma de decisiones conjunta.
	0.4	Existen algunos mecanismos de participación, pero estos son limitados y no son de frecuente para la operatividad de la policía municipal.
	0.2	Existen algunos mecanismos de participación, pero no han sido utilizados en casos concretos.
	0.0	No existen mecanismos concretos de participación o la participación no es indispensable en las funciones policiales.

Fuente: Elaboración propia

El primer paso para calibrar este indicador fue consultarles a las y los directores de la policía municipal si la participación de las comunidades era un elemento indispensable para sus funciones policiales y de ser así, cuáles mecanismos existían para concretar esas funciones. La segunda etapa fue contrastar la información recibida con la documentación de otros departamentos municipales o mediante la verificación de las herramientas digitales mencionadas, de forma que efectivamente se pudiera demostrar la existencia de estos mecanismos. El siguiente cuadro permite visibilizar cuál fue el resultado de estas etapas.

Cuadro 7
Mecanismos de participación de las policías municipales
Costa Rica, 2016

Cantón	Mecanismos de participación
San José	i. Articulación con otros departamentos municipales como el Departamento de Participación Ciudadana y el Departamento de Mejoramiento de Barrios. ii. Prevención comunitaria, la decisión final es de las autoridades, pero la opinión de los vecinos es tomada en cuenta.
Cartago	i. Programa “ComuPol”: reuniones periódicas entre barrios y la policía municipal para tratar prevención situacional (trabajo conjunto) y generar cohesión social. Distribución geográfica de una cuadra hasta 2000 casas. ii. Comercios y barrios incluidos en una red de mensajería digital para reportar situaciones de inseguridad directamente a la policía municipal.
San Ramón	i. La participación no es un elemento indispensable para las funciones policiales.
Belén	i. Presupuestos participativos para inversiones en seguridad, en concreto se han presentado dos proyectos para cámaras en barrios. ii. Comisión de seguridad ciudadana a nivel cantonal con representantes de la municipalidad y sociedad civil.
Garabito	i. Reuniones con las comunidades una vez al mes. ii. Comunidades incluidas en una red de mensajería digital para reportar situaciones de inseguridad directamente a la policía municipal. Actualmente existen nueve comunidades que forman parte de esta herramienta.

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario a directoras y directoras de policías municipales, así como con la información suministrada por otros departamentos de las municipalidades respectivas.

Como se indicó anteriormente, la información anterior permite realizar la calibración final de este indicador mediante el método de fuzzy-sets, es decir midiendo el grado de pertenencia al conjunto de participación y toma de decisiones participativas (ver Cuadro 8). Como nota adicional sobre la aplicación de esta técnica a conjuntos de información tan cualitativos como estos, es importante destacar que Terpstra (2009) ya había estudiado la gobernanza local de la seguridad concluyendo que existe una diferencia entre los mecanismos verticales de participación (suministrar información a la policía), como de los horizontales (asesoría y decisión conjunta), siendo estos últimos más cercanos a una policía democrática y preventiva.

Se desprende de la información recopilada que las policías municipales cuentan con mecanismos diferentes y autónomos para propiciar la participación social, misma que es un elemento frecuente en la mayoría de los casos. Las reuniones de vecinos se constituyen en un espacio común para fomentar la prevención y conocer los intereses de quienes habitan en las comunidades. La toma conjunta de decisiones en los casos de Cartago y Garabito tiene como contrapeso que la decisión final sobre las acciones operativas de la policía municipal queda reservada a su director o directora, lo cual sí resulta ser apropiado ante posibles demandas desproporcionadas o que se sustenten en simples percepciones.

Ninguno de los casos estudiados logró el valor máximo dentro de la calibración debido a que no se encontraron mecanismos de participación que se activen de formas más periódicas. Por otra parte destaca que en San Ramón no existen este tipo de mecanismos, lo cual supone una policía con una forma de ejercer autoridad más enfocada de acciones de control y podría relacionarse el indicador de estrategias operativas dentro de esta variable (ver Cuadro 12).

Cuadro 8

Mecanismos de participación de las policías municipales, según la calibración definida

Costa Rica, 2016

Cantón	Calibración	Observación del investigador
San José	0.6	Existen mecanismos de participación consultivos, pero no existe toma de decisiones conjunta.
Cartago	0.8	Existen espacios de toma de decisiones conjunta, aunque no son tan frecuentes.
San Ramón	0.0	No existen mecanismos concretos de participación.
Belén	0.4	Mecanismos de participación han sido utilizados, pero no afectan operatividad de policía.
Garabito	0.8	Existen espacios de toma de decisiones conjunta, aunque no son tan frecuentes.

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario a directores y directoras de policías municipales, así como con la información suministrada por otros departamentos de las municipalidades respectivas.

Antes proceder a analizar el indicador de acceso a la información cabe destacar que todos los mecanismos de participación encontrados responden a dinámicas más tradicionales. Es decir, hay ausencia de mecanismos innovadores que utilicen las tecnologías de la comunicación de forma tal que sea posible ampliar el número de personas que participan y toman decisiones en lo que respecta al ámbito de la seguridad. Por otra parte, al ser esta una investigación exploratoria no ahondó en el funcionamiento de estos mecanismos participativos y nada más se verificó su existencia; sin embargo, este aspecto requiere complementarse con futuros estudios que utilicen técnicas como la observación.

3. Resultados de acceso a la información

El indicador de acceso a la información se calibró tomando como referencia la accesibilidad de la información pública mediante medios electrónicos y en formatos reutilizables -es decir, hojas de cálculo o bases de datos-. Ello con el objetivo de que la participación pueda considerarse informada y la rendición de cuentas sea más

efectiva dentro de una comunidad política. Lo anterior no solo está de acuerdo con las posibilidades tecnológicas contemporáneas, sino que es indispensable en concordancia con los parámetros de la buena gobernanza específicamente incluidos en la Declaración del Gobierno Abierto (2011). Lo anterior es la meta para todas las entidades públicas de los países que la han suscrito (incluido Costa Rica). Esta declaración menciona explícitamente que:

“Nos comprometemos a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización (...)” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2011, p. en línea)

Esta investigación reconoce que existe información policial que puede ser sensible y por ello no puede estar disponible al público, caso contrario se podría lesionar la privacidad o incluso la propiedad o la integridad física de una tercera persona. Sin embargo, los ponderados estadísticos sobre recursos humanos, indicadores generales de seguridad (tasas de homicidios, robos, hurtos, entre otros) y el tipo de situaciones atendidas sí representan datos que deben estar al alcance del público. Para la calibración de este indicador se consultó y se revisó la posibilidad de acceder precisamente a este tipo de información, tal y como se propone en el siguiente cuadro.

Cuadro 9

Propuesta de calibración para el indicador de acceso a la información

Indicador	Valor	Observación propuesta
AI00 Acceso a la información policial municipal	0.95	Toda la información policial pública está disponible en medios electrónicos y en formatos reutilizables.
	0.8	Hay información policial disponible en medios electrónicos, aunque la misma no se encuentra en formatos reutilizables, la petición previa es innecesaria en términos generales.
	0.6	Hay información policial específica disponible en medios electrónicos, pero en su mayoría requiere de petición previa o no está disponible en formatos reutilizables.
	0.4	El acceso a la información policial requiere de petición previa, la información de las plataformas electrónicas es reducida.
	0.2	El acceso a la información policial requiere de petición previa. No existe plataforma electrónica para disponer de esta información.
	0.0	No existe acceso a la información policial.

Fuente: Elaboración propia.

El análisis del acceso de la información se realizó en dos etapas. Primero se consultó a las y los directores de la policía municipal sobre los canales y el tipo de información que estaban accesibles para las comunidades de acuerdo con los parámetros anteriores. El acceso a la información policial incluye aspectos como: tamaño de la planilla, así como estadísticas sobre decomisos, aprehensiones, arrestos o similares, estadísticas que permitan determinar el contexto de seguridad en el cantón o en sus distritos. De igual forma no se limita otra información que la policía municipal considere relevante publicar. Los resultados de la recolección de esa información y su respectiva calibración dentro del modelo QCA se describen en el cuadro a continuación.

Cuadro 10
Acceso a la información policial en el ámbito municipal, según calibración definida
Costa Rica, 2016

Cantón	Calibración	Observación del investigador
San José	0.6	Hay información policial disponible en medios electrónicos, pero en su mayoría requiere de petición previa y no está en formatos reutilizables.
Cartago	0.6	Hay información policial disponible en medios electrónicos, pero en su mayoría requiere de petición previa.
San Ramón	0.2	El acceso a la información policial requiere de petición previa. No existe plataforma electrónica para disponer de esta información.
Belén	0.4	El acceso a la información policial requiere de petición previa.
Garabito	0.4	El acceso a la información policial requiere de petición previa.

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario a directores y directoras de policías municipales, así como con la información disponible en las plataformas electrónicas municipales.

El acceso público a la información policial se encuentra en su mayoría limitado a una solicitud de petición que si bien debería culminar con una resolución exitosa del trámite, en realidad constituye un obstáculo adicional e innecesario. Los casos de San José y Cartago fueron los que más acceso a la información policial presentaron; sin embargo, la información disponible mediante plataformas electrónicas continúa siendo reducida ya que solo presenta algunos datos generales sobre seguridad y nada que refleje el desempeño operativo de la fuerza policial.

En los casos de Belén y Garabito se encontró una sección del sitio web de las municipalidades respectivas dedicadas a explicar la existencia del departamento y brindar algunos de datos de contacto, pero no se cuenta con datos o estadísticas en sí. Al ingresar a la plataforma de la Municipalidad de San Ramón no se encontró ninguna sección dedicada específicamente a su cuerpo policial, ni tampoco datos relacionados con el programa de seguridad. En todos los casos, las y los directores de la policía municipal indicaron expresamente que están en disposición de brindar información siempre que se les solicite (Esquivel, 2016; Hidalgo, 2016; May, 2016;

Siles, 2016; Solano, 2016).

4. Resultados de la orientación de las estrategias locales de la seguridad

En términos metodológicos, medir y clasificar la orientación de las estrategias de intervención local en materia de seguridad se convirtió en uno de los mayores desafíos para esta investigación. La literatura sobre democracia y seguridad no señala con claridad en qué punto la orientación de un cuerpo policial pasa de ser represiva (punitiva) a ser preventiva o viceversa. Sin duda sería más sencillo observar diferencias significativas si se comparan cuerpos policiales de diferentes países, sujetos a diferentes contextos y elementos culturales. No obstante, la comparación de lo local dentro de un mismo Estado requirió de un esfuerzo adicional para generar categorías que se aproximen de forma sólida a la complejidad de las diferencias de cada una de las policías municipales.

Por otra parte, las teorías críticas sobre la seguridad buscan un mayor énfasis en la prevención de las diferentes manifestaciones de violencia (Galtung, 1998) y señalan la necesidad de contar con estrategias adicionales a las que usualmente se asocian a la seguridad, con el fin de que puedan alterar la estructura para hacerla menos violenta en sí misma. Por ejemplo, los delitos de droga a pequeña escala son un desafío institucional para generar nuevas políticas públicas que reconozcan las condiciones de vulnerabilidad de quienes participan de ese marco. En esa dirección, se recomendaría una estrategia sobre drogas que dé prioridad a la reducción de daños sumado a una atención más integral e interseccional sobre las causas de la desigualdad social. Sin embargo, esto no siempre ocurre así y en consecuencia a nivel operativo existe una tensión dentro de los cuerpos de policía; ya que estos están obligados a cumplir con la normativa establecida y si esta genera una estructura particularmente represiva, es poco el espacio que existe para desarrollar

estrategias de seguridad más preventivas en esta materia. De forma consistente, Ortmeir en su manual de patrullaje comunitario para Estados Unidos indica que:

“Muchos estados proveen de alternativas al arresto en ofensas relacionadas con sustancias controladas. Excepto para los casos más severos que involucran fabricación, transporte, distribución y venta de sustancias peligrosas, la posesión de pequeñas cantidades de drogas pueden resultar en referencia a algún programa de tratamiento en lugar de arresto. En casos menos severos, la respuesta policial dependerá en lo establecido en las leyes de cada estado, condado o localidad, así como en los deseos de la comunidad”. (Ortmeier, 2002, p. 179)

Un paso más adelante de lo indicado por este autor sería reconsiderar las sanciones específicas para venta o transporte de drogas a menor escala; así como de regulaciones que permitan el consumo no problemático de sustancias menos peligrosas -en concordancia con el enfoque de reducción de daños- (Einstein, 2007). En el caso de las ventas callejeras, el trabajo de conciliación para buscar otras alternativas laborales y productivas también depende de las autoridades políticas locales. De esa forma se resguardan tanto los intereses locales de la seguridad y los derechos civiles de las personas involucradas, así como otros intereses que también son legítimos como el interés superior de las personas menores de edad (en casos de trabajo infantil), la salud pública o el ordenamiento urbano.

En varios de los casos que fueron analizados en este estudio, el levantamiento de las ventas callejeras y el decomiso de drogas (incluso si no existe indicio de tráfico o venta) son operaciones frecuentes. Se debe mencionar que muchas de las personas que son sancionadas en estos operativos pueden

encontrarse en situación de vulnerabilidad social; sin embargo, si las autoridades civiles competentes no diseñan políticas públicas específicas para una atención con enfoque de derechos humanos que apliquen a situaciones de esa naturaleza, el trabajo policial se limita a ejercer el rol de fuerzas del orden.

