

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

La educación de las comunidades como forma de contribuir a la Seguridad Ciudadana.

El caso del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, del Ministerio de
Gobernación y Seguridad Pública.

**PROYECTO FINAL DE GRADUACIÓN PARA OPTAR POR LA
LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL**

YOLENY VILLALTA CALDERÓN

Diciembre, 1999

*“Por qué el trabajo produce tanta satisfacción?
Porque forma la conciencia de que servimos
para algo y somos parte de los seres útiles”.*
Paul Bourget

*“El que trabaja con diligencia, pero sin método,
arroja con una mano lo que gana con la otra”.*
Colton

AGRADECIMIENTO

A las personas que han tenido la Dirección del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, (Don Domingo, Coronel, Luis Hernández, Doña Luisa y Doña Maryorie) y a todos los funcionarios, porque con su ayuda fue posible alcanzar esta meta.

A las profesoras: Carmen, Nidia, Norma e Ivette. Mi más sincero agradecimiento por su ayuda y dedicación.

DEDICATORIA

Al Dios Todopoderoso que nos da el conocimiento, las habilidades y destrezas, porque sin él ninguna obra se mantiene en pie.

A mi amado esposo, Victor. A quien sacrifique en múltiples ocasiones. Él asumió mis tareas en la casa, colaboró con las tareas universitarias; nunca me negó su apoyo y continua entregándose con intenso amor.

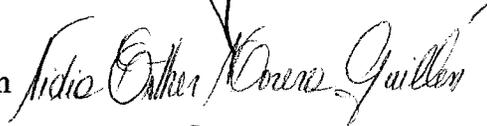
A mis padres y hermanos, porque con sus palabras de aliento me sostuvieron cuando desfallecía.

A mis suegros, cuñadas y cuñado, que me ayudaron cuando los necesite.

TRIBUNAL EXAMINADOR

Msc. Emilia Molina Cruz  Directora Escuela de Trabajo Social

Msc. Carmen M. Romero Rodríguez  Directora de tesis

Msc. Nidia Morera Guillén  Lectora

Msc. Norma Méndez Vega  Lectora

Msc. Hernán Gutiérrez  Profesor invitado



INDICE

INTRODUCCIÓN	XV
PRIMERA PARTE	1
I. JUSTIFICACIÓN	1
II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA	6
2 1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN - INTERVENCIÓN	6
2 2 OBJETO DE ESTUDIO	9
2 3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN - INTERVENCIÓN	10
2 4 UBICACIÓN DEL ESPACIO TEMPORAL DEL ESTUDIO	11
2 5 SUPUESTOS	11
2 6 TIPO DE ESTUDIO	11
2 7 FASES DEL PROCESO	14
III. MARCO INTERPRETATIVO	17
3 1 CONCEPTO DE SERVICIO SOCIAL	17
3 2 CONCEPTOS VINCULADOS AL OBJETO DE ESTUDIO	19
a) <i>¿QUÉ ES SEGURIDAD CIUDADANA?</i>	19
b) <i>¿PARA QUÉ PARTICIPACIÓN CIUDADANA?</i>	27
IV. MODELO DE ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO	35
4 1 MODELO PARA EL ANÁLISIS SISTÉMICO DEL SERVICIO	35
a) <i>CATEGORÍAS DE ANÁLISIS</i>	36
b) <i>TÉCNICAS E INSTRUMENTOS</i>	39
4.2 PRINCIPALES HALLAZGOS IDENTIFICADOS	43
a) <i>PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA: DIAGNÓSTICO</i>	43
b) <i>SÍNTESIS DE LAS FORTALEZAS, DEBILIDADES, OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DEL PROGRAMA</i>	95
V. RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS	98
5 1 RECOMENDACIONES	98
5 2 ALTERNATIVAS PARA FORTALECER LA GESTIÓN E INTERVENCIÓN	102

SEGUNDA PARTE	103
VI. FORMULACIÓN DEL PROYECTO	103
6.1 PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INTERVENCIÓN	104
6.2 OBJETIVOS, METAS, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS	106
a) <i>OBJETIVO GENERAL</i>	<i>106</i>
b) <i>OBJETIVOS ESPECIFICOS</i>	<i>106</i>
c) <i>METAS</i>	<i>109</i>
d) <i>ESTRATEGIAS</i>	<i>109</i>
6.3 PASOS DESARROLLADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO	110
a) <i>PLAN DE TRABAJO</i>	<i>113</i>
6.4 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	114
6.5 BENEFICIARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEL PROYECTO	116
6.6 UBICACIÓN ORGANIZATIVA, ESPACIAL Y TEMPORAL DEL PROYECTO	116
6.7 EVALUACIÓN DEL PROYECTO	117
6.8 PRESUPUESTO	117
6.9 VIABILIDAD	118
VII. RESULTADOS DEL PROYECTO DE INTERVENCION	119
7.1 REFORMULACIÓN DEL PROGRAMA	120
a) <i>PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN</i>	<i>120</i>
b) <i>MARCO ESTRATEGICO PARA EL PROGRAMA</i>	<i>121</i>
7.2 MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA	130
a) <i>BASE PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PROGRAMA</i>	<i>130</i>
b) <i>LINEAMIENTOS PARA RECOPIRAR INFORMACION</i>	<i>132</i>
c) <i>NUEVO MODELO PARA APOYAR Y EVALUAR EL PROGRAMA</i>	<i>136</i>
VIII. INSTRUMENTOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES	141
IX. EXPOSICIÓN Y VALIDACIÓN DE RESULTADOS	156
X. CONCLUSIONES	158
XI. BIBLIOGRAFIA	165
ANEXOS	171

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO N°1: MATRIZ DEL MARCO LÓGICO	13
GRAFICO N°2: ELEMENTOS CONTENIDOS EN EL CONCEPTO “SEGURIDAD CIUDADANA”	26
GRAFICO N°3: ASPECTOS CONTENIDOS EN LA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA DEL PLAN NACIONAL DE POLICIA COMUNITARIA, DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA, 1998.	28
GRAFICO N°4: SISTEMA ORGANIZACIONAL	38
GRAFICO N°5: PROBLEMÁTICA EN TORNO AL INCREMENTO DE LA DELINCUENCIA Y AL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD CIUDADANA, 1998	55
GRAFICO N°6: DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, POR UNIDADES TEMÁTICAS, 1998	70
GRAFICO N°7: DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE POLICIA COMUNITARIA, MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA, 1998.	73
GRAFICO N°8: PROCESO DE TRABAJO DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999.	85
GRAFICO N°9: ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA, SEGÚN UNIDADES ORGANIZATIVAS, 1998	88
GRAFICO N°10: CAUSAS Y EFECTOS RELACIONADOS CON LA CARENCIA DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN PARA EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	105
GRAFICO N°11: DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA PARA FACILITAR EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y VALORACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	108
GRAFICO N°12: RUTA CRITICA DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA PARA FACILITAR EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y VALORACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	113
GRAFICO N°13: UBICACIÓN DEL PROYECTO EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA	117
GRAFICO N°14: IMAGEN OBJETIVO: PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	122
GRAFICO N°15: DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS SEGUN PROPUESTA FORMULADA PARA EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	129

INDICE DE CUADROS

CUADRO N°1: TIPO DE DELITOS SENTENCIADOS EN EL MES DE JULIO, 1998	2
CUADRO N°2: OPERACIONALIZACIÓN DE CATEGORÍAS	42
CUADRO N°3: PROGRAMA DE FORMACIÓN DE SEGURIDAD COMUNITARIA, 1998,	46
CUADRO N°4: INVOLUCRADOS EN LA PROBLEMÁTICA DE INSEGURIDAD CIUDADANA A LA QUE PRETENDE CONTRIBUIR EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999.	57
CUADRO N°5: ACCIONES REALIZADAS POR LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA Y LA POLICIA MUNICIPAL DE SAN JOSE, EN LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA, 1998	62
CUADRO N°6: PROBLEMAS Y ACCIONES IDENTIFICADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, 1999	63
CUADRO N°7: DEBILIDADES Y FORTALEZAS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999.	96
CUADRO N°8: PLAN DE TRABAJO DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA PARA FACILITAR EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	114
CUADRO N°9: CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA PARA FACILITAR EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	115
CUADRO N°10: PRESUPUESTO PARA DESARROLLAR EL PROYECTO	118
CUADRO N°11: MARCO LÓGICO PROPUESTO PARA EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	127
CUADRO N°12: VARIABLES A CONTROLAR EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	131
CUADRO N°13: INFORMACIÓN A REGISTRAR PARA EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999	136

INDICE DE ANEXOS

ANEXO N°1: LISTA DE COMUNIDADES ATENDIDAS Y GRADUADAS, DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, DICIEMBRE DE 1998.	170
ANEXO N°2: LISTA DE FUNCIONARIOS DE LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA, NOVIEMBRE DE 1998.	174
ANEXO N°3: LISTADO DE METAS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA,	175
ANEXO N°4: CUESTIONARIO UTILIZADO PARA EL DIAGNÓSTICO DE LAS COMUNIDADES.	176
ANEXO N°5: ESTADO DE LA CUESTIÓN	177
ANEXO N°6: GUÍA DE OBSERVACIÓN	187
ANEXO N°7: GUIA DE ENTREVISTA NO ESTRUCTURA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA	188
ANEXO N°8: GUÍA DE ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA DIRIGIDA AL GRUPO ORGANIZADO DE BARRIO LA CRUZ	189

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

CIF: CENTRO DE INFORMACIÓN DE LA FUERZA PÚBLICA

**ILANUD: INSTITUTO LATINOAMERICANO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA
PREVENCIÓN DEL DELITO Y EL TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

INCECIP: INSTITUTO DE ESTUDIOS EN CIENCIAS PENALES Y SOCIALES DE ARGENTINA

MSP: MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA

OIJ: ORGANISMO DE INVESTIGACIÓN JUDICIAL

PFSC: PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA

PNPC: PLAN NACIONAL DE POLICIA COMUNITARIA

USC: UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA

RESUMEN

Este estudio trata del diagnóstico del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria (PFSC), de la Unidad de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública (MSP), e incluye el diseño de un proyecto para fortalecer dicho programa, como respuesta a una de las debilidades identificadas en su funcionamiento. El estudio es descriptivo, con técnicas cualitativas, utiliza el muestreo propositivo y se centra en el análisis de las características técnicas, estructurales y psicosociales del Programa.