Esta tensión entre control y prevención también sucede con la vigilancia de espectáculos callejeros o la realización de retenes y requisas. Para evitar un trato punitivo, la primera acción debería aplicarse exclusivamente en casos excepcionales donde los espectáculos callejeros realmente estén lesionando el derecho de alguna tercera persona y la actividad no cuenta con un permiso que armonice los distintos intereses. Por otra parte, los retenes y las requisas de rutina han sido declarados inconstitucionales, a menos que exista una noticia in criminis (es decir, un hecho delictivo documentado, objetivo y concreto); por esa razón, este tipo de operaciones de control no pueden ser rutinarias ni considerarse preventivas, deben ocurrir solo mediante excepción (Sentencia Sala Constitucional 1831-2011). Entonces, partiendo de las teorías democráticas de la seguridad, para proceder con la calibración de este indicador se tomaron las respuestas de las operaciones específicas sobre las que se consultó en la Escala de Likert del instrumento aplicado a las y los directores de las policías municipales, mismas que permitieron clasificar las estrategias policiales respecto a su pertenencia en el conjunto de prevención según el valor ponderado de cada tipo de estrategias (preventivas o de control).

Concretamente, esta investigación clasificó las acciones que se realizan de forma sistemática y constante por órdenes de una autoridad competente en 'muy poco común', 'poco común', 'algo común' y 'bastante común' (ver Anexo 1). De forma preliminar, entre más común sea la operación se asignó un valor cuantitativo más alto en concordancia con las respuestas obtenidas del instrumento -es decir del 1 al 4, siendo 4 una operación bastante común-. Se preguntó tanto sobre políticas de

control tradicionales, como por otras acciones policiales que permitan avanzar en la consecución de la seguridad humana. A continuación se presenta la propuesta de calibración.

Cuadro 11

Propuesta de calibración para el indicador de estrategias locales de seguridad orientadas a la prevención

Indicador	Valor	Observación propuesta
ES00 Estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia	0.95	Todas las operaciones más comunes de la policía municipal están orientadas a la prevención de la violencia y por ende todas las estrategias de control son muy poco comunes.
	0.67	El valor ponderado de las estrategias de control es menor o igual a las de estrategias de prevención.
	0.33	El valor ponderado de las estrategias de control es superior a las de estrategias de prevención.
	0.0	Las operaciones de la policía municipal están orientadas a las políticas de control y todas las estrategias de prevención son muy poco comunes.

Fuente: Elaboración propia.

Para entender la calibración de forma más precisa es necesario definir con claridad la diferencia entre estrategias de control y estrategias de prevención. En la teoría de la seguridad, las políticas u operaciones de control suponen acciones de naturaleza punitiva para sancionar o detener una falta o un hecho delictivo; en el marco de las teorías democráticas constituyen una excepción en el que el uso de la fuerza es válido. Por su parte las políticas u operaciones de prevención, ya sean situacionales o sociales, son aquellas que buscan minimizar las situaciones de inseguridad por ejemplo “mediante la instalación de cerraduras y sistemas de alarma en residencias y comercios, una mejor iluminación en las calles o la vigilancia de barrio” o bien a través de “intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientados a suprimir o atenuar su propensión criminal” (Rico, 2005, p. 21-22).

En ese sentido, para que la gobernanza operativa de un cuerpo policial se considere prácticamente orientada en su totalidad a la prevención de la violencia debería registrar una observación de ‘muy poco común’ en todas las acciones de control. En el caso contrario, para que se considere que las estrategias locales de alguno de los casos esté prácticamente en su totalidad fuera del conjunto, la observación en lo que respecta a todas las acciones preventivas debe ser ‘muy poco común’.

No obstante, para este indicador ningún caso muestra un grado difuso cercano a los extremos de la calibración, por lo que el elemento diferenciador se ubica en cuál conjunto de estrategias de seguridad es más común con base en la suma de los valores asignados a la escala de Likert, cuyo intervalo ponderado está contenido desde el valor de 4 -cuando todas son muy poco comunes- hasta el de 16 -cuando todas son bastante comunes-. El Cuadro 12, que se inserta en la página siguiente, muestra el registro de estrategias de la seguridad sistematizadas según las respuestas obtenidas por la dirección de la policía municipal de cada cantón.

Cuadro 12
Estrategias de seguridad en las policías municipales, según cantón
Costa Rica, 2016

Operación policial	San José	Cartago	San Ramón	Belén	Garabito
Vigilancia policial preventiva para promover la recuperación de espacios públicos	Bastante común (4)	Bastante común (4)	Algo común (3)	Bastante común (4)	Bastante común (4)
Decomiso de pequeñas cantidades de drogas a personas consumidoras, incluso si no existe indicio de tráfico o venta ⁴	Bastante común (4)	Muy poco común (1)	Algo común (3)	Bastante común (4)	Algo común (3)
Prevención situacional en coordinación con comerciantes o habitantes de la zona	Bastante común (4)	Algo común (3)	Bastante común (4)	Bastante común (4)	Algo común (3)
Atención de violencia de género en espacios públicos	Bastante común (4)	Poco común (2)	Muy poco común (1)	Algo común (3)	Algo común (3)
Control del espacio público para evitar espectáculos callejeros ⁴	Bastante común (4)	Poco común (2)	Bastante común (4)	Poco común (2)	Poco común (2)
Retenes y requisas ⁴	Algo común (3)	Algo común (3)	Algo común (3)	Bastante común (4)	Poco común (2)
Articulación con el PANI para atender casos de trabajo infantil	Algo común (3)	Muy poco común (1)	Muy poco común (1)	Poco común (2)	Poco común (2)
Levantamiento de ventas callejeras ⁴	Bastante común (4)	Poco común (2)	Bastante común (4)	Poco común (2)	Algo común (3)

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario a directores y directoras de policías municipales.

Sumado a la información de interés para la calibración de este indicador, los datos del cuadro anterior permiten identificar cuáles estrategias operativas en materias de seguridad son más recurrentes desde los gobiernos locales. La

⁴

Se clasifica como una política de control por naturaleza.

vigilancia preventiva en espacios públicos se presenta como una tarea bastante frecuente y elemental en prácticamente todas las policías municipales, aunque con menor énfasis en San Ramón -lo cual se puede explicar debido a sus limitaciones de recursos que se exponen en el siguiente capítulo-. De igual forma, la prevención situacional que involucra algún grado de coordinación entre las autoridades municipales y comerciantes o habitantes de la zona también es bastante frecuente en todos los casos. Al respecto, se mencionó de forma recurrente la comunicación mediante herramientas tecnológicas como aplicaciones de mensajería de texto en varios de los cantones, lo que supone que estas plataformas han facilitado algún grado de acercamiento entre policía y comunidad (Siles, 2016; Esquivel 2016; Hidalgo, 2016).

Resalta dentro de esta sistematización que el levantamiento de ventas callejeras no sea una operación tan común en todos los cantones, ya que existe un imaginario que usualmente asocia esta función a la policía municipal. Por el contrario, según la información que se obtuvo de los departamentos de policía municipal de Cartago y Belén, este tipo de ventas más bien suceden rara vez en su jurisdicción (Siles, 2016; May, 2016). Si bien este estudio no profundizará sobre este fenómeno, es pertinente continuar la investigación en casos atípicos que pudieran generar soluciones de política pública a esta realidad, lo cual además puede traducirse en una estructura menos violenta y represiva, tal como se mencionó al inicio de este apartado.

La frecuencia de las operaciones de retenes y requisas de rutina también es un muestra preliminar que indica la necesidad de reforzar las acciones preventivas dentro de la gobernanza de la seguridad. Debe considerarse una vez más que estas operaciones responden a situaciones de excepción que deben estar correctamente justificadas para que no puedan catalogarse como ejemplos de exceso de autoridad

o abuso policial (Sentencia Sala Constitucional 1831-2011). Si los retenes y las requisas se están presentando de forma habitual puede significar tanto una interpretación inadecuada del mandato legal, o bien un exceso de hechos delictivos que no fueron prevenidos. Ambas situaciones son preocupantes.

Como una reflexión crítica es válido hacer notar que en la mayoría de los casos estudiados la policía municipal frecuentemente decomisa pequeñas cantidades de drogas a personas consumidoras, lo cual no corresponde a un delito en sí, sino a una falta administrativa. La política sobre drogas en Costa Rica ha sido consistente en darle prioridad a este tipo de respuestas en lugar de otras soluciones basadas en un enfoque de reducción de daños y salud pública. Dentro de las teorías democráticas sobre la seguridad cabe la pregunta de si ésta es la mejor forma de atender el fenómeno y utilizar los recursos policiales disponibles.

En resumen, las respuestas estratégicas de la policía municipal muestran una combinación de políticas preventivas y políticas de control, por lo que no existe pertenencia completa a un conjunto o al otro. El Cuadro 13 finaliza la calibración de indicadores de capítulo exponiendo los resultados finales del intervalo contenido entre 0 y 1 en relación a la orientación preventiva de las estrategias de seguridad en el objeto de estudio.

Cuadro 13

Orientación preventiva de las estrategias de seguridad en la policía municipal, según calibración definida

Costa Rica, 2016

Cantón	Valor ponderado de estrategias de control	Valor ponderado de estrategias de prevención	Calibración
San José	15	15	0.67
Cartago	8	10	0.67
San Ramón	14	9	0.33
Belén	12	13	0.67
Garabito	10	12	0.67

Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario a directores y directoras de policías municipales.

5. Coordinación entre gobiernos locales y el Ministerio de Seguridad Pública

Los esfuerzos de gestión y gobierno de la seguridad en el ámbito no son exclusivos de las policías municipales; por el contrario, como es lo esperable en un país cuya forma de Estado es unitaria, la policía nacional tiene un papel importante en garantizar estos servicios. En esa dirección, para este estudio es relevante contrastar la información suministrada por las direcciones de los cuerpos policiales municipales con el Ministerio de Seguridad Pública. Los elementos expuestos en este apartado no serán calibrados para el modelo QCA, ya que para este conciernen los resultados de la gobernanza dentro de la policía local.

El MSP ha encontrado que su relación con las policías municipales es diferente en cada cantón en el tanto no existe un protocolo ni un marco legal que regule las funciones específicas de los cuerpos locales de seguridad. En general, el MSP indicó que el trabajo de campo se coordina mediante las direcciones regionales y mediante solicitudes de las autoridades locales o incluso de las comunidades (Salazar, 2016). Los espacios participativos con los que cuenta la policía nacional

también responden a necesidades de prevención situacional, aunque no se traducen necesariamente en un trabajo conjunto entre autoridades y habitantes. Este tipo de gestiones se realizan mediante programas como Seguridad Comunitaria y Seguridad Comercial en los que la policía municipal no tienen ningún tipo de participación institucionalizada, aunque a nivel local sí se ha logrado una participación conjunta, por ejemplo en los cantones de Garabito y San José (Ministerio de Seguridad Pública, 2013; Hidalgo, 2016; Solano, 2016).

El MSP encuentra también limitaciones económicas en la fundación y el trabajo de las policías municipales. En esa dirección, también apoyan una ley reguladora de estos cuerpos de seguridad (que también fue consultada y mencionada por las direcciones de policías municipales). Como se observará en el capítulo siguiente, la obtención de recursos para las policías municipales depende casi en su totalidad de voluntad política.

Cabe señalar que el MSP considera que, además de la policía municipal como un cuerpo auxiliar que vele por intereses locales de la seguridad, es necesaria la inversión de los gobiernos locales en otros programas de prevención para generar un gobierno de la seguridad más democrático. Entre estas inversiones se encuentran parques, iluminación, espacios culturales y recreativos (Salazar, 2016). En los resultados de participación se encontró que la posibilidad de tomar decisiones conjuntas es todavía muy limitada. Eso representa una enorme limitación para el ejercicio de una gobernanza más efectiva en reducir las diferentes inseguridades en el tanto son las comunidades las que conocen qué tipo de inversiones podrían ser prioritarias en esa dirección.

Como un último aspecto que resalta en la coordinación que se realiza entre la policía municipal y la Fuerza Pública en Costa Rica es el uso de las tecnologías de

televigilancia. En todos los casos estudiados se utiliza esta tecnología mediante inversión de las municipalidades. En los casos en los que la persona operadora es parte del policial ha servido para detectar situaciones en flagrancia de forma más frecuente y mejorar el tiempo de respuesta, eso ocurre en San José y en Cartago (Siles, 2016; Solano, 2016). No obstante, en otros casos los sistemas de televigilancia están siendo utilizados exclusivamente de forma reactiva para documentar pruebas como ocurre en Garabito y San Ramón (Hidalgo, 2016; Esquivel, 2016).

Contar con tecnología de televigilancia es una medida popular y muchas veces una demanda social como en el caso de Belén, en donde se presentaron como parte de los proyectos de presupuestos participativos (May, 2016). Si las condiciones son adecuadas, las policías municipales se benefician de esta inversión ya que les facilita las labores de vigilancia y respuesta. No obstante, al no existir una ley o al menos un decreto que regule la funcionalidad de estos sistemas, se podrían presentar conflictos de competencia entre la Fuerza Pública y las policías municipales.