PROBLEMÁTICA VINCULADA AL OBJETO DE INVESTIGACIÓN - INTERVENCIÓN

Las tasas de delitos de nuestro país son una de las más bajas del continente, pero esto no es ningún consuelo, ya que desde 1990, los delitos contra la propiedad – en especial los delitos por robo agravado- han aumentado. Lo alarmante de la situación es que se utiliza cada vez más la violencia y las cifras pueden no reflejar la realidad, ya que sólo contemplan los delitos sentenciados, dejan por fuera los que están por sentenciar, los que por una u otra razón se desestimaron y los que no se reportaron a las autoridades.

A la par de esto, se tienen debilidades y limitaciones para brindar una adecuada seguridad a la ciudadanía, para administrar la justicia; por lo que es natural, la pérdida de credibilidad en las instituciones llamadas a intervenir en este campo. Sumado a lo anterior, está la poca satisfacción de las necesidades y demandas ciudadanas, así algunos buscan el ejercicio de la justicia por mano propia, como consecuencia se tiene la compra y uso indiscriminado de armas o de artículos de seguridad, las dificultades para controlar - los cada vez más-, servicios privados de seguridad, cambios en las conductas de las personas, las que por temor a ser víctimas de un delito pierden un poco de su calidad de vida y

contribuyen a la disminución de los lazos de solidaridad, de paz y/o de convivencia armoniosa.

¿QUÉ ES SEGURIDAD CIUDADANA?

La seguridad ciudadana es una condición fundamental y necesaria para la armonía social, garantiza a los ciudadanos (inclusive victimarios), el disfrute y el pleno ejercicio de sus derechos y deberes; proporciona la protección de los bienes, la integridad personal y calidad de vida; es consecuencia del orden público y responsabilidad intransferible del Estado. El cual para la gestión de la conflictividad social, puede contar con la ayuda de la ciudadanía para prevenir y combatir el delito, promover seguridad mediante la acción de instancias específicas y la labor de programas centrados tanto en la formación de las personas en seguridad, como en la construcción de lazos de solidaridad y paz.

La construcción de la seguridad ciudadana implica forjar un modelo social basado en un nuevo paradigma de sociedad, donde se promueve la salud mental, física y espiritual, el cambio en las formas de organización social, de sentimientos y valores, se desafía las diferencias étnicas, de clase social y se propicia la unión, la paz y armonía. Los valores humanistas, pacifistas y democráticos en que se sustenta esta seguridad, llevados a la práctica hacen realidad los derechos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la posible articulación de los diferentes actores sociales y políticos, bajo una visión sistémica y una práctica ecléctica, conllevan una esperanza para la humanidad.

¿PARA QUÉ PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

La participación ciudadana en materia de seguridad tiene como objetivo prevenir el delito y controlar los cuerpos de policía, mediante las contralorías de servicios, la inspección policial y judicial, los ciudadanos no deben interferir en los niveles operativos, ni en las acciones represivas directas; sino en acciones tendientes a reducir o eliminar las condiciones que propician el delito. Para lo cual hay dos tareas: educación para la comunidad y creación de un sistema de alerta ciudadana.

¿POR QUÉ EL DIAGNOSTICO DE UN PROGRAMA?

Las experiencias del Programa no han sido estudiadas, evaluadas, ni sistematizadas. No existe una valoración cuantitativa y/o cualitativa de los procedimientos, que midan el alcance de los objetivos propuestos y el impacto de las acciones; se necesita una crítica constructiva de los esfuerzos realizados, un análisis sobre el proceso. De ahí el interés en determinar la pertinencia, correspondencia y/o adecuación a las necesidades de la ciudadanía y a las urgencias de la problemática nacional en materia de seguridad.

El estudio permite explicar y comprender el servicio de formación en seguridad para las comunidades, beneficia la implementación del Programa al contribuir con un cuerpo teórico y aporta conocimiento e información útil para futuras investigaciones. Por otro lado, las debilidades y fortalezas identificadas, podrán ser retomadas -por las autoridades responsables del Programa-; además, el proyecto formulado a partir del diagnóstico contribuirá en la solución de alguna de las debilidades.

Si se deben identificar necesidades, responder a las demandas y carencias en materia de seguridad, si un grupo de vecinos desea organizarse, si se busca la participación de las comunidades en la prevención del delito y se debe hallar la forma más acertada para ello y para controlar la acción de los cuerpos policiales; entonces el Trabajo Social tiene una de proporcionar respuestas efectivas y adecuadas, tanto en el campo comunitario, institucional como en el de formulación de políticas.

EL PROYECTO DE INTERVENCION

El proyecto de intervención, apoya los procesos de gestión del programa haciéndole modificaciones, define algunos registros para recolectar la información necesaria y

pertinente sobre el proceso, para alimentar la toma de decisiones e ir valorando el Programa. Consta de dos partes:

Reformulación del programa: reconstruye aspectos que no se han definido, ni formalizado en un documento escrito, es decir especifica, justifica, redefine y aclara las prioridades de intervención y el marco estratégico y reformula aspectos sustantivos del Programa: misión, objetivos, metas, da coherencia interna al Programa mediante el diseño de la estructura del marco lógico.

Acciones para mejorar la gestión del programa: recomienda una serie de acciones, que contribuyen al seguimiento, control y valoración del programa. Así, se proponen lineamientos para recopilar información de acuerdo con las variables a controlar, se definen los criterios de éxito para cada una de ellas, se elaboran procedimientos e instrumentos.

INTRODUCCIÓN

Al empezar este trabajo final de graduación, la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica no había abordado el tema de “La educación de las comunidades como forma de contribuir a la seguridad ciudadana”, por lo que al principio se tenían dudas sobre la pertinencia y validez del estudio. Al avanzar en el estudio se reafirmó la importancia de que el Trabajo Social se incluya en este campo.

Lo que en un inicio fue poner por escrito los hallazgos encontrados, se transformó en un proceso de revisión y aporte de quienes leyeron este documento, cubriendo los vacíos, aumentando su validez y coherencia. Se espera que quien lea este trabajo encuentre una herramienta útil y que las autoridades responsables del Programa, valoren la posibilidad de incorporar el Trabajo Social a la lista de disciplinas presentes en el campo.

Este documento da a conocer el diagnóstico del *Programa de Formación en Seguridad Comunitaria*, de la Unidad de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, e incluye el diseño de un proyecto para fortalecer dicho programa, como respuesta a una de las debilidades identificadas en su funcionamiento.

El diagnóstico aporta ideas para fortalecer el debate sobre la seguridad ciudadana, la cual se vincula con el problema de la delincuencia, la efectividad de los cuerpos policiales y con la administración de la justicia. Además, consideramos que el programa ofrece una alternativa para la prevención, la autoprotección, la construcción de lazos de solidaridad y paz; de esta manera, puede aumentar la seguridad ciudadana y promover una sociedad más justa e igualitaria.

El diagnóstico se basa en un análisis organizacional, centrado en las características técnicas, estructurales y psicosociales presentes en el Programa; permite comprender como se produce un servicio de capacitación para las comunidades; determina debilidades y fortalezas con el propósito de reconocer alternativas posibles que fortalezcan y /o reorienten el servicio producido. La selección de una de las alternativas definidas, fue la base para diseñar el proyecto, modalidad bajo la cual se inscribe este trabajo final de graduación.

El documento ha sido dividido en dos partes:

La primera: incluye varios apartados entre ellos la justificación del problema, la estrategia metodológica y el marco interpretativo para abordarlo. Desarrolla el modelo de análisis y presenta los resultados del diagnóstico con las debilidades, fortalezas, amenazas, oportunidades del servicio e identifica las acciones posibles a seguir; la elección de una de ellas originó el proyecto.

La segunda: comprende la formulación del proyecto, los resultados de la intervención, los instrumentos para dar seguimiento a las acciones realizadas por el Programa y las conclusiones y recomendaciones finales.