Mediante esta tecnología también podrían lesionarse derechos como la privacidad o la imagen de terceras personas si el acceso a las grabaciones no está protegido bajo algún tipo de parámetro. Incluso, la instalación de cámaras de televigilancia en municipalidades que no cuentan con policía municipal o un departamento de seguridad puede ocasionar un uso ineficiente y perjudicial de las mismas al carecer de criterios técnicos para su operatividad.

Una vez analizados los resultados para la construcción del dato de variable dependiente de este estudio, en la siguiente sección se analizarán tanto recursos como diseño institucional, siendo éstas las variables independientes definidas.

Capítulo III

Recursos disponibles y diseño institucional de las policías municipales costarricenses

1. ¿Cómo determinar el tamaño y el diseño adecuado de la policía?

La literatura especializada sobre la seguridad en los regímenes democráticos hace énfasis en el diseño de las instituciones policiales y la necesidad de que estas cuenten con “selección y capacitación que enfaticen en el respeto de los valores democráticos, un mayor contacto con la sociedad civil”, así como la “supresión de abusos y prácticas de corrupción mediante el fortalecimiento de mecanismos de control de las actividades policiales” (Rico, 2005, p. 18). Por otra parte, la situación de la policía en América Latina ha evidenciado las limitaciones que existen para el financiamiento permanente de estos cuerpos, lo que conduce hacia una carrera policial con salarios poco competitivos, pero también a efectivos insuficientes dentro de un territorio, así como a una escasa representación de la mujer dentro de las fuerzas policiales (Rico, 2005, p. 19).

Si bien, la mayoría de estudios que se han realizado sobre las variables de los recursos disponibles y el diseño institucional de la policía en América Latina se han enfocado en policías nacionales, sus categorías aplican para el ámbito subnacional. En conjunto se adoptaron una serie de indicadores comunes que definen los parámetros dentro de los cuales funciona un cuerpo policial que vele por los intereses locales de la seguridad. Específicamente en lo que respecta a recursos, se estudiará la existencia de fuentes de financiamiento permanentes para los servicios policiales, las cuales permitan mantener una operación y un crecimiento adecuado de acuerdo con las necesidades demográficas. Debido a la ausencia de una ley reguladora de la policía municipal en Costa Rica, estos mecanismos dependen de la

normativa autonómica de cada cantón.

Por otra parte, para definir si la cantidad de policías municipales es proporcional a un cantón, se analizará el número de oficiales locales, sumados al número de oficiales de Fuerza Pública -la policía nacional-, en relación con el umbral de proporcionalidad adecuada definida por las Naciones Unidas de 3 policías por cada 1000 habitantes (ONU, 2010, p. en línea). Sobre ese aspecto, es necesario hacer énfasis que en razón del carácter unitario, y no federal del Estado costarricense, los departamentos de policía municipales son usualmente más pequeños que las delegaciones territoriales de la Fuerza Pública y de acuerdo con lo expuesto en la contextualización de esta investigación, son un complemento a las funciones de seguridad que deben velar por los intereses locales. Con base en lo anterior, este estudio adapta la calibración de la variable de la proporcionalidad del recurso humano al modelo de policía local vigente en Costa Rica.

En síntesis, en lo que respecta a recursos disponibles, el tamaño adecuado de un cuerpo policial está determinado por la relación proporcional que existe entre la cantidad de población en el territorio donde se debe intervenir y en el caso de un estado unitario sumando fuerzas policiales tanto nacionales como locales, se deben considerar el ponderado del número de oficiales para identificar la relación de proporcionalidad. Por otra parte, para garantizar un desarrollo adecuado de las funciones policiales en concordancia con los intereses locales, es deseable que los cuerpos policiales creados a nivel municipal cuenten con fuentes de financiamiento definidas de forma permanente mediante algún tributo, tasa o pago que perciban directamente las municipales.

En cuanto al diseño institucional de un cuerpo policial es relevante considerar dos indicadores que, como mínimo, están presentes en cualquier tipo de cuerpo

policial y son relevantes para determinar el resultado de la gobernanza de la seguridad en el ámbito local, según las definiciones teóricas de este estudio. El primer indicador corresponde a los programas de capacitación y formación. El espacio académico debe ser prioritario para las autoridades en materia de seguridad no solo para formar nuevas y nuevos oficiales en el ámbito operativo; sino también para asegurar que su instrucción cuente con una visión transversal de la democracia y los derechos humanos; el trabajo cotidiano de la policía es precisamente una extensión de la cultura y los valores políticos que fueron institucionalizados.

El segundo indicador que permite medir el diseño institucional de una policía democrática es la composición de su régimen disciplinario. Debido a que la policía se le inviste la autorización para utilizar fuerza en caso de ser necesario, debe contar con un código deontológico sobre la ética profesional y los principios que debían guiar sus actuaciones, así como con controles posteriores que permitan sancionar el uso indebido o el abuso de esta facultad (Arias & Zúñiga, 2008, p. 89-90). De esa manera, el régimen disciplinario de la policía debe contener faltas específicas que pueden ocurrir en el desarrollo de las actividades policiales y sanciones proporcionales, así como mecanismos efectivos para cumplir con el debido proceso. Sin embargo, también tiene que incluir aspectos normativos del deber ser que permitan mayor precisión en el ejercicio de sus funciones.

En resumen, se identificaron cuatro indicadores que permiten conocer y medir tanto diseño como tamaño adecuados para un cuerpo de policía municipal en el caso costarricense. Es importante hacer énfasis en que estos elementos constituyen las variables independientes que a través del modelo QCA, definido en el apartado metodológico de esta investigación, pretende determinar no solo las similitudes y diferencias entre uno y otro servicio policial, sino también pretende explorar relaciones entre su institucionalización y la gobernanza de la seguridad, las cuales

son el supuesto del tratamiento teórico suministrado. A continuación se facilitan los resultados de la calibración de estos indicadores siguiendo la lógica de análisis de Ragin (2000; 2008).

2. Resultados de fuentes de financiamiento permanentes en las policías municipales

Para contrastar las fuentes de financiamiento se procedió a clasificar la información disponible mediante un conjunto de lógica dicotómica (crisp-set), tomando en cuenta las posibilidades que tienen los gobiernos locales para decretar la recaudación de recursos con destinos específicos. Al respecto, es importante señalar que la Sala Constitucional en su sentencia 10134-1999 declara inconstitucional la facultad del gobierno cantonal para cobrar una tasa exclusiva para los servicios de policía municipal. Lo anterior en virtud de que estos no han sido regulados con amplitud y establecer una tasa (es decir un impuesto) es una competencia que tiene reserva de ley.

En razón de este acontecimiento, las fuentes de financiamiento de las policías municipales dependían exclusivamente de los dineros recaudados mediante otros tributos de naturaleza más general (licencias comerciales, impuesto de bienes inmuebles e impuestos especiales que hayan sido creados en favor de las municipalidades). Un gobierno local puede establecer de forma autónoma algún destino específico, pero en general está limitado a estas opciones, por lo que la aplicación de un conjunto con mayor difusividad no es relevante en un caso como el de Costa Rica. A continuación se presenta un cuadro con la calibración propuesta para este indicador y posteriormente se inserta otra tabla donde se registran los resultados de este proceso según la información disponible

Cuadro 14

Propuesta de calibración para el indicador de fuentes de financiamiento permanentes

Indicador	Valor	Observación propuesta
R01 Fuentes de financiamiento permanentes para las policías municipales	1.0	Se cuenta con una fuente de financiamiento permanente.
	0.0	No se definió ninguna fuente de financiamiento permanente.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 15

Fuentes de financiamiento permanentes de las policías municipales, según calibración definida

Costa Rica, 2016

Cantón	Calibración	Observación del investigador
San José	0.0	No se reglamentó ninguna fuente de financiamiento permanente.
Cartago	0.0	No se reglamentó ninguna fuente de financiamiento permanente.
San Ramón	0.0	No se reglamentó ninguna fuente de financiamiento permanente.
Belén	1.0	El artículo 27 de la ley 9102 de licencias comerciales de Belén destina el 5% de los recursos con destino específico a seguridad.
Garabito	0.0	No se reglamentó ninguna fuente de financiamiento permanente.

Fuente: Elaboración propia con base en reglamentos municipales y leyes sobre licencias comerciales.

El Cuadro 15 indica que de todos los casos estudios solo Belén presenta una fuente de financiamiento permanente para sus cuerpos locales de policía. Este cantón cuenta con una ley de licencias comerciales que destina el cinco por ciento de los recursos recaudados por ese concepto al programa de seguridad local, que en este caso es ejecutado por el departamento de policía municipal. No obstante, debe señalarse que el trámite legislativo para la aprobación de este tipo de impuestos es individual para cada gobierno local y por tanto es impráctico para establecer inicialmente algún tipo de policía. Esta situación podría explicar porque este tipo de fuentes de financiamiento no son tan recurrentes.

En el resto de los casos los recursos que financian a las policías municipales

se obtienen del presupuesto ordinario municipal, lo que siempre limita su desempeño y crecimiento a las prioridades de la administración de turno. De igual forma, no contar con recursos suficientes imposibilita la creación de estos departamentos de policía en cantones con menores ingresos tributarios. Precisamente, el MSP se refería a esta como la principal razón de la concentración de cuerpos de policía local en el GAM (Salazar, 2016).

Durante las entrevistas a las direcciones de la policía municipal en los cantones estudiados se hizo referencia a la elaboración de un proyecto de ley que facultaba a los gobiernos locales para designar un porcentaje de algún impuesto local ya existente, así como los ingresos de multas y parquímetros a sus departamentos de policía (Solano, 2016; Hidalgo, 2016). Si bien al concluir el período de estudio el proyecto no había sido presentado a la corriente legislativa, de aprobarse estas fuentes de financiamiento se dotaría de mayor estabilidad a las operaciones policiales municipales.

3. Resultados de la proporcionalidad del recurso humano-policial en el ámbito local

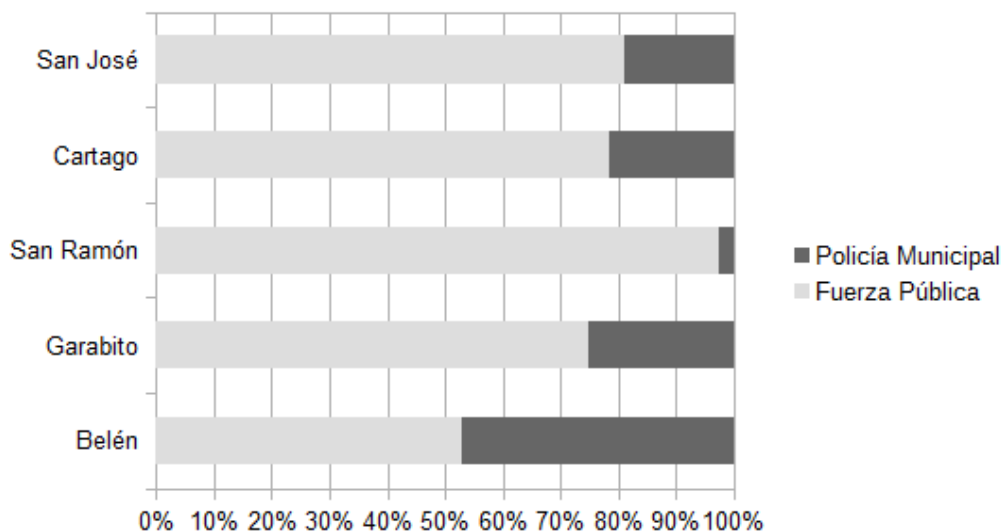
Para analizar la relación de proporcionalidad de las fuerzas policiales en los cantones se recurrió al método de calibración directa de variables continuas dentro del modelo QCA (Ragin, 2008). En este caso el conjunto empírico utilizado equivale a un número equivalente o mayor a 3 policías en total por cada 1000 habitantes de los cantones estudiados. Mediante este método de calibración es posible identificar los extremos de los valores cuantitativos disponibles que equivaldrían a 0.0 y a 0.95 respectivamente; al mismo tiempo que permite definir un umbral de pertenencia al conjunto -es decir que sería igual a 0.5-. Por esa razón, los resultados contenidos en el intervalo de 0 a 1 serán presentados en el siguiente capítulo. De todas formas, es

importante mencionar que dentro del procedimiento metodológico para calibrar fuzzy-sets y realizar análisis comparado, tanto la calibración directa como la calibración indirecta son válidas; aunque para indicadores continuos como este es recomendable utilizar la primera forma.

Para obtener este indicador primero se ponderaron los datos del total de oficiales de la policía nacional (Fuerza Pública) con los de las policías municipales en cada uno de los cantones analizados⁵. Como se indicó con anterioridad, en razón del carácter unitario del Estado costarricense es necesario realizar una calibración que incluya a ambas fuerzas policiales en relación con el número de habitantes, de lo contrario los resultados no reflejarían la realidad de estos organismos como complementarios.

⁵ Tanto la Fuerza Pública como las policías municipales cuentan con oficiales que no cumplen la labores de fuerzas regulares de policía; es decir patrullajes, aprehensiones y operativos en respuesta a inseguridades locales y delincuencia común. Estos efectivos no fueron tomados en cuenta para la calibración en razón de sus funciones especiales. Algunos ejemplos de estas funciones especiales son: protección a integrantes de supremos, seguridad interna, vigilancia aérea, vigilancia marítima u operativos contra la delincuencia organizada.