PRIMERA PARTE

I. JUSTIFICACIÓN

“En materia criminal, ni la solución represiva –la más frecuentemente utilizada- ni la preventiva han mostrado ser instrumentos eficaces de lucha contra el delito. Como ejemplos de esta ineficacia pueden mencionarse el desfase entre los objetivos ideales del sistema penal y las necesidades y expectativas de los ciudadanos, la imagen negativa que estos tienen de la policía y del subsistema judicial, la falta de celeridad en los juicios penales, la existencia de corrupción en diversos sectores y niveles del aparato penal, la deficiente situación de los centros penales y la escasa efectividad de los programas de rehabilitación de los infractores condenados (una de cuyas principales consecuencias es el elevado índice de reincidencia)”
(Rico: 1998: Anexo 1: 3)

La Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, reporta un aumento en el número de personas condenadas por los Tribunales Superiores y Juzgados Penales, presentando para 1990 un total de 6383 (56.62%) personas condenadas por algún tipo de delito y para 1996 un total de 7135 (61.10%)

El Organismo de Investigación Judicial (OIJ), para 1992 indica que el 63.41% de los delitos fueron cometidos por personas entre los 17 y los 34 años de edad, para 1996 descendió a 56,95% y aumentó el porcentaje de delitos cometidos por personas mayores de 35 años, cuando la tendencia histórica refleja que los delitos han sido cometidos generalmente por la población menor. Pero en los dos últimos años se ha incrementado el porcentaje de los delitos cometidos por personas mayores a los 35 años de edad.

De 1993 a 1997 los delitos contra la propiedad aumentaron en un 45% y a partir de 1994 se destacaron por el uso de la violencia en contra de las personas, incluyendo una reacción social violenta ante el hecho delictivo (La Nación, 2/9/98: 14A)

Para julio de 1998, el Centro de Información de la Fuerza Pública, reporta que de 376 personas que ingresaron a prisión en los diferentes centros del país, el 51.06% (192) es por delitos contra la propiedad, el 13.03% (49) por infracciones a la ley de psicotrópicos, 7.18% (27) son sexuales, el 5.05% (19) es contra la vida. El 23.67% restante incluye delitos por falta de pago en la pensión alimenticia, contra la función pública, el honor y otros, como puede apreciarse en cuadro N°1.

CUADRO N°1
TIPO DE DELITOS SENTENCIADOS, EN EL MES DE JULIO 1998

TIPO DE DELITO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Contra la propiedad	192	51.06
Pensión	58	15.42
Infracción ley psicotrópicos	49	13.03
Sexuales	27	7.18
Contra la vida	19	5.05
Contra la autoridad	7	1.84
Contra la Administración de la Justicia	6	1.58
Contra el deber de la función pública	6	1.58
Contra la intimidad	5	1.32
Contra fe pública	3	.79
Tranquilidad pública	2	.53
Honor	1	.26
Contra fe en los negocios	1	.26
TOTAL	376	100.00 %

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del Centro de Información de la Fuerza Pública.

Lo relevante de esas cifras es que el mayor número de delitos son los cometidos contra la propiedad y de este tipo de delitos, la mayoría es por robo agravado. Lo más alarmante de esta situación es que se está utilizando cada vez más la violencia y estas cifras se pueden estar quedando cortas, ya que sólo contemplan los delitos sentenciados, deja por fuera los que están por sentenciar, los que por una u otra razón se desestimaron y los que no se reportaron a las autoridades con lo cual la realidad podría ser todavía más grave.

Aunque las estadísticas reflejen que nuestras tasas son una de las más bajas del continente, si se toma en cuenta las debilidades, limitaciones y obstáculos que se enfrentan

en nuestro país para brindar una adecuada seguridad, para administrar la justicia y que la percepción de los ciudadanos sobre el fenómeno se desborda, la problemática toma dimensiones preocupantes y amerita atención, estudio, investigación y acciones correctivas.

De acuerdo con Zamora (1994) el crimen se ha internacionalizado, los avances tecnológicos lo innovan constantemente y se crean nuevas formas de criminalidad; el crimen fenómeno mundial con altos índices en los países desarrollados, exige hacerle frente con nuevas y mejores estrategias.

El incremento del crimen y del temor ante el mismo, junto con una inadecuada respuesta por parte de las autoridades competentes, suele acarrear consecuencias económicas, políticas y sociales: se afecta negativamente a las inversiones, el desarrollo tecnológico, el turismo, el comportamiento de la ciudadanía, que demanda mayor represión, reacciona con más violencia, con desprecio hacia los sectores más vulnerables y empobrecidos, mina la base de un Estado de Derecho, la solidaridad y la paz social.

De acuerdo con Rico (1998), en Centroamérica existen limitaciones con respecto a la forma de intervención en materia de seguridad ciudadana: se carece de una política integral, coherente y preventiva; se da un desfase entre los objetivos del sistema penal y las expectativas ciudadanas, hay un escaso conocimiento ciudadano sobre leyes y el sistema penal.

La búsqueda por generar mejores condiciones de seguridad ciudadana, ha llevado a la implementación del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, desarrollado por la Unidad de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, el cual promueve el surgimiento de una red vecinal, donde las personas dejan de ser extrañas y se disponen a ayudarse en caso de enfrentar algún posible hecho delictivo.

Las experiencias implementadas por la Unidad de Seguridad Comunitaria son relativamente recientes, no han sido estudiadas, evaluadas, ni sistematizadas. No existe una valoración cuantitativa y /o cualitativa de los procedimientos que midan el alcance de los objetivos propuestos en el programa, los resultados obtenidos, el impacto de las acciones desarrolladas, que permitan hacer una crítica constructiva de los esfuerzos realizados, analizar y /o reflexionar sobre el proceso. En consecuencia se afecta los procesos de toma de decisión, planificación y la sostenibilidad del programa.

Las primeras visitas a la Unidad de Seguridad Comunitaria evidenciaron debilidades, tales como: diagnósticos y mapas las comunidades sin utilidad práctica. Carencia de mecanismos de control y seguimiento, por ejemplo los funcionarios hacen visitas eventuales a las comunidades después de egresadas del Programa, pero se decide espontáneamente; se lleva una lista de charlas impartidas con los nombres de participantes, pero se ignora quien la realizó y los resultados obtenidos; la revisión de algunos expedientes indicó que en algunas comunidades ni siquiera se realizó la primer visita, en otras a lo sumo se llegaron a cinco y aún así, se contaban entre las comunidades organizadas y capacitadas.

Estas y otras debilidades más que se observaron, no significan que el programa sea un fracaso o este condenado a ello, sino que requiere un diagnóstico que identifique puntos críticos en la producción del servicio y halle las fortalezas para enfrentar mejor las demandas que le plantea el contexto.

La problemática de la seguridad vinculada al sentimiento de inseguridad, al incremento de la delincuencia, a la poca efectividad policial, a aspectos sociales y económicos; ameritan acciones que ataquen las raíces del problema y restablezcan la confianza de la población en el gobierno e incorporen a la ciudadanía a participar en la prevención del delito.

Es en el último aspecto en el que se considera que se puede hacer un aporte, ya que El Estado no tiene la capacidad de atender todas y cada una de las demandas ciudadanas, por lo que se hace necesario implementar estrategias efectivas y novedosas, dada la complejidad del problema. Interesa entonces, estudiar el Programa para determinar su pertinencia, correspondencia, adecuación a las necesidades y urgencias de la problemática nacional en materia de seguridad.

El análisis permite comprender y explicar el servicio de formación en seguridad, vincular las relaciones entre usuarios (miembros de las comunidades), funcionarios, y el contexto en que ambos se desenvuelven; relacionar prevención, sentimiento de inseguridad, acción y participación. Esto beneficia la implementación del Programa, contribuye con un cuerpo teórico que sustenta el servicio y aporta conocimiento e información científica, útil para futuras investigaciones, para los que se interesan en este campo.

La realización de este diagnóstico contribuye a fortalecer el servicio al hallar sus debilidades y fortalezas, al identificar alternativas de acción que podrán ser retomadas en los procesos de planificación por las autoridades responsables del Programa, a la vez se aporta un proyecto de intervención que ejecuta una de esas alternativas.

Si se deben identificar necesidades, responder a las demandas y carencias en materia de seguridad, si un grupo de vecinos desea organizarse, si se busca la participación de las comunidades en la prevención del delito y se debe hallar la forma más acertada para ello y para controlar la acción de los cuerpos policiales; entonces el Trabajo Social tiene una responsabilidad para proporcionar respuestas efectivas y adecuadas, tanto en el campo comunitario, institucional, como en el de la formulación de políticas.

El Trabajo Social puede contribuir a fortalecer el Programa, la relación funcionario-comunidad, promover una visión de los ciudadanos no como sujetos pasivos; sino activos, creadores y co-protagonistas de los procesos.

La formación de los trabajadores sociales permite a estos profesionales, intervenir de una forma tal que los procesos de trabajo sean construidos por las partes involucradas, facilitan los espacios de promoción humana y de toma de conciencia, de decisiones que conduzcan a asumir la realidad; en ese sentido es justo lo que requiere para la construcción de lazos de solidaridad y paz que promueven la transformación de la realidad.

II. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La estrategia metodológica requiere mencionar el problema de investigación que guía el diagnóstico, los objetivos, el objeto de estudio, las técnicas e instrumentos utilizados, el tipo de estudio, el Marco Interpretativo por el que se comprende la interrogante que sustenta la serie de pasos para el logro de los objetivos.

Para comprender la producción de servicios del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, se debe aclarar las premisas que lo orientan, el modelo de análisis a aplicar, los aspectos teóricos para la elaboración del proyecto, todos estos aspectos son los que seguidamente se desarrollan.

2.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN - INTERVENCIÓN

El problema de investigación-intervención se relaciona con la compleja problemática en materia de seguridad y criminalidad. La cual se visualiza en una espiral, con factores condicionantes y consecuencias, que no mantienen una relación lineal, pero que para fines

investigativos fue necesario separar en causas inmediatas y secundarias, consecuencias (efectos principales y secundarios), con un problema central. Todos estos aspectos son abordados más adelante, en el apartado 4.2 Principales hallazgos identificados.

Por el momento, interesa destacar que la problemática en torno al incremento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana es un tema de todos los días. La prevención del delito por parte de las mismas comunidades, es una alternativa que puede favorecer la prevención y facilitar el surgimiento de una red de apoyo vecinal que promueva un sentimiento de mayor seguridad y al mismo tiempo; aumentar los niveles de protección en el vecindario, la solidaridad y la convivencia armoniosa.

La problemática permite visualizar al Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, como una respuesta Estatal a la Sociedad Civil, en la cual se atiende la demanda de la población y se devuelve a ésta una cuota de responsabilidad: prepararse para prevenir el delito y controlar la labor de los cuerpos policiales.

No se han efectuado estudios o evaluaciones de dicho Programa, se desconocen las debilidades y fortalezas de la producción de servicios de formación en seguridad. Por lo que interrogante que guía la INVESTIGACIÓN - INTERVENCIÓN, se sintetiza de la siguiente forma:

¿Cuáles características técnicas, estructurales y psicosociales, presentes en el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, desarrollado por la Unidad de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, pueden constituirse en fortalezas para la producción de servicios de Formación en Seguridad?

Esta interrogante está referida a un Modelo de Análisis Sistémico que permite valorar el Programa en diferentes aspectos de interés, para los cuales se especificó las razones o

motivos para estudiar cada variable y sus indicadores. Los cuales se detallan con más precisión al final del apartado 4.1 Modelo para el análisis sistémico del servicio.

A continuación se señalan algunos de los elementos que refuerzan la pertinencia de la interrogante:

- a) Esclarecer el sistema de trabajo por el que se produce servicios de formación en seguridad e identificar el sustento teórico epistemológico de la intervención.
- b) Identificar elementos que fortalezcan el alcance de los objetivos, las metas y los procesos de toma de decisión del Programa, mediante el conocimiento de las características estructurales.
- c) Realimentar entre otros conceptos, el de grupo meta, misión y programa, mediante el conocimiento de las características psicosociales, es decir, de las personas miembros de la Unidad de Seguridad Comunitaria que ejecutan el Programa e influyen en su marcha.
- d) Multiplicar experiencias en este campo e identificar alternativas que fortalezcan o reorienten el servicio. Abrir la posibilidad de un espacio para el Trabajo Social, el cual todavía no se ha hecho presente en este campo.

La práctica del Trabajo Social se construye a partir del sujeto de atención, del propósito, necesidad, demanda, problema o carencia, al que se desea dar respuesta en procura del bienestar social, eso conduce a la utilización de modelos metodológicos y a la intervención en diferentes niveles.

El Trabajo Social puede intervenir en el plano macro al influenciar la formulación de políticas de seguridad y al participar en la elaboración de los planes nacionales. En el mezo al influenciar las metas, misión y objetivos, administrar el servicio, brindar consultorías,

supervisar los procesos, formular, planificar, programar y evaluar proyectos. En el micro puede trabajar directamente con los grupos vecinales de seguridad, facilitar el reconocimiento de recursos disponibles, el desarrollo de las capacidades, habilidades y destrezas, para que enfrenten la situación de una forma más efectiva.

2.2 OBJETO DE ESTUDIO

"Características técnicas, estructurales y psicosociales, presentes en el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, que pueden constituirse en fortalezas para la producción de servicios de Formación en Seguridad"

Las partes y componentes de esta investigación no pueden explicarse, ni entenderse en forma aislada, sino ligados a una estructura y a procesos sociales específicos, por que forman parte de una realidad compleja, dinámica y cambiante, donde se interrelacionan los hechos y no es posible separar al sujeto del objeto de estudio. De esta forma se entiende el objeto de estudio ligado a los sujetos, a las personas que ejecutan el servicio y a quienes se dirige, de tal forma que se toman en cuenta a los funcionarios y a los grupos de vecinos que participan del Programa en Seguridad Comunitaria.

El presente estudio utilizará el muestreo propositivo que de acuerdo con Pick y López (1986) se utiliza cuando no es necesario que toda la población este representada e interesa conocer actitudes, opiniones, acerca de algún tema o instrumento que se ha diseñado y no es posible llevar a cabo un muestreo simple al azar.

Por limitaciones personales en este estudio se trabaja con doce de funcionarios y se selecciona un grupo vecinal que había participado en diez charlas. Tómese en cuenta que en cada comunidad participa un número no menor de 15 personas y que el Programa a

diciembre de 1998 había atendido 147 comunidades, de las cuales 14 han finalizado el Programa y el resto lleva procesos diferentes, lo que significa un total de 2205 participantes, una población difícil de cubrir. La lista de comunidades y la distribución de los funcionarios, puede observarse en el Anexo 1 y 2, respectivamente.

2.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN - INTERVENCIÓN

OBJETIVO GENERAL

Analizar el Programa Formación en Seguridad Comunitaria, mediante la valoración de las debilidades y fortalezas en las características técnicas, estructurales y psicosociales, con el propósito de reconocer alternativas que reformulen y/o reorienten el servicio y faciliten el diseño de un proyecto de intervención, a partir de la selección de una de las alternativas definidas.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a. Elaborar un modelo de análisis sistémico que facilite la comprensión del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria.
- b. Realizar una caracterización del Programa, centrada en las características técnicas, estructurales y psicosociales, mediante la aplicación del modelo de análisis diseñado.
- c. Determinar fortalezas y debilidades del Programa con el propósito de elaborar recomendaciones que orienten y fortalezcan el servicio producido.
- d. Formular un proyecto de intervención, a partir de la selección de una debilidad identificada en el Programa, para elaborar una propuesta de apoyo a la gestión.
- e. Discutir con los funcionarios directamente involucrados en el Programa, los resultados del diagnóstico y la propuesta elaborada, a partir del proyecto de

intervención, con el propósito de validar las acciones realizadas y contribuir al mejoramiento del servicio.

2.4 UBICACIÓN DEL ESPACIO TEMPORAL DEL ESTUDIO

El análisis de las características comprende entre agosto de 1998 a mayo de 1999, pero para los antecedentes del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, retomaremos desde los noventa, que es cuando comienzan a darse experiencias piloto de seguridad comunitaria y se va perfilando una política de seguridad en este campo.

2.5 SUPUESTOS

- Las características técnicas, estructurales y psicosociales, presentes en el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, favorecen la producción del servicio.
- El Programa necesita desconcentrar sus servicios, para brindar una atención con cobertura nacional más efectiva.

2.6 TIPO DE ESTUDIO

El presente trabajo está inscrito bajo la modalidad Proyecto, definida como:

“Actividad dirigida al diagnóstico de su problema, su análisis y a la determinación de los medios válidos para resolverlo. Culmina con la presentación de un trabajo escrito llamado Informe de Proyecto para cuya redacción regirán las normas del capítulo III del Reglamento” (Artículo 15 del Reglamento de Trabajos Finales de Graduación de la Universidad de Costa Rica)

La modalidad proyecto tiene momentos de análisis e intervención que permiten recurrir, según el proceso metodológico definido, a diferentes modelos de análisis e instrumentos. De acuerdo con los requisitos de la modalidad, se parte de un diagnóstico

para la formulación de un proyecto, para luego ponerlo en ejecución, o bien validarlo, así el estudio cambia y se complementa según el momento de investigación.

El presente trabajo utiliza métodos y técnicas que se ubican en estudios de carácter cualitativo, además, puede afirmarse que es de tipo descriptivo por cuanto

"Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis" (Hernández S: 1995)

El trabajo consta de dos partes esenciales (el diagnóstico y el proyecto), las cuales se desarrollan a continuación:

EL DIAGNÓSTICO

Es el punto de partida para un proceso de planificación, de alimentación de la toma de decisiones, facilita elaborar propuestas de reorientación y/o reformulación del programa o servicio en cuestión y permite corregir sus debilidades.

"Consiste en investigar la realidad social en que se desea planificar, para determinar la naturaleza y magnitud de los problemas que en ella se manifiestan, así como las causas y consecuencias de estos. Para ello es necesario (...) conocer e interpretar la dinámica de los hechos que se han manifestado en el pasado y que se observan en el presente para prever las probables evoluciones de la situación diagnosticada" (Pichardo: 1994:16).