Gráfico 4
Oficiales de policía en los cantones, según el cuerpo policial que pertenecen
Costa Rica, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Seguridad Pública y las municipalidades respectivas.

En el Gráfico 4 también es posible apreciar el espacio que ocupan los servicios policiales locales en relación con la Fuerza Pública en los cantones estudiados. En promedio, la policía municipal representa cerca del 20% de la cantidad de efectivos policiales dentro de los territorios estudiados, aunque es evidente que esa relación es mucho mayor o mucho menor en algunos casos específicos. No obstante, es prudente reafirmar que el modelo de policía municipal costarricense busca acercarse a lo complementario más que a funciones excluyentes con respecto a la policía nacional.

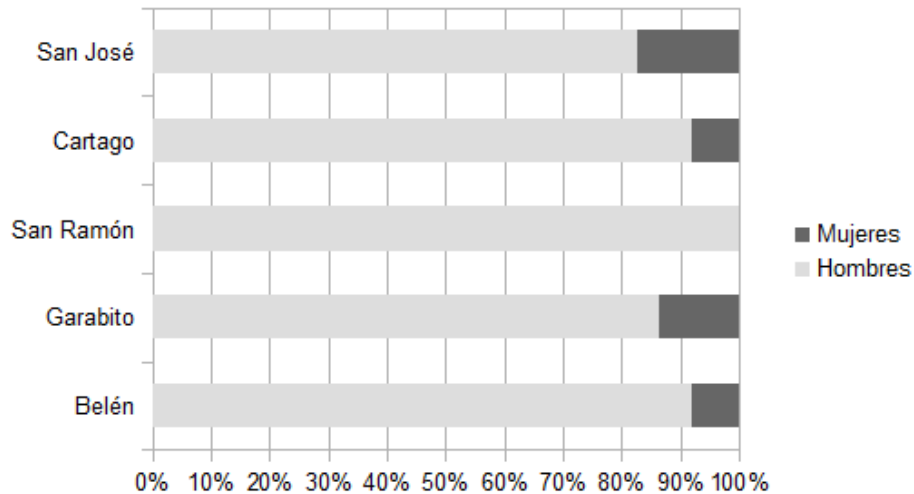
Aprovechando la naturaleza exploratoria de este estudio, también se consultó sobre la variable de género en la conformación de los cuerpos de policía municipal. La subrepresentación de mujeres en los servicios policiales, considerando que son la mitad de la población, puede traducirse en la imposibilidad operativa de realizar

cierto tipo de acciones de control. No obstante, quizá lo más importante de lograr una adecuada participación femenina desde el enfoque de seguridad humana es la posibilidad de servir como modelo de inspiración para otras mujeres y niñas en hacer valer sus derechos dentro de una sociedad dominada por hombres (ONU, 2013, p. en línea).

El Gráfico 5 demuestra que las policías municipales todavía tienen un enorme reto en alcanzar una mayor representación de las mujeres dentro de sus servicios, en ninguno de los casos analizados las mujeres superan el 20% del total de oficiales. Si bien esta información no será calibrada para el modelo QCA, es importante colocar en contexto que más allá del número de efectivos policiales, es necesario contar con un perfil que refleje la diversidad de la sociedad y por lo tanto pueda garantizar un gobierno más democrático de la seguridad.

Lejos de ser una población minoritaria, las mujeres usualmente representan la mitad de las personas que habitan un territorio. A pesar de eso, los paradigmas hegemónicos han provocado una constante exclusión y subrepresentación femenina de los espacios de ejercicio del poder. Tomando en cuenta la conceptualización de la violencia según Galtung (1998), definida en el marco teórico-conceptual de este estudio, este fenómeno de discriminación sistemática dentro de la institucionalidad policial se convierte en una forma de violencia estructural (presente también la cultura) que legitima otros ejemplos de inseguridades y acciones violentas contra las mujeres. Por ese motivo, la información encontrada revela la necesidad de trabajar políticas de seguridad con enfoque de género.

Gráfico 5
Oficiales de policía municipal, según sexo
Costa Rica, 2016



Fuente: Elaboración propia con base en datos de las municipalidades respectivas.

Retomando la calibración de este indicador, una vez que se identificó el número total de oficiales en el cantón respectivo, se procedió a buscar las estimaciones de población para el año 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Censo. Con ambos datos se procedió a determinar la relación del número de policías por cada 1000 habitantes (indicador R02 dentro del QCA), para ello, se recurrió a la siguiente fórmula para cada caso:

$$R02 = N^{\circ} \text{Policías} \div \left(\frac{\text{Población}}{1000} \right)$$

En el Cuadro 16 se expone la aplicación de esta fórmula y sus resultados. Una vez más es prudente aclarar que la ponderación de la cantidad de oficiales de policía (nacionales y municipales) responde al carácter unitario del Estado costarricense. El resultado del indicador de proporcionalidad del recurso policial fue calibrado con las siguiente expresión de forma directa en el programa de computación 'fsQCA' que se mencionó en el procedimiento metodológico:

$$\text{calibrate}(R02, 5, 3, 1)$$

El comando anterior se traduce de forma que R02 es el nombre del indicador. Al mismo tiempo, los valores de los extremos (1 y 5) representan también los valores en los cuales se está completamente adentro o completamente afuera del conjunto. Finalmente, el valor del medio (3) representa el umbral de pertenencia del conjunto, es decir el valor intermedio de 0.5 en el intervalo contenido entre 0 y 1.

Cuadro 16
Oficiales de policía por cada 1000 habitantes
Costa Rica, 2016

Cantón	Número de oficiales de Fuerza Pública	Número de oficiales de Policía Municipal	Población (est. 2016)	Total de oficiales por cada 1000 habitantes
San José	1192	279	336792	4,37
Cartago	231	63	159142	1,84
San Ramón	160	4	89701	1,83
Belén	28	25	25544	2,07
Garabito	66	22	23425	3,75

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Seguridad Pública, el Instituto Nacional de Estadística y Censo, así como de las municipalidades respectivas.

Los datos del cuadro anterior muestran que solo los casos de San José y Garabito se encuentran dentro del conjunto de proporcionalidad adecuada de 3 policías por cada 1000 habitantes, al considerar tanto la Fuerza Pública y los cuerpos de seguridad municipales. Destaca además que ambos de estos cantones la policía municipal cuenta con un número de oficiales significativo en proporción con la policía nacional.

No obstante, en otros casos donde la presencia de la policía municipal también es significativa o incluso mayor a la de los dos casos anteriores no se cumplió el criterio de proporcionalidad para pertenecer al conjunto empírico descrito

en este apartado. Lo anterior demuestra que si bien la policía municipal es un auxiliar importante para la seguridad local, los recursos con los que cuentan son muy dispares. Por otra parte, dentro de una forma de Estado unitaria el peso lo sigue teniendo la policía nacional.

Como se mencionó con anterioridad, el MSP comentó que una de las principales limitaciones de la policía municipal son precisamente sus recursos. De igual forma, este Ministerio considera que es necesario algún tipo de tope al número de oficiales que puede tener la policía municipal, ya sea proporcional a la población nacional o al número total de oficiales de la Fuerza Pública (Salazar, 2016). Sin embargo, dentro de los factores estudiados en la variable de recursos disponibles de esta investigación colocar un tope al número de policías municipales más bien se convertiría en una limitación para satisfacer los intereses locales de la seguridad mediante una cantidad de efectivos policiales suficientes.

4. Resultados de los programas de capacitación en las policías municipales

Como se indicó anteriormente, la importancia de la formación y la capacitación en los cuerpos policiales es indispensable para asegurarse que sus funciones se lleven a cabo con un enfoque de derechos y nunca violentando los derechos de alguna tercera persona. En esa dirección, los programas de capacitación iniciales -es decir, los que se imparten a quienes inician su carrera en los servicios policiales- son una fuente de información clave para comprender la doctrina policial. De hecho, al partir de los enfoques teóricos sobre violencia y criminalidad (Galtung, 1998; Rico, 2005) es necesario recordar que podrían estar fuertemente vinculados a la gobernanza de la seguridad.

Durante la limitación temporal de este estudio, es potestad autonómica de los

gobiernos locales definir los programas que se imparten a su personal policial⁶. Destaca que las policías municipales usualmente reciben ciclos cortos, pero constantes, de capacitación. Este es un elemento que les diferencia de forma relevante de la policía nacional en Costa Rica (Solano, 2016; Siles, 2016). Sin embargo, para la calibración de este indicador se tomaron en cuenta exclusivamente los programas de capacitación iniciales o el curso básico de policía municipal que se imparte en cada cantón.

Para calibrar este indicador se utilizó el abordaje pedagógico del contenido relativo a los derechos humanos. Para que la capacitación policial se convierta en una guía efectiva para el control de legalidad y el resguardo de la seguridad humana en un régimen democrático, es necesaria la transversalidad en todo el programa o curso sobre los derechos humanos y no simplemente una exposición al margen al respecto. Específicamente algunos temas que deberían ser recurrentes en el instrucción policial son: los intereses legítimos que se tutelan, la promoción de la participación comunitaria, el trato con las poblaciones vulnerables y la conciencia sobre las razones de su exclusión social. En el cuadro siguiente se anota la propuesta de calibración con base en la exposición anterior.

⁶ Durante el período de estudio también se inició la discusión conjunta entre la RNPM y el MSP para que las policías municipales puedan enviar personal a recibir un curso básico policial a la Academia Nacional de Policía. Sin embargo, esta propuesta no está definida, ni ha sido aprobada (Solano, 2016). Por esa razón el estudio de los programas de capacitación se realizó en ámbito de cada municipalidad.

Por otra parte, la Policía Municipal de Garabito indicó que esperan iniciar en el mediano plazo con un Técnico Medio en Policía Municipal en colaboración con la UNED (Hidalgo, 2016).

Cuadro 17

Propuesta de calibración para el indicador de programas de capacitación

Indicador	Valor	Observación propuesta
DI01 Programas de capacitación con un enfoque transversal de derechos humanos	0.95	Existe un programa de capacitación básico con un enfoque transversal sobre derechos humanos a la largo de toda su duración.
	0.8	Existe un programa de capacitación básico, con algunos contenidos transversales sobre derechos humanos.
	0.6	Existe un programa de capacitación básico, con contenidos sobre derechos humanos, pero estos no son transversales.
	0.4	Existe un programa de capacitación básico, pero carece de contenido sobre de derechos humanos.
	0.2	Existe un manual de capacitación o iniciación básico, pero no un programa o curso como tal.
	0.0	No existen programas de capacitación básicos o iniciales.

Fuente: Elaboración propia.

Al realizar la recolección de la información esta investigación encontró que la capacitación es uno de los principales desafíos de la policía municipal para proteger los derechos humanos, lo cual incluso fue mencionada por una dirección de estos organismos (Siles, 2016). Solo la Municipalidad de San José cuenta con un programa de capacitación detallado que brinden de forma efectiva a sus oficiales de policía municipal. En otros cantones se encontraron manuales básicos y en los restantes la capacitación se imparte principalmente en ciclos cortos que no están sistematizados. Destaca el caso de la Municipalidad de Belén, la cual en su reclutamiento selecciona oficiales que hayan recibido entrenamiento policial previo (May, 2016); no obstante, las actividades propias de la policía municipal no son comparables a las funciones de otros servicios de policía, por esa razón dichos programas no serán evaluados en la capacitación.

En el Cuadro 18 se presentan los resultados de la calibración una vez que fueron analizados los programas de capacitación con los que se cuentan las policías de los cantones estudiados. Es importante agregar que los registros observados

corresponden tanto a la revisión documental como a la información que fue suministrada por parte de la dirección de las policías municipales, en los casos donde la documentación no estaba escrita o su acceso fue restringido.

Cuadro 18
Programas de capacitación de las policías municipales, según calibración definida
Costa Rica, 2016

Cantón	Calibración	Observación del investigador
San José	0.6	El curso contempla aspectos como “Derechos Humanos”, “Legislación Policial”, “Ética del Servicio” y “Uso Preventivo de la Vara Policial”; sin embargo, no especifica con un contenido transversal sobre derechos humanos.
Cartago	0.2	Se cuenta con un manual certificado por la Organización Internacional de la Estandarización (ISO) orientado a la ejecución operativa.
San Ramón	0.0	Se realizan capacitaciones esporádicas, pero no se cuenta con un programa de capacitación inicial.
Belén	0.0	Se solicita un perfil de reclutamiento con entrenamiento policial, pero se carece de un programa inicial por parte de la policía municipal.
Garabito	0.4	Existe un programa de capacitación básico, pero carece de contenido específico sobre derechos humanos y en su lugar es primordialmente operativo.

Fuente: Elaboración propia con base en programas de capacitación y el cuestionario a directores y directoras de policías municipales.

5. Resultados del régimen disciplinario en las policías municipales

El régimen disciplinario de un cuerpo de policía es, junto a los programas de capacitación y formación, el indicador más importante para lograr clasificar su diseño institucional. La importancia de contar con mecanismos de control que prevengan abusos de autoridad y sancionen el uso indebido de la fuerza ha sido un tema recurrente en la literatura sobre seguridad en América Latina (Arias & Zúñiga, 2008; Rico, 2005).

Por otra parte, en el ámbito jurídico las policías municipales comparten el hecho de incorporar su régimen disciplinario dentro de su reglamento orgánico. Es decir, la deliberación y la decisión política de crear un cuerpo de policía a nivel local también parte del supuesto de que fueron discutidos estos elementos institucionales. Esta investigación de forma consistente ha señalado que dentro de la teoría institucional la forma en que se diseñan las reglas está vinculada al comportamiento de los actores de un sistema. Por ello, la calibración de este indicador requirió de un análisis más minucioso de los elementos que conforman el régimen disciplinario de las policías municipales para exponer todo el contenido apropiadamente. En el cuadro siguiente se presenta la propuesta de calibración.

Cuadro 19

Propuesta de calibración para el indicador del régimen disciplinario

Indicador	Valor	Observación propuesta
DI02 Régimen disciplinario acorde con los principios de una policía democrática y respetuosa de los derechos humanos	0.95	El régimen disciplinario incluye todos estos elementos: faltas específicas, sanciones proporcionales, código deontológico y la posibilidad de desobedecer una orden ilegal.
	0.8	El régimen disciplinario incluye faltas específicas, pero carece de uno de estos elementos: sanciones proporcionales, código deontológico y la posibilidad de desobedecer una orden ilegal.
	0.6	El régimen disciplinario incluye faltas específicas, pero carece de dos de estos elementos: sanciones proporcionales, código deontológico, y la posibilidad de desobedecer una orden ilegal.
	0.4	El régimen disciplinario incluye faltas específicas, pero carece todos los siguientes elementos: sanciones proporcionales, código deontológico y la posibilidad de desobedecer una orden ilegal.
	0.2	El régimen disciplinario solo incluye faltas poco precisas.
	0.0	No existe régimen disciplinario.

Fuente: Elaboración propia.

Todos los cuerpos policiales estudiados cuentan al menos con un régimen disciplinario básico, por tanto, ningún cantón tendría una calibración de 0 en este indicador. En consecuencia, el primer ámbito que se analizó corresponde a la

especificidad de las faltas y proporcionalidad de las sanciones establecidas. Para ello es importante recordar que el sustento teórico de esta investigación en lo que respecta a la seguridad supone como óptimo un diseño de la institucionalidad policial que permita garantizar los derechos humanos y reducir sus errores en el ejercicio de sus funciones (Ríos, 2014). Por ese motivo, sería improcedente aplicar una misma sanción a una falta cuya trascendencia no es tan significativa; por ejemplo llegar unos minutos tarde al trabajo o portar el uniforme de forma incorrecta; con faltas que directamente lesionan los derechos humanos.

Los reglamentos orgánicos de estos servicios de seguridad fueron utilizados como fuentes para todo el análisis de esta sección. En el Cuadro 20 se presenta un recuento de los hallazgos en los regímenes disciplinarios de las policías municipales costarricenses, tomando en cuenta los dos primeros parámetros anteriores: la tipificación de las faltas y la proporcionalidad de las sanciones. Para que exista proporcionalidad en el régimen y por tanto se cumpla la condición de los siguientes escalones de la calibración, las faltas que lesionen los derechos humanos de alguna tercera persona deben sancionarse con el despido sin responsabilidad patronal necesariamente; al tiempo que otras faltas menos graves deberían castigarse con sanciones menores. Si estas faltas solo están especificadas, pero no existe proporcionalidad la calibración implicaría una menor pertenencia al conjunto de acuerdo con el Cuadro 19.

Cuadro 20

Faltas específicas contra derechos humanos y proporcionalidad de las sanciones dentro de la disciplina de las policías municipales
Costa Rica, 2016

Cantón	Faltas específicas	Registro	Sanciones proporcionales	Registro
San José	Sí	Artículo 17: Delitos dolosos, exhibición o uso inadecuado del arma, trato irrespetuoso hacia las personas.	Sí	Artículo 17: Conllevan al despido sin responsabilidad patronal.
Cartago	Sí	Artículo 49: Actuar con abuso de la autoridad, actuaciones que supongan discriminación, obstaculizar el ejercicio de libertades públicas.	Sí	Artículos 50 y 51: Se sanciona con suspensión de funciones, reparación del cargo y reparación de los daños causados a la administración.
San Ramón	Sí	Artículo 18: Delitos dolosos, exhibición o uso inadecuado del arma, trato irrespetuoso hacia las personas.	Sí	Artículo 18: Conllevan al despido sin responsabilidad patronal.
Belén	Sí	Artículo 14: Delitos dolosos, exhibición o uso inadecuado del arma.	Sí	Artículo 14: Conllevan al despido sin responsabilidad patronal.
Garabito	Sí	Artículo 43: Maltratar de hecho y de palabra a las personas detenidas, hacer alarde de las armas, valerse del cargo para venganzas.	No	Artículo 52: Si bien establece la posibilidad de sancionar con la suspensión o remoción del cargo, no especifica qué tipo de sanciones lo ameritan y lo dejan a discreción superior.

Fuente: Elaboración propia con base en los reglamentos orgánicos de las policías municipales.

El cuadro anterior evidencia con claridad que en términos generales las policías municipales estudiadas tienen faltas que sancionan conductas contrarias al resguardo de los derechos humanos. Sin embargo, es prudente resaltar que las diferencias en cuanto a redacción puede conducir a interpretaciones heterogéneas

sobre el significado de las mismas. Aun así, ese no es un aspecto que se tome en cuenta para la calibración del modelo QCA. Tampoco se calibrará el procedimiento mediante el cual estas sanciones son aplicables en razón de que el Código Municipal como ley superior establece en su artículo 150 que el procedimiento para la remoción del cargo de un servidor o servidora municipal debe hacerse con base en el mecanismo que establece la Ley General de la Administración Pública -es decir, un proceso disciplinario-.

En el Cuadro 21 se exponen los hallazgos encontrados en los reglamentos de las policías municipales respecto a su código deontológico. Contrario a las sanciones, este elemento más bien establece la guía y los valores que sustentan la actuación correcta por parte de alguna persona integrante de un cuerpo de policía. Como lo explican Arias y Zúñiga (2008) este es un aspecto indispensable dentro del diseño de una policía democrática. Por esa razón, debe incluir los elementos esenciales de la ética policial; específicamente se buscarán contenidos relativos a los principios democráticos, la no discriminación y la función preventiva en la reducción de las diferentes inseguridades. Si el reglamento no contempla estas actitudes como parte de sus principios de acción se indicará que el mismo no contiene código deontológico.

Cuadro 21
Código deontológico de las policías municipales
Costa Rica, 2016

Cantón	Código deontológico	Registro
San José	No	Artículos 18 al 27: Se establecen deberes de servicio; sin embargo, no se estipula un código deontológico como tal.
Cartago	Sí	Artículos 15 al 26: Establecen un trato especializado y no discriminatorio para poblaciones en condición de vulnerabilidad, además establece las garantías específicas sobre las cuales hacer aprehensiones, ingresos a propiedad privada, usos del arma y relación con las personas en general.
San Ramón	No	Artículos 19 al 28: Se establecen deberes de servicio; sin embargo, no se estipula un código deontológico como tal.
Belén	No	Artículos 15 al 23: Se establecen deberes de servicio; sin embargo, no se estipula un código deontológico como tal.
Garabito	No	Artículo 24: Se establecen deberes de servicio; sin embargo, no se estipula un código deontológico como tal.

Fuente: Elaboración propia con base en los reglamentos orgánicos de las policías municipales.

Como último elemento para analizar dentro de la calibración del régimen disciplinario de las policías municipales se contempló la facultad que otorga este mismo para que una o un oficial en servicio pueda desobedecer una orden que sea ilegal y por esto no tenga consecuencias laborales. En la práctica policial el acatamiento a las órdenes se coloca en la prioridad más alta; no obstante, las teorías democráticas de la seguridad también señalan la necesidad de contar con la opción de no atender instrucciones superiores cuando éstas atenten claramente contra otras instituciones del ordenamiento democrático. Precisamente, la actuación de las fuerzas policiales está restringida para prevenir cualquier comportamiento contra los derechos de terceras personas. A continuación se presentan los resultados obtenidos al analizar este aspecto en los reglamentos respectivos.

Cuadro 22
Facultad para desobedecer una orden ilegal dentro de las policías municipales
Costa Rica, 2016

Cantón	Facultad para desobedecer una orden ilegal	Registro
San José	Sí	El artículo 18 lo garantiza expresamente.
Cartago	No	Ningún artículo lo garantiza de forma expresa.
San Ramón	Sí	El artículo 19 lo garantiza expresamente.
Belén	No	Ningún artículo lo garantiza de forma expresa.
Garabito	Sí	El artículo 24 lo garantiza expresamente.

Fuente: Elaboración propia con base en los reglamentos orgánicos de las policías municipales.

Con base en la exposición de los diferentes elementos que conforman la calibración del indicador de los regímenes disciplinarios de las policías municipales costarricenses, el Cuadro 23 presenta los resultados finales de la calibración que será ingresados en el modelo QCA tal y como fue definido al principio de este apartado. No obstante, en razón de su carácter exploratorio, esta investigación identificó elementos importantes que podrían ser subsanados por parte de las autoridades locales para mejorar el diseño institucional de sus cuerpos de policía.

Cuadro 23
Regímenes disciplinarios de las policías municipales, según calibración definida
Costa Rica, 2016

Cantón	Calibración	Observación del investigador
San José	0.8	El régimen disciplinario carece de código deontológico.
Cartago	0.8	El régimen disciplinario carece de la facultad para que un oficial de policía pueda desobedecer una orden ilegal.
San Ramón	0.8	El régimen disciplinario carece de código deontológico.
Belén	0.4	El régimen disciplinario carece de código deontológico y de la facultad para que un oficial de policía pueda desobedecer una orden ilegal.
Garabito	0.4	El régimen disciplinario carece de proporcionalidad en sus sanciones y de código deontológico.

Fuente: Elaboración propia con base en programas de capacitación y el cuestionario a directores y directoras de policías municipales.

Una vez que todos los indicadores de la variable independiente fueron calibrados de acuerdo a los criterios esgrimidos en este capítulo, es posible aplicar el modelo QCA definido en el procedimiento metodológico de esta investigación. Los resultados que muestran la relación de estas variables se presentan en el siguiente eje capitular.

Capítulo IV

Análisis comparado de la institucionalidad y la gobernanza de las policías municipales

1. Definiciones finales del modelo de análisis comparado o QCA

Mediante la construcción de los datos sobre policías municipales en Costa Rica y su calibración para cada caso expuesta en los capítulos anteriores, fue posible establecer las definiciones finales del modelo que se aplicó para este estudio. En principio, es importante recordar que el análisis de fuzzy-sets se hace en intervalos contenidos entre 0 y 1, por lo tanto los resultados de los algoritmos matemáticos utilizados por el programa de computación 'fsQCA' se manifiestan en ese mismo intervalo.

De esa forma, entre más cercanos a 1 los resultados que indican consistencia, más fuerte es la relación del subproducto de la variable dependiente de gobernanza de la seguridad local al momento de realizar el análisis. Como se describió en el primer capítulo de esta investigación, el modelo a realizar cuenta con tres indicadores dentro de esta variable dependiente: participación social (PC00), acceso a la información policial (AI00) y orientación preventiva de las estrategias locales de seguridad (ES00).

Cada uno de estos indicadores fue colocado como resultado de los cuatro indicadores que suman las variables de recursos y diseño institucional. Lo anterior además sigue la línea teórica neoinstitucionalista donde los mecanismos y las reglas explican el comportamiento de los actores políticos. Además como se indicó en el capítulo anterior, en el caso del indicador de la proporcionalidad del recurso policial (R02), se utilizó el mecanismo de calibración directa con la que cuenta el programa

de computación para obtener el intervalo final. De esa forma, el cuadro subsiguiente expone las bases de datos que serán analizadas mediante el algoritmo matemático con el que el programa 'fsQCA' analiza fuzzy-sets. Sin embargo, antes se procede a colocar una vez las abreviaturas de cada una de los indicadores para la mayor comprensión de los resultados de este capítulo:

PC00: Participación en la toma de decisiones sobre el gobierno de la seguridad (rol de la policía municipal).

AI00: Acceso a la información policial municipal.

ES00: Estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia.

R01: Fuentes de financiamiento permanentes para las policías municipales.

R02: Proporcionalidad del recurso humano-policial en el ámbito local.

DI01: Programas de capacitación con un enfoque transversal de derechos humanos.

DI02: Régimen disciplinario acorde con los principios de una policía democrática y respetuosa de los derechos humanos.

Cuadro 24

Variables dependiente e independientes sobre policías municipales según calibración definida para el análisis comparado

Cantón	Causas de variable de recursos		Causas de variable de diseño institucional		Resultados		
	R01	R02	DI01	DI02	PC00	AI00	ES00
San José	0	0.89	0.6	0.8	0.6	0.6	0.67
Cartago	0	0.15	0.2	0.8	0.8	0.6	0.67
San Ramón	0	0.15	0	0.8	0	0.2	0.33
Belén	1	0.2	0	0.4	0.4	0.4	0.67
Garabito	0	0.75	0.4	0.4	0.8	0.4	0.67

Fuente: Base de datos ingresada y calibrada en 'fsQCA'.