La estrategia metodológica del diagnóstico en este estudio, consiste en un modelo de análisis sistémico en el que se clasifica la información obtenida en categorías y subcategorías (variables e indicadores), y facilita la búsqueda de la información, su organización y análisis. El modelo de análisis, las técnicas e instrumentos utilizados, se describen más adelante.

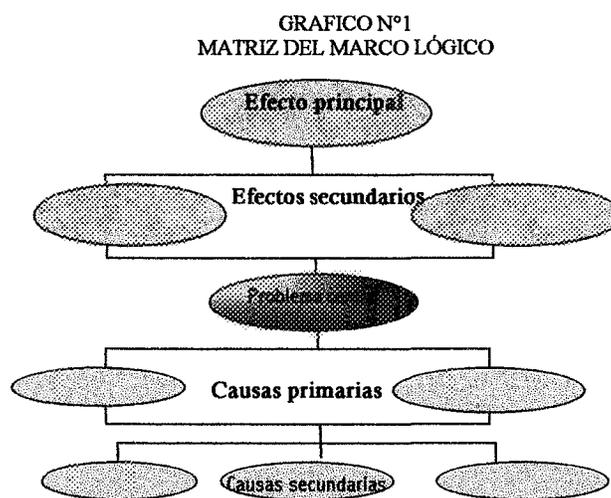
EL PROYECTO

Es el conjunto de acciones cuyo proceso demanda insumos, recursos de variada índole y que proporciona como productos algún bien o servicio que satisface una necesidad o

corrige una debilidad detectada; esto dentro de un contexto de planes, estrategias y programas.

Para su elaboración se recurre al modelo de Harold Banguero y Manuel Quintero. Los proyectos sociales. Guía para su identificación, Selección, formulación, seguimiento y evaluación (1991), complementado con el método Dopi o matriz del marco lógico, para ilustrar y comprender los aspectos vinculados a la problemática de seguridad.

La matriz del marco lógico es una herramienta útil para identificar la estructura de proyectos, objetivos y problemas a resolver; tiene una lógica vertical y establece una relación de causa efecto que se muestra a continuación.



Fuente: Solís Henry. Identificación de Proyectos. ICAP. 1989.

Esta herramienta se utiliza sin establecer una relación lineal de causa efecto, sino como una interrelación entre factores, de ahí que se prefiera el uso en la forma de espiral. Cada aspecto identificado puede ser causa y efecto a la vez, puede según la perspectiva de cada quién ubicarse en una o ambas partes del esquema.

Lo anterior significa que la realidad es compleja y dinámica, las situaciones tienen múltiples factores condicionantes que se interrelacionan entre sí, la perspectiva individual,

la del investigador u observador, es la que define que puede estudiarse como un problema central con sus posibles determinantes.

2.7 FASES DEL PROCESO

El desarrollo de este estudio no contiene momentos que se den en forma pura, así por ejemplo, a la par de la práctica académica del nivel de licenciatura se diseñó el trabajo final de graduación, de igual forma se construyó el marco interpretativo. Este estudio tiene momentos superpuestos; sin embargo, para facilitar la comprensión son descritos de la siguiente forma.

I MOMENTO: LA PRÁCTICA ACADÉMICA Y LA INSERCIÓN EN EL AMBIENTE LABORAL

Para poder elaborar el diagnóstico fue necesario participar del ambiente laboral. La práctica académica del nivel de licenciatura fue el primer paso para el acercamiento a los funcionarios, la construcción y aplicación de un modelo de análisis para el Programa, cuyo resultado fue el diagnóstico del servicio y una propuesta para su fortalecimiento. La práctica académica concluyó pero este estudio continuó para profundizar en aspectos que la práctica no cubrió.

En términos generales, este momento incluyó: acompañar a los funcionarios a las sesiones de trabajo, la observación de hechos en su marco natural, la recopilación y registro de la información, la revisión documental y censal, el establecimiento de relaciones empáticas con el fin de disminuir sentimientos de amenaza o resistencias hacia el investigador y el obtener un grupo de apoyo para impulsar y ejecutar acciones. Al mismo tiempo, esto construyó la viabilidad para la propuesta que eventualmente se formularía.

II MOMENTO: PRÁCTICA ACADÉMICA Y FORMULACIÓN DEL TRABAJO DE GRADUACIÓN

Paralelo a la práctica con un primer borrador del trabajo final de graduación y con una revisión bibliográfica se facilitó abordar el tema y la problemática, el definir el problema a estudiar, los objetivos, el objeto y el tipo de estudio. En síntesis, ¿Qué hacer?, ¿Cómo?, ¿Con qué?, ¿Cuándo? y ¿Dónde?.

El esfuerzo se concentró en plantear un marco interpretativo que explique el problema y las partes que lo componen, de ahí los conceptos sobre producción de servicios sociales, seguridad ciudadana y participación en materia de seguridad. En esta parte los diálogos mantenidos con los funcionarios fueron esenciales; la asistencia al Foro de Seguridad Ciudadana y la lectura actualizada sobre el tema, aportó nuevos elementos al marco interpretativo, el cual se revisó constantemente.

Este momento incluyó la revisión y actualización del Modelo de Análisis construido en la práctica académica; el mismo contiene las categorías y subcategorías de análisis y el instrumento a utilizar.

III MOMENTO: EL DIAGNÓSTICO

Realizar el diagnóstico presentó algunas dificultades, no fue posible aplicar técnicas de análisis participativas o cuestionarios, realizar talleres, entrevistas colectivas o reuniones de carácter formal; debido a las resistencias para participar en este tipo de actividades. En cambio los funcionarios manifestaron disposición para brindar información de manera informal, mediante pláticas o diálogos.

Debido a las dificultades enfrentadas, se ideó otras formas de validación de la información, como fue que en la misma plática o diálogo, se introdujeron afirmaciones, conclusiones, para ir aclarando, rechazando o reafirmando algunas ideas.

Por otra parte, la práctica académica del V nivel de la carrera, facilitó mediante una sesión expositiva, informar sobre los principales hallazgos encontrados, los cuales fue preciso revisar y profundizar después.

IV MOMENTO: ANÁLISIS, REVISIÓN Y ORDENAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

Posterior a la práctica académica fue preciso actualizar algunas partes del diagnóstico y profundizar en otros aspectos. En esta etapa la Directora del trabajo de graduación y los lectores constituyeron un factor de apoyo importante en el ordenamiento y presentación de la información en este documento.

Una vez clasificada la información fue analizada con el fin de concluir sobre cada categoría, para identificar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Esto facilitó la definición de alternativas de acción tendientes a fortalecer el servicio e identificar el proyecto de intervención.

V MOMENTO: FORMULACIÓN DEL PROYECTO

La formulación del proyecto inició en agosto de 1999, a partir de la negociación con la Directora de la Unidad de Seguridad Comunitaria (Lic. Luisa López A.), fecha en la cual se llegó al acuerdo verbal de apoyar la gestión del Programa.

Fue preciso revisar bibliografía sobre el tema, documentos oficiales y el diagnóstico, para acompañar el proceso. Las visitas a la oficina de la Unidad, tuvieron como fin revisar y discutir con el encargado del equipo de diagnóstico la propuesta de apoyo al Programa.

VI MOMENTO: PRESENTACIÓN DEL INFORME FINAL

Elaborada la propuesta se efectuó una actividad de devolución en la oficina de la Unidad, en donde se discutió los resultados del diagnóstico, la relevancia de la propuesta elaborada, la posibilidad de reformular y aplicar las acciones recomendadas para mejorar la gestión e intervención del Programa.

III. MARCO INTERPRETATIVO

El marco interpretativo es el fruto de un intento por construir y aportar conocimiento, el resultado de momentos de reflexión, describe, valora, trata de explicar y comprender sobre algunos aspectos de interés, en otras palabras, es producto de un proceso en el que se trata de aprehender la realidad. El marco interpretativo o marco conceptual de este estudio, se ha dividido en dos conceptos importantes que se desarrollan a continuación, el primero el concepto de servicio social y el segundo incluye los conceptos claves vinculados al objeto de estudio.

3.1 CONCEPTO DE SERVICIO SOCIAL

El concepto de servicio social es el siguiente:

“Una organización pública o privada que se ocupa de la producción de servicios, tendientes a proporcionar bienestar a una población o que brinda respuestas con el fin de satisfacer sus necesidades, demandas o carencias (...), por ejemplo un programa, proyecto, departamento, organización de base u otras con el mismo fin. Estas organizaciones hacen operativas las políticas públicas de carácter social y tienen una responsabilidad no sólo de administrar adecuadamente los recursos que poseen, sino que también deben brindar respuestas profesionales en sus servicios y enfrentar con éxito las demandas del contexto” (Morera: 1997)

Hoy día el contexto en que se desenvuelven las organizaciones cambia muy rápido, para sobrevivir deben responder a las demandas de forma creativa e innovadora, esto significa realizar una constante lectura no sólo del entorno, sino también del interior de la organización, es así que el análisis del servicio social se vuelve necesario para la reorientación, fortalecimiento, adaptación y sobrevivencia de la organización a los cambios que se operan en la sociedad.