Las cuatro causas (variables independientes) calibradas fueron ingresadas en un modelo dentro del programa de computación y se corrió un modelo de tablas de la verdad con el algoritmo definido para fuzzy-sets en cada uno de los resultados (variables dependientes). Esto permitirá determinar si existen relaciones de necesidad o suficiencia. La barrera de consistencia seleccionada para el modelo fue de 0.75, por lo tanto se desecharon todas las posibles soluciones que estuvieron por debajo de este límite. En caso de que se presentarán soluciones teóricamente inconsistentes, se intentará correr el modelo utilizando la variable dependiente de forma negativa; lo cual significa que la ausencia de determinadas condiciones podrían explicar la no existencia de cualquiera de estas variables que se plantearon originalmente como aspectos deseables de la policía municipal.

2. Resultados del modelo QCA respecto a participación en la toma de decisiones en el gobierno local de la seguridad

En la Figura 2 se puede apreciar el resultado de la solución parsimoniosa del modelo definido al aplicar como variable dependiente la participación social (PC00). La solución parsimoniosa es aquella más simple que el algoritmo del programa de

computación encuentra para un determinado conjunto de datos. Para efectos de interpretación esta solución se contrasta con la solución intermedia, la cual permite llegar a una solución consistente con la parsimoniosa al indicarle que modelo desde el sustento teórico si la ausencia o la presencia de las variables independientes afecta el resultado.

En este caso, las soluciones parsimoniosa e intermedia fueron idénticas. Se justificó que los cuatro indicadores sobre recursos y diseño institucional son condiciones cuya presencia facilita la participación social en el tanto se requiere de un número suficiente de oficiales con adecuada capacitación que puedan darle seguimiento a los mecanismos.

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---			
frequency cutoff: 1.000000			
consistency cutoff: 0.863636			
	raw	unique	
	coverage	coverage	consistency
	-----	-----	-----
r02	0.653846	0.653846	0.794393
solution coverage: 0.653846			
solution consistency: 0.794393			

Figura 2. Solución parsimoniosa del modelo QCA donde la participación en la toma decisiones sobre el gobierno de la seguridad (PC00) es el resultado de las condiciones.

Los resultados de la solución parsimoniosa indican que existe una relación de necesidad entre la proporcionalidad del recurso humano-policial (R02) en un cantón y la participación social en el gobierno de la seguridad (PC00). De esa forma, si el número oficiales de la policía municipal sumados al de la policía nacional se acercan o superan el estándar definido por el Organismo de Naciones Unidas -de 3 policías por cada 1000 habitantes- es más posible que estos cuerpos cuenten con la capacidad de desarrollar mecanismos de participación orientado a la toma de decisiones conjunta.

Sin embargo, es importante recordar que existen limitaciones teóricas a la hora de analizar estos resultados, pues al combinar las perspectivas de Mouffe (1999) y Terpstra (2007) se entiende que la participación dentro del ejercicio del gobierno surge como parte de la creación de una comunidad política que comparte intereses comunes; al tiempo que existen diferentes formas en que la policía puede interactuar con la sociedad civil -algunas más orientadas a la toma de decisiones conjuntas, mientras que otras son más verticales-. En sí, para este caso podríamos hablar de una condición necesaria que es habilitadora; según Ragin (2000) “esas condiciones algunas veces proveen el contexto o escenario requerido para generar un resultado, sin producir el resultado de manera directa”.

Si bien no se encontraron relaciones de necesidades en ningún indicador de la variable de diseño institucional, tampoco hay suficiente evidencia para descartar la relación teórica. La naturaleza exploratoria de este estudio permite sugerir estudiar los mecanismos de participación de otra forma, ampliar el número de indicadores de la institucionalidad de las policías municipales o incluso aumentar el número de casos.

3. Resultados del modelo QCA respecto al acceso a la información policial municipal

Las Figuras 3 y 4 presentan las soluciones parsimoniosa e intermedia del modelo aplicado al indicador de acceso a la información policial municipal (AI00) como una variable dependiente de las mismas causas. Para la solución intermedia, se utilizó el criterio de que la presencia de programas de capacitación (DI01) orientados a los derechos humanos y un reglamento disciplinario adecuado (DI02) podrían causar un mejor acceso a la información policial a nivel municipal porque, en primer lugar, esta sería recabada de forma adecuada.

```

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 0.818182

      raw      unique
      coverage coverage consistency
-----
r02      0.681818      0.681818      0.700935
solution coverage: 0.681818
solution consistency: 0.700935

```

Figura 3. Solución parsimoniosa del modelo QCA donde el acceso a la información policial municipal (AI00) es el resultado de las condiciones.

En este caso, la solución parsimoniosa indica que la proporcionalidad adecuada de los recursos humanos-policiales (R02) podría estar vinculado con mayor facilidad para contar con la información policial suficiente y sencilla (AI00). No obstante, debe notarse que la consistencia es menor al umbral definido de 0.75, por lo tanto no es posible concluir alguna relación de suficiencia con la fuerza suficiente según los parámetros definidos para el análisis propuesto. En otras palabras, no existe una solución sencilla que permita determinar que alguna de las causas propuestas de recursos y diseño institucional de la policía municipal faciliten una gobernanza policial abierta, en lo que respecta a acceso de datos.

```

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 0.818182
Assumptions:
di02 (present)
di01 (present)

      raw      unique
      coverage coverage
consistency
-----
r02*~r01      0.590909      0.590909      0.670103
solution coverage: 0.590909
solution consistency: 0.670103

```

Figura 4. Solución intermedia del modelo QCA donde el acceso a la información policial municipal (AI00) es el resultado de las condiciones.

Al analizar el resultado de la solución intermedia, se determina que ambas soluciones arrojaron una consistencia inferior a 0.75, por lo que las relaciones de necesidad encontradas no cuentan con suficiente fuerza para continuar explorando . En ese sentido, no se encontró que las variables de recursos o diseño institucional causaran en alguna forma un acceso más sencillo y completo a la información sobre las operaciones de las policías municipales. A partir de estos resultados se puede sugerir que la posibilidad de contar con una policía abierta quizá está determinada en mayor medida por los intereses de operadores y actores políticos, en lugar de reglas con las que estos juegan. Aun así, esta no fue un ámbito de estudio abarcado por esta investigación, por lo que ese razonamiento no pasa a ser más que una inquietud investigativa.

4. Resultados del modelo QCA respecto a las estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia

Las Figuras 5 y 6 presentan las soluciones parsimoniosas e intermedias al momento de utilizar las estrategias de seguridad ciudadana orientadas a la prevención de la violencia (ES00) como resultado dependiente, utilizando las mismas causas -o variables independientes- que se han repetido durante toda la investigación. En principio, los resultados que arrojaron estas variables presentaron inconsistencias teóricas en razón del número limitado de casos. No obstante, al final de este apartado fue posible acercarse a una solución más consistente utilizando las opciones de configuración que permite el programa fsQCA para realizar modelos de análisis comparados con fuzzy-sets.

```

--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000

      raw      unique
      coverage  coverage  consistency
-----
~di02    0.598007    0.166113    1.000000
r02       0.611296    0.179402    0.859813
solution coverage: 0.777409
solution consistency: 0.886364

```

Figura 5. Solución parsimoniosa del modelo QCA donde las estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia (ES00) son el resultado de las condiciones.

La Figura 5 presenta la solución más simple que el programa de computación encontró al modelo descrito en el párrafo anterior. Si bien el algoritmo logró determinar causas con una relación matemática significativa al indicador de estrategias policiales (ES00), estas son teóricamente inconsistentes, por lo que se procedió a descartarlas. No existe sustento teórico que permita establecer una relación de suficiencia para que la ausencia de un régimen disciplinario adecuado (expresada mediante la fórmula ~di02) genere por sí solo una policía más orientada a la prevención. Todo lo contrario, según Arias y Zúñiga (2008), el régimen disciplinario dentro de las policías latinoamericanas es fundamental para garantizar que estos cuerpos cuenten con una guía clara de comportamiento para respetar los derechos humanos y velar por la reducción de las inseguridades.

```

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---
frequency cutoff: 1.000000
consistency cutoff: 1.000000
Assumptions:
di02 (present)
di01 (present)
r02 (present)
r01 (present)

              raw      unique
              coverage  coverage  consistency
-----
r02           0.611296    0.544850    0.859813
~di02*r01     0.199336    0.132890    1.000000
solution coverage: 0.744186
solution consistency: 0.881890

```

Figura 6. Solución intermedia del modelo QCA donde las estrategias de seguridad ciudadana orientadas hacia la prevención de la violencia (ES00) son el resultado de las condiciones.

Por su parte la Figura 6 representa la solución intermedia del modelo QCA en donde las estrategias de seguridad orientadas a la prevención (ES00) se colocaron como resultado y todas las causas estarían presentes. En otras palabras, se parte del supuesto de que los recursos proporcionales y permanentes para los cuerpos locales de seguridad, así como programas de capacitación y reglamentos disciplinarios orientados al respeto de los derechos humanos, son condiciones necesarias que al estar presentes contribuyen a las operaciones de una policía más preventiva.

No obstante, las soluciones intermedias encontradas para este caso por el programa fsQCA también son teóricamente inconsistentes, al menos de forma parcial. Primero se expresa una relación de necesidad donde la presencia del recurso humano policial (R02) contribuye a estrategias de seguridad más preventivas (ES00), con una consistencia de 0.86, superando la barrera determinada para el modelo. Aun así, la segunda solución presentada indica una relación donde la ausencia de un régimen disciplinario combinada con un financiamiento definido

para la policía (expresada mediante la fórmula $\sim di02 * r01$) parecieran suficientes para asegurar un cuerpo policial más preventivo. Como se indicó en el análisis de la Figura 5, todo el respaldo teórico apunta hacia lo contrario.

Una vez más se hace necesario recordar que el número limitado de casos puede generar estas soluciones que son consistentes para el algoritmo matemático, pero desde el análisis de la ciencia política no es posible validar. Por ese motivo, también se procedió a destacar la solución intermedia generada para las estrategias locales de seguridad (ES00). Con el fin de indagar más sobre este indicador, la Figura 7 representa la solución intermedia de este mismo modelo con una variación, en lugar de buscar causas que contribuyan a tener una policía más preventiva; se programó el algoritmo del fsQCA para que encontrara relaciones donde el resultado de las condiciones sean estrategias de seguridad que no están orientadas hacia la prevención de la violencia (expresada mediante la fórmula $\sim es00$). En otras palabras la variable dependiente estaría negada.

--- INTERMEDIATE SOLUTION ---			
frequency cutoff: 1.000000			
consistency cutoff: 0.754545			
Assumptions:			
$\sim di02$ (absent)			
$\sim di01$ (absent)			
	raw	unique	
	coverage	coverage	consistency
	-----	-----	-----
$\sim di02 * \sim di01 * r02 * \sim r01$			
	0.417085	0.417085	0.754545
solution coverage:	0.417085		
solution consistency:	0.754545		

Figura 7. Solución intermedia del modelo QCA donde las estrategias de seguridad ciudadana que no están orientadas hacia la prevención de la violencia (ES00) son el resultado de las condiciones.

Antes de proceder al análisis de la solución cabe hacer la aclaración de que no se utiliza el término 'represión' para referirse a la negación del indicador de estrategias preventivas (ES00) ya que las características de una policía represiva no se presentaron en ningún caso de estudio. Las policías represivas cuentan con características particulares que de hecho no fueron observadas al momento de la construcción del dato ya que no son relevantes dentro de policías locales en sistemas políticos democráticos. De hecho el marco teórico y el procedimiento metodológica de esta investigación no están pensados para sociedades cerradas y con garantías débiles donde las policías represivas son comunes.

Hecha esta aclaración, conviene destacar que para el análisis se validó una solución intermedia en donde la ausencia de programas de capacitación con enfoque de derechos humanos (DI01) y reglamentos disciplinarios adecuados (DI02) son condiciones que al estar ausentes hacen más proclive que una policía sea menos preventiva; de acuerdo con las teorías democráticas sobre seguridad (Galtung, 1998; Ríos, 2014) La presencia de los indicadores asociados a la variable de recursos (R01 y R02) no son relevantes, ya que puede presentar el caso de un cuerpo de policía que cuente con un número amplio de recursos que se inviertan en políticas de control y no de prevención.

La Figura 7 presenta una relación de necesidad con una consistencia superior a la barrera definida para esta modelo. Esta indica que de la ausencia de programas de capacitación (DI01), reglamentos disciplinarios democráticos (DI02) y financiamiento definido (R01), al mismo tiempo que está presente un recurso policial robusto (R02) y está relacionado a la aparición de policías municipales menos preventivas y enfocadas en las políticas de control.

Lo anterior tiene una clara justificación teórica. Mientras que contar con recursos proporcionales a la población puede facilitar la composición de un cuerpo policial robusto, la ausencia de capacitación y reglamentos disciplinarios adecuados más bien incentiva un enfoque menos preventivo. Ello debido a que el cuerpo policial carece de la instrucción y orientación necesaria para realizar sus labores en apego en un modelo de seguridad más democrático. Las recomendaciones sobre cómo mejorar en este y otros indicadores estudiados se presentarán de forma subsiguiente a la sección de conclusiones.