El análisis del servicio social se fundamenta en la teoría de sistemas, en teorías organizacionales, administrativas, de economía y neomarxista, que ayudan a visualizar una Unidad, departamento, organización, programa y proyectos, como un todo cuyas partes se pueden estudiar, para así explicar los procesos que se gestan en su interior en relación con el entorno o ambiente que lo envuelve.

Estas teorías conducen a visualizar el servicio social como un sistema abierto, cambiante, en interacción con el ambiente, recibe insumos (demandas, carencias, necesidades, normas legales nacionales o internacionales), los procesa en productos (servicios, programas, proyectos), está inmerso en una realidad social, política, cultural y económica que lo influencia. El servicio se concibe entonces como:

- **Sistema abierto:** cambiante, en interacción con el ambiente. Es complejo y dinámico.
- **Recibe entradas, insumos que procesa para dar un producto, servicio o respuesta:** los insumos son resueltos mediante procesos de gestión e intervención.
- **Es un sistema sociotécnico:** está referido a actividades, tareas, que son realizadas con un equipo y una tecnología, en un territorio y tiempo específicos y por personas,

con motivaciones, valores y expectativas que influyen la organización. Lo social y técnico es interdependiente entre sí, se influyen (Kast y Rosenzweig: 1986)

3.2 CONCEPTOS VINCULADOS AL OBJETO DE ESTUDIO

Los conceptos vinculados al área de estudio son fundamentalmente la seguridad ciudadana y la participación de los ciudadanos en la seguridad. Estos aspectos se desarrollan a continuación.

a) ¿QUÉ ES SEGURIDAD CIUDADANA?

Cotidianamente se escucha y se ve en los noticiarios sobre el aumento de la delincuencia, de los delitos contra la propiedad, contra las personas y otros delitos que agobian a la ciudadanía. Esta situación no es particular de nuestro país, es un fenómeno mundial que alcanza altos índices en los países desarrollados y que exige hacerle frente con nuevas estrategias.

“Encuestas de opinión pública realizadas en los países centroamericanos indican que en los cinco últimos años la delincuencia constituye para la mayoría de la población uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema económico (...); todos los países de la región registran: a) elevados índices de victimización; b) incrementos de la criminalidad, en particular de los delitos contra la vida y la integridad física; c) una mayor participación delictiva de los jóvenes, quienes, además, suelen actuar en bandas; d) una relación estrecha entre delincuencia común, droga y narcotráfico; y e) una “regionalización” del delito, ya que ciertos ilícitos (...) traspasan las fronteras geográficas de los países” (Rico: 1998: Anexo 1: 1)

El Plan Nacional de Desarrollo 1994 –1998, menciona la seguridad ciudadana como un deber y responsabilidad única e intransferible del Estado, el cual debe velar por el bienestar y la seguridad de los ciudadanos al prevenir y combatir la criminalidad; lo que no significa que la ciudadanía no pueda coadyuvar para alcanzar dicha seguridad.

La seguridad es necesaria para la sostenibilidad social, política, económica y cultural, así las políticas de seguridad se enfocan a la acción preventiva (por parte de la policía administrativa representada en la “Fuerza Pública”) y la acción represiva (por parte de la policía judicial, que interviene una vez que se ha cometido el delito.

Según José Ma. Rico (1998), la problemática tiene dos facetas o niveles: realidad y percepción;¹ es decir, con el aumento de la criminalidad hay una preocupación ciudadana por la seguridad personal y se da un sentimiento de inseguridad relacionado con la creencia de que el país, barrio, calle u hogar son inseguros, se creen que se puede ser asaltado o robado, la creencia se acentúa en centros urbanos y en las personas de sexo femenino y edad avanzada. Además, la población considera a los cuerpos policiales y a los tribunales incapaces de enfrentar el problema en forma satisfactoria (Rico: 1998: Anexo 5: 3)

Ante el aumento de la criminalidad, la impunidad y las limitaciones policiales, es natural que las personas mencionen sentirse desprotegidas, inseguras, abandonadas por la acción estatal y que demanden respuestas que den satisfacción a su necesidad. La inseguridad ciudadana surge por que no hay capacidad de brindar protección a todos y a cada uno de los ciudadanos; es así, cuando algunos prefieren tomar la ley en sus manos, recurrir a servicios privados de seguridad o tomar sus propias medidas de seguridad, que pueden incluir equipo de seguridad para su vivienda y/o uso ilegal de armas.

¹ Nota: Realidad y percepción pueden ser cosas diferentes, pero es importante tener presente para el éxito sobre todo de políticas, planes nacionales, programas, y /o proyectos, que hay tantas realidades como personas y la realidad de cada cual es según su percepción de realidad y debe ser tomada en cuenta al elaborarse las acciones respectivas.

La criminalidad² es un fenómeno social y un problema que afecta la integridad física de víctimas y victimarios, pues si las víctimas pueden resultar heridas en un hecho delictivo, los que lo cometen se arriesgan a las posibles reacciones violentas; quienes se enteran de los hechos experimentan inseguridad y temor a enfrentar una situación semejante.

Para Rico (1998), la expresión “seguridad ciudadana” alude a dos fenómenos distintos aunque íntimamente vinculados: la criminalidad (conjunto de hechos delictivos que se cometen en una sociedad determinada) y el sentimiento de inseguridad (la percepción de los ciudadanos sobre el fenómeno criminal)”. Pero la seguridad ciudadana no es sólo percepción del fenómeno criminal y criminalidad.

La seguridad ciudadana se relaciona con la protección de los bienes, la integridad personal y la calidad de vida, es decir, con una amplia gama de aspectos que pueden ir desde el asegurar el equilibrio ecológico hasta la seguridad nacional. No se restringe únicamente a la existencia de un adecuado sistema de seguridad que controle sólo el delito.

Un sistema de seguridad adecuado debe facilitar a una mayoría de la ciudadanía, experimentar confianza en la acción de los cuerpos policiales, sentir protección, tranquilidad, porque hay personal policial con respuestas efectivas y que hallarán reparo si fuera el caso, o al menos no quedará impune el acto delictivo.

Manuel Garro Chacón (1993), considera la seguridad ciudadana como una situación social que garantiza el pleno ejercicio de todos los derechos, tanto individuales como colectivos, no se limita a los aspectos delincuenciales e incluye el control de cualquier

² Nota: La criminalidad puede ser visualizada como problema o como factor que afecta la seguridad, esto depende del punto de vista del investigador, en ambas formas está inserta en un medio con diversos problemas, valores, percepciones y situaciones económicas, sociales, políticas y culturales.

agresión de la que pueda ser objeto el ciudadano; abarca el medio ambiente, la sanidad y la seguridad vial, es para él un deber y un derecho ciudadano.

De acuerdo a este autor, la seguridad ciudadana es consecuencia de la existencia del orden público, condición necesaria e indispensable para la vida cotidiana, la paz, la tranquilidad, la estabilidad en la posesión de las cosas; es decir, con una paz interior, pero también producto de un orden establecido por el derecho positivo, que se encomienda a la policía administrativa, de tal forma que existe seguridad ciudadana, si las personas, sus derechos y bienes son guardados y mantenidos por los Poderes Públicos.

Según Garro Chacón, en la seguridad ciudadana hay niveles de actuación por parte de aquellos que deben mantenerla; en un primer nivel se coloca al ciudadano común, el cual debe denunciar, cooperar, ayudar y avisar a la policía en situaciones especiales. En el segundo nivel se ubica la acción profesional de los policías municipales, quiénes brindan auxilio y previenen; el último nivel, es el de la represión y tratamiento del delito, misión que deben cumplir los cuerpos de policía especializados, dependientes del Gobierno Central de la República, los que deben investigar, descubrir, detener, aportar pruebas y elaborar informes, como es el caso del Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

Otro punto de vista es el del funcionario Z³, quien opina que la seguridad tiene diferentes niveles de actuación: la seguridad comunitaria es desarrollada por la Unidad de Seguridad Comunitaria (U.S.C.) al trabajar con las comunidades, formando a las personas para aumentar tanto su seguridad personal como la del barrio en que vive. La seguridad ciudadana es la función que realizan todos los cuerpos policiales, el derecho ciudadano y el

³ Nota: Se transcribe parte de la opinión de un funcionario de la U.S.C. entrevistado en el año 1998, pero se prefiere conservar su anonimato.

deber estatal de proteger; la inseguridad ciudadana se presenta cuando no se tiene ese derecho y El Estado no cumple con su función.

(...) seguridad ciudadana se enfoca desde el punto de vista de la protección inmediata, desde el punto preventivo que el policía le da a todo el mundo, la seguridad ciudadana es todo, es decir, todos los roles que la policía ejecuta en el país, el rol preventivo, el rol de servicio a la comunidad, el rol represivo, por ejemplo el auxilio a autoridades judiciales, hay un montón de cosas que son seguridad ciudadana, (...) Y la seguridad comunitaria parte de la Unidad de Seguridad Comunitaria, que da los parámetros para que la comunidad se organice (...), la seguridad comunitaria se da cuando el Estado no tiene la capacidad de garantizar a la gente, a los ciudadanos, lo que por un principio constitucional está, El Estado tiene que garantizarle la protección, el bienestar común, desde el momento en que el Estado no puede cumplir ese rol, nace la necesidad de que la comunidad se organice, para ayudar por lo menos en la protección de su propia área".

"(...) de inseguridad ciudadana estamos llenos, repletos, es mas, hay un sentimiento de inseguridad en la población (...), es cuando usted sabe o siente que no se le está garantizando un derecho que tiene, desde el momento en que se sienta vulnerable a algo ya usted está inseguro, independientemente de que materia estemos hablando, de salud, educación, seguridad; (...) con un programa de seguridad comunitaria (...) no podemos garantizar que la gente no ande armada en la calle, que no tome la ley en sus manos (...), el momento en que la gente está organizada y con una buena organización de la comunidad, con los medios del ministerio, si se da el complemento policía – comunidad, o sea, como dice el sistema COBAN, policía más comunidad, mejor seguridad"

El entrevistado considera que la seguridad ciudadana se alcanza con la participación de la sociedad civil, la cual debe ser dirigida por el Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, mediante un programa de seguridad para una comunidad organizada. La participación de la sociedad civil se fundamenta entonces en la cooperación de las comunidades con la policía.

La relación entre estos dos actores busca resolver el problema que tiene la policía con la ciudadanía: la falta de apoyo, la desvalorización y el desinterés por su labor, la cual mejoraría con ciudadanos, que sean sus ojos y oídos, que informen, denuncien, describan hechos, personas y/o situaciones. En este sentido, la ciudadanía requiere algunos

conocimientos básicos que los faculte para brindar información completa y organizarse de tal forma que sus acciones no interfieran con las de la policía.

Alberto Binder⁴ comentó en el “Foro: Seguridad Ciudadana y Justicia Penal”, realizado el 23 de marzo de 1999, que la seguridad se relaciona con la calidad de vida. Por ejemplo, el disfrutar de un paseo por la calle sin temor a ser víctima de un delito o que los niños jueguen afuera de sus casas sin temores. Para él la inseguridad se resuelve en la medida que se vayan dando certezas y confianza en la justicia (sí esta actúa como debe ser)

Binder comenta que las políticas públicas de seguridad, judiciales, criminalidad y derechos humanos, están vinculadas a la gestión de la seguridad, hay que llevarlas a la construcción comunitaria de la paz. Debe haber un modelo integrado para la seguridad privada para que no se produzca un fraccionamiento del bien público de seguridad y no se dé la paz en guettos o una fracción de la paz.

Enfatiza la construcción de la paz y la solidaridad, considera que las democracias latinoamericanas producen conflictividad social y ésta engendra violencia, al vivirla diariamente se va desarrollando un determinado modelo social; de ahí que crea en *“construir capacidad para gestionar la conflictividad social construyendo lazos de solidaridad y paz”*.

Para la construcción de un modelo social más armónico, la Comisión Mixta de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa⁵, aporta los siguientes elementos a tener en cuenta para una Doctrina de Seguridad Ciudadana.

⁴ Director del Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) de Argentina, participante en el Foro de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal, del 23 de marzo de 1999.

⁵ Nota: La Comisión realizó un diagnóstico sobre la seguridad ciudadana y violencia social, llegando a conclusiones y recomendaciones que —de aprobarse por el Plenario Legislativo— serán trasladadas para su atención a los órganos e instituciones competentes. En la comprensión del

- Debe alimentarse de valores pacifistas, democráticos, políticos y humanistas, del ordenamiento legal, del derecho internacional, de los convenios suscritos por el Estado y del consenso.
- Utilizar una visión integral, sistémica e implementarse mediante cuatro líneas de acción: Social, operacional, judicial y de comisión de emergencias y coordinación, a cargo de un Consejo Superior de Seguridad Nacional.
- El Consejo debe contar con los recursos para la Dirección, control y evaluación del desarrollo de las líneas de acción.
- Tomar en cuenta los aspectos económicos y sociales y no sólo la política criminal.
- El Estado debe ubicar en primer plano la estrategia de seguridad ciudadana, centrarse en programas cuyas acciones dirijan, organicen y concienticen a la población.
- La estrategia debe tomar en cuenta: el contexto geopolítico del continente, las características geográficas, estratégicas y tácticas, los intereses Estatales y ciudadanos, el análisis cuantitativo y cualitativo de la delincuencia internacional y nacional.
- Las personas que trabajen en la seguridad deben ajustarse a perfiles de profesionalización, tener salud física, mental y moral.
- Debe fundamentarse en conocimientos científicos, contar con modernos sistemas de evaluación y rendición de cuentas.

fenómeno, estudió y trató de establecer las causas que generan la inseguridad ciudadana e incluyó la violencia intra familiar y social como factores que atentan contra la seguridad de las personas.

- Promover la salud física, mental y espiritual, crear condiciones que faciliten la convivencia armoniosa.
- Debe ser oportuna en la prevención, rigurosa en la sanción, eficiente en la rehabilitación.

La seguridad ciudadana es un concepto amplio, como construcción ideológica incluye la realidad del fenómeno criminal y la percepción de esa realidad. La definición depende del medio o de la forma como se exprese la información sobre esa realidad, así se afecta la percepción y la construcción del concepto.

El gráfico siguiente ilustra la totalidad de aspectos señalados por los diferentes autores mencionados en este apartado, sobre el concepto de seguridad ciudadana.

GRAFICO N°2: ELEMENTOS CONTENIDOS EN EL CONCEPTO "SEGURIDAD CIUDADANA"



Fuente: Elaboración propia con base a autores consultados

Para efectos de este estudio el concepto de seguridad ciudadana se entiende de la siguiente manera.

La seguridad ciudadana es una condición fundamental y necesaria para la armonía social. Garantiza a los ciudadanos (inclusive victimarios), el disfrute y el pleno ejercicio de sus derechos y deberes; proporciona la protección de los bienes, la integridad personal y calidad de vida; es consecuencia del orden público y responsabilidad intransferible del Estado. El cual para la gestión de la conflictividad social, puede contar con la ayuda de la ciudadanía para prevenir y combatir el delito, promover seguridad mediante la acción de instancias específicas y la labor de programas centrados, tanto en la formación de las personas en seguridad, como en la construcción de lazos de solidaridad y paz.

Lo anterior, implica construir un modelo social basado en un nuevo paradigma de sociedad, donde se promueve la salud mental, física y espiritual, el cambio en las formas de organización social, de sentimientos y valores, se desafía las diferencias étnicas, de clase social y se propicia la unión, la paz y armonía.

Los valores humanistas, pacifistas y democráticos en que se sustenta la seguridad ciudadana, llevados a la práctica hacen realidad los derechos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la articulación de los diferentes actores sociales y políticos, la visión sistémica y una práctica ecléctica que conlleva a esperanza para la humanidad.

b) ¿PARA QUÉ PARTICIPACIÓN CIUDADANA?

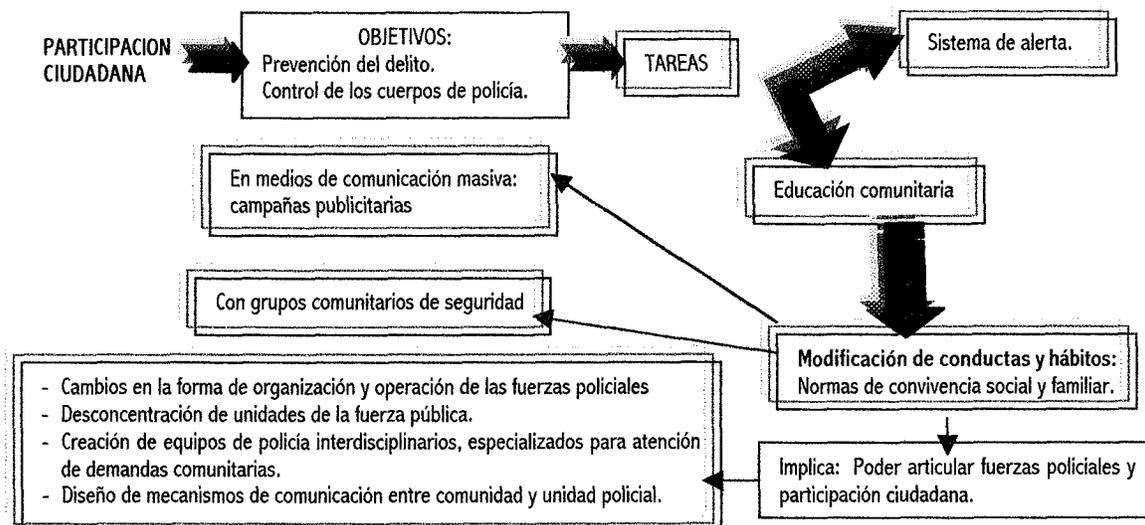
Qué tipo de participación ciudadana se quiere en materia de seguridad, quienes pueden participar, cuál es la participación óptima, real y posible. Estos aspectos necesitan aclararse y definirse con precisión; por el momento el Plan Nacional de Policía Comunitaria (PNPC), da algunas luces sobre los elementos considerados para una estrategia participativa:

- La participación ciudadana tiene como objetivo la prevención del delito y el control sobre los cuerpos de policía mediante las contralorías de servicios, la inspección policial y judicial.