Conclusiones

Las policías municipales desempeñan un papel relevante en los cantones donde fueron instituidas no solo como una fuerza oficial que garantiza el cumplimiento de las ordenanzas locales y sus funciones administrativas, sino también como un cuerpo de seguridad con labores de prevención de la violencia. Los resultados obtenidos demuestran que las policías municipales están en capacidad de convertirse en un cuerpo auxiliar de la Fuerza Pública en el resguardo de los intereses locales.

A pesar de las limitaciones metodológicas de este estudio, particularmente en el número de casos estudiados y en la recolección de información, fue posible arribar a relaciones de necesidad dentro del modelo QCA. Estos resultados indican que para asegurar que la gobernanza local de la seguridad sea congruente con resultados democráticos y respetuosos de los derechos humanos, es necesaria la presencia de estos mismos valores dentro de su orden normativo. De igual forma se requiere de un orden exógeno asociado a la disponibilidad de recursos que habilite mecanismos y acciones que fomenten esta forma de gobernar la seguridad.

Mediante el análisis realizado con el modelo QCA fue posible determinar que la proporcionalidad del recurso policial con respecto a la población facilita la participación social dentro del gobierno local de la seguridad, aunque no hubo evidencia de que la garantice por sí sola. Por ello, se requiere más investigación y análisis sobre los mecanismos de participación que abren las policías municipales con el objetivo de trascender de una visión vertical (comunidad limitada a un rol de informante) hacia una toma de decisiones colectiva entre la policía municipal y su comunidad política inmediata -es decir, las mismas personas que habitan el cantón-.

En términos generales, el diseño institucional de las policías municipales demostró suficiente solidez para resaltar su importancia política dentro del régimen municipal, quizá como uno de los pilares bases de un gobierno local dentro de un país con una forma de estado unitaria y centralizada. Las policías locales son una realidad en diferentes estados alrededor del mundo y su vinculación con las particularidades territoriales les da un potencial para avanzar en la consolidación de modelos de seguridad más preventivos; tomando en consideración además que sí existe una vinculación entre su institucionalidad y su gobernanza.

Al ahondar sobre las relaciones teóricas entre el diseño institucional de las policías municipales y la gobernanza local de la seguridad destaca la pertinencia de los indicadores estudiados para determinar los parámetros que definen el comportamiento de éstos entes como actores políticos. Los programas de capacitación y la orientación de sus contenidos influyen de manera decisiva en cómo la policía responde ante determinadas situaciones que requieren una aplicación certera de la legislación vigente, no solo en lo que respecta a la sanción de un delito, sino al resguardo de derechos de poblaciones en condición de vulnerabilidad. Por ese motivo el estudio consultó sobre operaciones policiales preventivas que tuvieron como objetivo la atención a mujeres y personas menores de edad -los resultados demostraron que este tipo de acciones todavía no son tan comunes-.

De la misma forma, la fortaleza del régimen disciplinario permite generar incentivos que fomenten un comportamiento adecuado para una policía democrática y respetuosa de los derechos humanos. Al mismo tiempo, su correcto diseño puede disuadir o sancionar situaciones donde la policía actúa de forma autoritaria. Desde la teoría institucional, ambos elementos también deberían influir en otro ámbito de la gobernanza de la seguridad que no fue abordada en esta investigación y sobre el

que se sugiere profundizar en futuros estudios: la cultura policial.

De igual forma, las limitaciones metodológicas de esta investigación hacen considerar la necesidad de profundizar sobre las variables estudiadas con una mayor cantidad de fondos de forma que se pueda aumentar el número de casos y utilizar técnicas que permitan una observación más profunda de varios indicadores e incluso incluir nuevos. De todas formas, el marco teórico-conceptual y metodológico utilizado en esta investigación puede ser utilizado para replicar y desarrollar un acercamiento comparado a la policía local desde teorías democráticas y con un enfoque de derechos humanos en otros países o territorios.

Recomendaciones

Finalmente, gracias a los resultados de las observaciones empíricas fue posible formular una serie de recomendaciones de política pública y diseño institucional con el objetivo de mejorar la calidad de las policías municipales costarricenses. Estas recomendaciones además se nutren de los alcances teóricos de la discusión sobre la gobernanza democrática de la seguridad:

- Es importante que las municipalidades que asuman la creación de un cuerpo de policía cuenten con los recursos suficientes para complementar el número de oficiales asignados por la Fuerza Pública en el cantón; particularmente cuando la disponibilidad de la policía nacional también está sujeta a las necesidades de todo el país. En cantones como Belén, la policía municipal representa casi la mitad del número de oficiales disponibles y según las fuentes consultados esto no ha dificultado la coordinación interinstitucional.
- El Ministerio de Seguridad Pública debe establecer protocolos y mecanismos de coordinación con las policías municipales para todo el territorio nacional, no solo en el ámbito de las políticas de control, sino particularmente en el diseño de políticas de prevención conjuntas entre autoridades locales y nacionales.
- Es necesaria la aprobación de una ley que regule las funciones de las policías municipales y de otras políticas de seguridad que se ejecutan a nivel local, como la instalación de sistemas de televigilancia.
- La ausencia de programas de capacitación con enfoque de derechos humanos y de reglamentos disciplinarios adecuados se relaciona con una mayor ausencia de estrategias de seguridad preventivas.

Por esa razón, es urgente invertir en programas integrales de formación inicial que le permitan a estos cuerpos de policía establecer políticas y parámetros

de actuación más apegados a los derechos humanos, sin que eso signifique descartar los ciclos cortos de capacitación que ya se imparten en algunas policías municipales. La nueva Academia Nacional de Policía cuenta con la infraestructura adecuada para este tipo de capacitación; no obstante, eso implica que será necesario profundizar en el análisis sobre el contenido de los programas que se imparten allí.

También es necesario impulsar la reforma a los reglamentos disciplinarios (que en todos los casos forman parte de los reglamentos orgánicos de las policías municipales) para que cuenten con todas las garantías necesarias, así como con los respectivos elementos sancionatorios y deontológicos.

- El acceso a la información policial de ámbito municipal debe ser accesible de forma sencilla, siguiendo los compromisos que Costa Rica suscribió en materia de Gobierno Abierto, ya que los datos condensados son públicos. De esta manera se facilita la investigación y el análisis de la acción policial, así como la participación social.
- El uso de políticas de control (tanto en operativos propios de la policía municipal, como en operativos conjuntos) debe quedar reservado para las circunstancias específicas en que la ley lo permite. Resulta preocupante que en varios de los casos estudiados este tipo de medidas eran comunes o bastante comunes según las fuentes oficiales.
- Las municipalidades deben buscar fuentes de financiamiento permanente para sus policía con el objetivo de comprometer su trabajo e independencia.

Fuentes y referencias

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2011, septiembre). Declaración de Gobierno Abierto. Recuperado a partir de <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>.
- Arias, P., & Zúñiga, L. (2008). Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina. Santiago: FLACSO.
- Bevir, M. (2006). Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, 66(3), 426-436.
- Ceciliano, C. (2001). Municipalización de la policía: potestades de la policía municipal (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San José.
- Chacón, A., & Mora, J. (2006). Seguridad comunitaria y participación ciudadana: evaluación de experiencias en Costa Rica. San José: BFID.
- Chioda, L. (2016). Sinopsis: Fin de la Violencia en América Latina: Una mirada a la prevención desde la infancia hasta la edad adulta. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Código Municipal de Costa Rica, Pub. L. No. 7794 (1998).
- Dammert, L. (2005). Asociación Gobierno local – Comunidad en la Prevención del Delito. En L. Dammert & G. Paulsen (Eds.), *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO.

- Dammert, L., & Díaz, J. (2005). Etapas para el diseño e implementación de iniciativas locales de seguridad a nivel local. En L. Dammert & G. Paulsen (Eds.), *Ciudad y Seguridad en América Latina* (pp. 199-216). Santiago: FLACSO.
- Dinarte, G. (2006). Inclusión del tema de seguridad preventiva en la agenda de la Municipalidad de Montes de Oca: formulación de una política de seguridad municipal desde el gobierno local (Proyecto para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas). Universidad de Costa Rica, San José.
- Einstein, S. (2007). Harm and Risk Reduction: History, Theories, Issues, and Implications. *Substance Use & Misuse*, 42(2-3), 257-265.
- Elster, J. (1996). *Tuercas y Tornillos: Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* (2.^a ed.). Barcelona: Editorial Gedisa.
- Esquivel, M. (2016, octubre 7). Cuestionario de entrevista a la dirección de la Policía Municipal de San Ramón [Grabada].
- Gabaldón, L. G. (2010). La criminología latinoamericana: temas, perspectivas y políticas públicas en el tránsito del milenio. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 19(2), 253-272.
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia* (Traducida por Teresa Toda). Bilbao: Bakaetz.
- Gätjens, G. (2016, abril 26). Entrevista de contextualización sobre la Red Nacional de la Policía Municipal.

- Hidalgo, J. G. (2016, agosto 24). Cuestionario de entrevista a la dirección de la Policía Municipal de Garabito [Grabada].
- INCAE Business School, & Social Progress Imperative. (2016). Índice de Progreso Social. San José: Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible. Recuperado a partir de <http://www.costaricapropone.go.cr/assets/data/base-de-datos-IPS-cantonal.xls>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo. (2012). Censo de Población y Vivienda 2011. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censo.
- Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas, Pub. L. No. 9024 (2011).
- Ley de Impuestos Municipales de Cartago, Pub. L. No. 7248 (1991).
- Ley de Impuestos Municipales de Garabito, Pub. L. No. 7173 (1990).
- Ley de Impuestos Municipales de San José, Pub. L. No. 5694 (1975).
- Ley de Patentes de la Municipalidad de Belén, Pub. L. No. 9102 (2012).
- Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial, Pub. L. No. 9078 (2012).
- Ley General de la Administración Pública, Pub. L. No. 6227 (1978).
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- May, C. (2016, agosto 17). Cuestionario de entrevista a la dirección de la Policía Municipal de Belén [Grabada].

Ministerio de Seguridad Pública. (2013). Estrategia de Trabajo Policía-Comunidad de la Fuerza Pública de Costa Rica.

Ministerio de Seguridad Pública. (2016, agosto 24). Personal Policial por Cantón.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. (2011). Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana 2011-2030. Unidad de Planificación Territorial. Recuperado a partir de http://www.mivah.go.cr/Documentos/potgam/PROPUESTAS-3_21_AGOSTO_2012.pdf

Mouffe, C. (1999). El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. (M. A. Galmarini, Trad.). Barcelona: Cultura Libre.

Municipalidad de Belén. Reglamento del proceso de seguridad, vigilancia comunal y control tributario de la Municipalidad de Belén, conocida como Policía Municipal, número 14 (2002).

Municipalidad de Belén. (s. f.). Policía Municipal. Recuperado a partir de <https://www.belen.go.cr/index.php/bienestar-social/policia-municipal.html>

Municipalidad de Cartago. Reglamento de la Policía Municipal del Cantón Central de Cartago, número 301 (2014).

Municipalidad de Cartago. (s. f.). Programas de Seguridad Ciudadana. Recuperado a partir de <http://www.muni-carta.go.cr/seguridad-ciudadana.html>

Municipalidad de Garabito. Reglamento del Proceso de Seguridad, Vigilancia Comunal y Control Tributario de la Municipalidad de Garabito, conocido como Policía Municipal, número 72 (2009).

Municipalidad de San José. Reglamento del Departamento de Policía Municipal de la Municipalidad del Cantón Central de San José, número 197 (1999).

Municipalidad de San Ramón. Reglamento del Departamento de Policía Municipal de la Municipalidad del Cantón Central de San Ramón, número 175 (2008).

Municipalidad de San José. (2015). Presupuesto Ordinario 2016. Dirección Financiera. Recuperado a partir de https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/Presupuesto/2016/Presupuesto%20Ordinario/Presupuesto%20Ordinario%202016.pdf

Municipalidad de San José. (s. f.). Información ciudadana. Recuperado a partir de https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SitePages/informacion_ciudadana.aspx

Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Recuperado a partir de <http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/590>

Organización de Naciones Unidas. (2010). Salvador Declaration on Comprehensive Strategies for Global Challenges: Crime Prevention and Criminal Justice Systems and Their Development in a Changing World. Salvador, Brasil: Secretaría General de las Naciones Unidas. Recuperado a partir de <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/CONF.213/L.6/REV.2>

Organización de Naciones Unidas. (2013). Las mujeres en las actividades de mantenimiento de la paz. Recuperado a partir de <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/women/womeninpk.shtml>

- Organización de Naciones Unidas. (2015). La seguridad humana en las Naciones Unidas. Nueva York: Dependencia de la Seguridad Humana. Recuperado a partir de http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org.humansecurity/files/untfhs_booklet_-_spanish.pdf
- Ortmeier, P. J. (2002). Policing the Community: A Guide for Patrol Operations. Nueva Jersey: Pearson Education.
- Paulsen, G. (2005). Claves para el buen gobierno de la seguridad. En L. Dammert & G. Paulsen (Eds.), Ciudad y Seguridad en América Latina (pp. 189-198). Santiago: FLACSO.
- Pignataro, A. (8/12). Encuesta de Opinión Agosto 2015: Informe de Resultados. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos. Recuperado a partir de <http://www.ciep.ucr.ac.cr/images/documentos/InformesDeEncuestas/Informe%20encuesta%20agosto%202015%20CIEP%20SEMANARIO.pdf>
- Pignataro, A. (2015). Encuesta de Opinión Noviembre 2015: Informe de Resultados. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos. Recuperado a partir de http://www.ciep.ucr.ac.cr/images/documentos/InformesDeEncuestas/2015_Informe%20encuesta%20CIEP-Semanario%20noviembre%202015.pdf

- Poder Judicial. (2006). Compendio de indicadores judiciales 2000-2004. San José: Departamento de Planificación. Recuperado a partir de http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/images/documentos/estadisticas/indicadores/compendio_indicadores_2000-2004.pdf
- Poder Judicial. (2009). Compendio de indicadores judiciales 2004-2008. San José: Departamento de Planificación. Recuperado a partir de http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/images/documentos/estadisticas/indicadores/compendio_indicadores_2004-2008.pdf
- Poder Judicial. (2014). Compendio de indicadores judiciales 2009-2013. San José: Departamento de Planificación. Recuperado a partir de http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/images/documentos/estadisticas/indicadores/compendio_indicadores_2009-2013.pdf
- Poder Judicial. (2016). Cuadros Homicidios Dolosos 2014-2015. San José: Departamento de Planificación.
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. (R. Reyes, Trad.) (Primera edición). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2013, Pub. L. No. 9103 (2015). Recuperado a partir de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/425-ley-de-presupuesto-2013>

Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2016, Pub. L. No. 9341 (2015). Recuperado a partir de <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13493-ley-de-presupuesto-de-la-republica-2016>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Ragin, C. (2000). Fuzzy-Set Social Science. Chicago: University of Chicago Press.

Ragin, C. (2008, septiembre). User's Guide to Fuzzy-Set / Qualitative Comparative Analysis. Recuperado a partir de <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/fsQCAManual.pdf>

Rico, J. M. (2005). El rol policial. En L. Dammert & G. Paulsen (Eds.), Ciudad y Seguridad en América Latina (pp. 17-20). Santiago: FLACSO.

Ríos, A. L. (2014). Estudiar lo policial: Consideraciones acerca del estudio de las fuerzas de seguridad y una apuesta. Sociológica, (81), 87-118.

Salazar, L. D. (2014). Factibilidad económica, jurídica y social para la implementación de la policía municipal (Tesis para optar por el grado de Máster Profesional en Administración y Derecho Municipal). Universidad de Costa Rica, San José.

Salazar, M. F. (2016, octubre 28). Cuestionario de entrevista a Viceministra de Seguridad en Programas Preventivos [Grabada].

Sentencia Sala Constitucional 1831-2011 (2011).

Sentencia Sala Constitucional 4705-2005 (2005).

Sentencia Sala Constitucional 10134-1999 (1999).

Siles, G. (2016, agosto 16). Cuestionario de entrevista a la dirección de la Policía Municipal de Cartago [Grabada].

Solano, M. (2002). La transferencia de políticas en seguridad ciudadana: de la seguridad comunitaria a la policía de proximidad (Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas). Universidad de Costa Rica, San José.

Solano, M. (2016, agosto 26). Cuestionario de entrevista a la dirección de la Policía Municipal de San José [Grabada].

Stahler-Sholk, R. (2010). The Zapatista Social Movement: Innovation and Sustainability. *Alternatives: Global, Local, Political*, 35(3), 269-290.

Terpstra, J. (2009). Citizen Involvement in Local Security Networks. *Security Journal*, 22(2), 156-169. <https://doi.org/10.1057/palgrave.sj.8350079>

Vanderschueren, F. (2013). Seguridad y ciudades. En *Políticas Públicas: exigibilidad y realización de derechos*. Erazo, M. Aleuy, & E. Ganuza (Eds.), *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos*. Santiago: LOM Ediciones.

Anexo I

Instrumento de entrevista a las y los directores de las policías municipales

Consentimiento informado

Con aprobación de la Escuela de Ciencias Políticas y el respaldo del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, la presente investigación es un trabajo final de graduación para obtener el grado de licenciatura en Ciencias Políticas. El estudio tiene como objetivo conocer las variables institucionales y de gobernanza que asemejan y diferencian a las policías municipales en Costa Rica.

A continuación se le presentarán una serie de interrogantes relacionadas con la operación rutinaria del cuerpo policial que usted dirige. Es importante señalar que la información suministrada será utilizada exclusivamente con fines académicos. Además, esta investigación cumple con el principio de beneficencia en el tanto los resultados servirán de insumos para mejorar la institucionalidad y las políticas públicas locales en materia de seguridad.

En concordancia con el principio de veracidad en la función pública, confiamos en que usted como depositario(a) de autoridad nos facilite información confiable y certera, toda vez que lo contrario sería una violación a este principio, así como al derecho que tenemos como ciudadanas y ciudadanos para acceder a la información pública.

De todas formas, hacemos de su conocimiento que la información suministrada por usted será contrastada con otras fuentes primarias a las que tengamos acceso con

el fin de garantizar la confiabilidad de esta investigación.

En este momento le solicito su permiso expreso para grabar esta entrevista con el fin de respaldar la información suministrada. Usted se reserva su derecho de solicitar la detención de la grabación en algún momento y a retirarse de la entrevista en el momento que lo considere conveniente.

En ningún momento durante esta entrevista se interrogará acerca de casos particulares ni se solicitará información alguna que pueda lesionar los derechos de alguna tercera persona.

Entendidos estos puntos, se procede a aplicar el cuestionario.

Cuestionario

1. ¿Cuáles son los principios y valores elementales que definen a su cuerpo policial?

2. ¿Es la participación de las comunidades un elemento indispensable para el desarrollo de sus funciones policiales?

() Sí () No [Si la respuesta es no, pasar a la pregunta 6]

3. ¿Con cuáles mecanismos de participación ciudadana cuenta la policía municipal para mejorar el ejercicio de sus funciones? [Si no hay mecanismos, pasar a la pregunta 6]

4. ¿Estos mecanismos están designados a nivel territorial por barrios o distritos, o más bien existe un espacio a nivel cantonal? Por favor explique su funcionamiento territorial.

5. ¿La participación se traduce en toma de decisiones conjunta entre las comunidades y la policía? ¿Podría mencionar algún ejemplo? ¿Cómo se dan seguimiento a esos acuerdos?

6. ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre el alcalde (o la alcaldesa) de este cantón y la Policía Municipal?

7. ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre el Ministerio de Seguridad Pública (Fuerza Pública) y la Policía Municipal?

8. Le voy a mencionar algunas acciones operativas que usualmente los cuerpos policiales en Costa Rica realizan de forma estratégica. Le solicito que me indique si estas acciones son comunes para las operaciones estratégicas en la policía municipal de este cantón. Para responder a esta sección debe limitarse a las opciones predefinidas que son: muy poco común, poco común, algo común o bastante común. Es normal que cualquiera de estas situaciones se presente ante un cuerpo policial, pero para que sean comunes el criterio de esta investigación es que las mismas se realizan de forma sistemática y constante por órdenes superiores suyas o de otra autoridad competente:

a. Vigilancia policial preventiva para promover la recuperación de espacios públicos.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

b. Decomiso de pequeñas cantidades de drogas a personas consumidoras, incluso si no existe indicio de tráfico o venta.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

c. Prevención situacional en coordinación con comerciantes o habitantes de la zona.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

d. Atención de casos de violencia de género en espacios públicos.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

e. Control del espacio público para evitar espectáculos callejeros.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

f. Retenes y requisas de rutina.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

g. Articulación con el PANI para atender casos de trabajo infantil.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

h. Levantamiento de ventas callejeras.

() Muy poco común () Poco común () Algo común () Bastante común

9. ¿Mantienen ustedes -como policía municipal- canales de información constantes con las y los habitantes de este cantón?

() Sí () No [Si la respuesta es no, pasar a la pregunta 12]

10. ¿Por cuáles canales se comunican? Indique los que aplican.

- ☐ Boletines de correo físico
- ☐ Boletines de correo electrónico
- ☐ Portales de Internet
- ☐ Redes sociales
- ☐ Reuniones de rendición de cuentas o similares

11. ¿Los principales acontecimientos diarios y las estadísticas policiales son de acceso público? ¿Cómo se accede a esta información?

12. ¿Existen limitaciones presupuestarias que estén limitando sus labores? Si es así, ¿en qué sentido?

13. ¿Han llevado esa inquietud presupuestaria al Concejo Municipal? ¿Cuál ha sido la respuesta de las señoras y señores regidores?

14. El uso de la televigilancia mediante cámaras de circuito cerrado se ha ampliado en diferentes cantones del país, ¿utiliza la policía municipal de su cantón esta tecnología?

() Sí () No [Si la respuesta es no, pasar a la pregunta 19]

15. ¿Qué tan frecuente es el uso de la tecnología de la televigilancia?

() Muy poco frecuente () Poco frecuente () Algo frecuente () Bastante frecuente

16. ¿Ha mejorado el uso de esta tecnología (la televigilancia) el tiempo de respuesta de la policía municipal en situaciones de flagrancia?

() Ha mejorado bastante () Ha mejorado algo () Ha mejorado poco () No ha mejorado

17. ¿Cuáles situaciones se han detectado y atendido con mayor frecuencia mediante la televigilancia? Indique las que aplican.

- ☐ Hurtos y robos
- ☐ Consumo de drogas
- ☐ Consumo de alcohol en espacios públicos
- ☐ Venta de drogas

- ☐ Agresión directa hacia una persona
- ☐ Portación sospechosa de armas o explosivos
- ☐ Actividades violentas asociadas con pandillas

18. ¿Existen regulaciones para garantizar el derecho a la privacidad contenidas en los estatutos o reglamentos municipales respecto al uso de estos sistemas de televigilancia? Sí la respuesta es afirmativa, ¿cuál es la norma específica?

19. ¿Cuáles desafíos han encontrado para resguardar los derechos humanos desde su trabajo cotidiano?

► Fin del cuestionario.

Anexo II

Instrumento de entrevista a la Viceministra de Seguridad Pública encargada de programas preventivos

Consentimiento informado

Con aprobación de la Escuela de Ciencias Políticas y el respaldo del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica, la presente investigación es un trabajo final de graduación para obtener el grado de licenciatura en Ciencias Políticas. El estudio tiene como objetivo conocer las variables institucionales y de gobernanza que asemejan y diferencian a las policías municipales en Costa Rica.

A continuación se le presentarán una serie de interrogantes relacionadas con la operación rutinaria del cuerpo policial que usted dirige. Es importante señalar que la información suministrada será utilizada exclusivamente con fines académicos. Además, esta investigación cumple con el principio de beneficencia en el tanto los resultados servirán de insumos para mejorar la institucionalidad y las políticas públicas locales en materia de seguridad.

En concordancia con el principio de veracidad en la función pública, confiamos en que usted como depositario(a) de autoridad nos facilite información confiable y certera, toda vez que lo contrario sería una violación a este principio, así como al derecho que tenemos como ciudadanas y ciudadanos para acceder a la información pública.

De todas formas, hacemos de su conocimiento que la información suministrada por usted será contrastada con otras fuentes primarias a las que tengamos acceso con

el fin de garantizar la confiabilidad de esta investigación.

En este momento le solicito su permiso expreso para grabar esta entrevista con el fin de respaldar la información suministrada. Usted se reserva su derecho de solicitar la detención de la grabación en algún momento y a retirarse de la entrevista en el momento que lo considere conveniente.

En ningún momento durante esta entrevista se interrogará acerca de casos particulares ni se solicitará información alguna que pueda lesionar los derechos de alguna tercera persona.

Entendidos estos puntos, se procede a aplicar el cuestionario.

Cuestionario

1. A grandes rasgos, ¿cómo funcionan los mecanismos de coordinación de la Fuerza Pública con las policías municipales en lo que respecta a acciones de prevención?

2. Fuerza Pública tiene dos programas preventivos muy específicos orientados al trabajo conjunto con las comunidad: Seguridad Comunitaria y Seguridad Comercial. Sin embargo, otros cuerpos policiales locales manejan programas similares. ¿Considera que eso ayuda a fortalecer o a debilitar un buen gobierno de la seguridad dentro del territorio?

3. En su experiencia, ¿cree que la orientación de las policías municipales es mayormente preventiva? ¿Puede mencionar casos concretos?

4. Actualmente existen 17 policías municipales adscritas a la Red Nacional de la Policía Municipal. Sin embargo, solo tres están fuera del Gran Área Metropolitana. ¿A qué factores cree que se debe esta situación?
5. ¿La participación en los programas preventivos de la Fuerza Pública se traduce en toma de decisiones conjunta entre las comunidades y la policía? ¿Podría mencionar algún ejemplo? ¿Cómo se dan seguimiento a esos acuerdos?
6. ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre el alcalde (o la alcaldesa) de este cantón y la Policía Municipal?
7. ¿Cuáles cree que son las principales limitaciones de la policía municipal en el ejercicio del gobierno de la seguridad?
8. En varios cantones del país el número de policías municipales es muy cercano al número de oficiales en delegaciones de Fuerza Pública; lo que nos permite decir que prácticamente hay una relación de 1:1, en su criterio como experta y autoridad nacional, en un país con características políticas e institucionales como el nuestro, ¿cuál cree que es la relación más acertada entre policías municipales y oficiales nacionales? ¿Por qué?

► Fin del cuestionario.