- La participación ciudadana no interfiere en los niveles operativos ni en las acciones represivas directas.
- La prevención se entiende como el conjunto de medidas y acciones tendientes a reducir o eliminar las condiciones que propician el delito
- La prevención tiene dos tareas: educación para la comunidad y creación de un sistema de alerta ciudadana.

El gráfico siguiente resume los aspectos esenciales en que se fundamenta la estrategia de participación ciudadana propuesta por el PNP.

GRAFICO Nº3: ASPECTOS CONTENIDOS EN LA ESTRATEGIA PARTICIPATIVA DEL PLAN NACIONAL DE POLICIA COMUNITARIA, DEL MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA, 1998



Fuente: elaboración propia con base en datos del Plan Nacional de Policía Comunitaria, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública.

Para articular la participación ciudadana a la de los cuerpos policiales se necesitan cambios en la forma de trabajo de estos cuerpos: desconcentración en unidades operativas más cercanas a la comunidad; el PNP lo llama descentralización, pero cabe aclarar que el término está siendo empleado erróneamente. La descentralización se relaciona a la

delegación de la toma de decisiones por parte de otras instancias y desconcentración a la distribución física del servicio (presencia de unidades policiales en lugares estratégicos)

Realmente, lo que se busca es la desconcentración de los cuerpos policiales y no delegar en ellos o en las comunidades, la toma de decisiones sobre la seguridad. Por otro lado, existen limitaciones para articular a ciudadanos y policía en la prevención del delito: por la cantidad insuficiente de policías para cubrir el territorio nacional (9746) y por su desigual distribución. Así por ejemplo (según informaciones de algunos funcionarios de la USC), en algunos lugares no se cuenta con policías para establecer la relación de coordinación, en otros como en el Sector de Rincón Grande de Pavas, hay 2 policías para cubrir una población de 80 000 habitantes.

El Lic. Domingo Abarca, ex - director de la Unidad de Seguridad Comunitaria señala algunas carencias y obstáculos para la participación del sector policial en la prevención del delito:

- Ausencia de una concepción clara, precisa y homogénea de lo que ha de ser una acción policial preventiva.
- Son muchos los efectivos policiales que carecen de una formación sobre técnicas, estrategias y métodos de Prevención del Delito
- Se destinan escasos recursos humanos y materiales en el sector policial.

(Abarca: 1998: 3)

Según José M^a Rico (1998), para prevenir el delito se puede recurrir a instituciones, a las leyes, a las patrullas policiales y la intervención de instituciones sociales como la familia y la escuela. Sin embargo, señala que la vía más utilizada para enfrentar el problema de la

delincuencia, ha sido el sistema penal, pero este ha mostrado su ineficacia. En cambio los nuevos modelos y enfoques (situacional y sociopreventivo) parecen ser más prometedores, como en el caso del policía comunitario o de proximidad.

Para atender el problema de la delincuencia y las consecuencias que genera, es importante la intervención combinada de todos los organismos involucrados y de la sociedad civil, revisar y tomar en cuenta todos los factores que inciden en la delincuencia; a partir de la intervención coordinada de las instituciones, tanto para diagnosticar la realidad como para aplicar las estrategias de solución. Lo cual significa habilidades, conocimientos y destrezas en la planificación, programación y ejecución de programas y proyectos sociales; además de articular las necesidades de la población con los intereses estatales.

Los esfuerzos de solución planteados por los diferentes entes institucionales son loables; el modelo de seguridad que se trata de implementar es una oportunidad para mejorar la prevención del delito. Si bien ahora se dirige sólo a comercios, escuelas y comunidades; al plantear este modelo que el policía debe formar parte de un equipo interdisciplinario (conformado por abogados, sociólogos, psicólogos y otros), se está previendo el surgimiento de otras alternativas de solución y por ende nuevos programas y proyectos sociales.

La racionalización de recursos económicos, humanos y financieros no es la única vía, sino una parte de las opciones para la solución. El adjudicar a las comunidades el desempeño de un nuevo rol: comunidad participativa, activa y comprometida en la resolución de sus problemas, puede ser la mejor opción para enfrentar cualquier tipo de problema.

Hay diversas formas en que los ciudadanos pueden participar para asegurar la seguridad, pero todas se enmarcan en una participación de la población como una estrategia

más efectiva para la prevención y el control de la criminalidad, que de paso ayuda a las instituciones en el cumplimiento de su labor.

En otros países la labor policial preventiva adquiere un valor fundamental y se aplican elementos del enfoque sociopreventivo y el enfoque de prevención situacional. El sociopreventivo se implementa en Europa y Canadá, se basa en teorías etiológicas del delito, que explican el hecho criminal por factores como la escuela, la familia, empleo, amistades, pertenencia a bandas, uso excesivo de alcohol y aspectos de personalidad.

El enfoque situacional aplicado en los países anglosajones y escandinavos, visualiza el delito como el resultado de aspectos concretos e inmediatos de situaciones en las que puede encontrarse un infractor potencial, sus efectos se observan en el corto plazo. Las medidas que se toman no son penales sino de mejoramiento a la infraestructura urbana e instalación de dispositivos de seguridad.

La prevención situacional parte de una visión que incluye - según el Foro Europeo para la Seguridad Urbana⁶ -, los siguientes aspectos:

- Prioridad a las zonas de ciudad o barrios potencialmente más problemáticos.
- Potenciación de la interrelación entre el sector público, la policía, el sector privado (comercial y no comercial), las asociaciones de todo tipo y los ciudadanos.
- Perspectiva global que aborda los aspectos sociales, políticos, económicos, educativos y técnicos de la zona en conflicto. Este aspecto incluye cambios en la organización policial y en su concepción.
- El objetivo en el servicio policial es la búsqueda de la calidad, la solución a problemas diarios, la sola aplicación de la ley es insuficiente, no se puede limitar a

aspectos formales de eficiencia administrativa, rentabilización de recursos, adecuación a procedimientos normativos, el policía produce un producto: la seguridad, la resolución de problemas sociales.

(www@webpolicial.org/docs/Martín.htm).

Según José Ma. Rico, el modelo de policía comunitario o de proximidad se caracteriza por:

- Participación de la sociedad civil en la identificación de los problemas.
- Un cambio profundo en la organización policial, que se refleja en las patrullas de barrio.
- Una intervención proactiva más que reactiva.
- El establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación entre autoridades políticas, servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general.

(Rico: anexo 1: 4)

Un modelo es algo que se puede reproducir imitándolo, en este sentido se puede considerar que el policía comunitario o de proximidad, es un modelo que definitivamente deberíamos imitar, ya que promueve el acercamiento entre policía y comunidad.

La participación ciudadana no se restringe a un modelo de atención, el concepto tiene muchas aristas, por lo que es mejor indicar el nivel o tipo de participación que se busca, en vez de referirse a ella como un modelo.

⁶ Nota: La fuente de donde se toma la información no incluye el lugar, ni fecha de celebración del foro.

El Informe de Labores del Ministerio de Seguridad (1994-1998), se refiere a la forma de dar respuesta al problema de seguridad, como un modelo cuya base es la sensibilización de la población sobre el papel que puede tener en la prevención del delito, bajo una colaboración entre policía y comunidad. No obstante cuando tal respuesta es incipiente y no está definida con claridad, es prematuro hablar de modelo.

La participación comunitaria en el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, es una forma de brindar atención al problema de la delincuencia, de resolver limitaciones institucionales creando vías que facilitan hacer frente al problema con respuestas efectivas. Es una respuesta al sentimiento de inseguridad o por lo menos a la percepción de inseguridad que manejan las personas.

Esta forma de respuesta se ha aplicado en otros países, entre ellos Estados Unidos, Japón y España; y estos dan cuenta de los beneficios: las estadísticas de delitos bajan considerablemente, se solucionan las limitaciones que enfrentan las autoridades policiales ante la demanda de protección y seguridad, se controla a los que salen con libertad condicional procurando que no reincidan, se aseguran de obtener pruebas para arrestos y enjuiciamientos de los infractores de la ley.

La participación ciudadana se realiza mediante grupos organizados, sean de vecinos, jubilados u otros que se interesen por una mayor seguridad para la colectividad; así la participación no sólo aumenta la seguridad sino que también previene el delito y la responsabilidad de brindar protección permanece el aparato estatal, el cual cuenta con recursos humanos para apoyarse y mejorar sus servicios.

La organización de grupos en las comunidades de nuestro país, constituye una forma de facilitar la participación ciudadana en materia de prevención, de regular las acciones que

estos ejecuten y de velar por que se adecuen a la normativa legal y se respeten los derechos humanos, además, propicia el alcance de los propósitos institucionales por cuanto establece una red de coordinación que tiene más posibilidades de ser efectiva.

La seguridad comunitaria según el Lic. Domingo Abarca, busca reforzar entre los residentes de una comunidad el sentimiento de pertenencia, facilita la vigilancia, evita que se cometan delitos, fortalece una conciencia colectiva que implementa controles sociales informales que disminuyen la delincuencia.

La seguridad comunitaria -modelo para algunos- involucra estrategias participativas tales como: Los equipos de barrio, las patrullas de vecinos y los comités de seguridad comunitaria. A la par de esto, se transforma el cuartel policial, en unidades policiales de menor tamaño, que se distribuyen para lograr una mayor presencia e interacción con la comunidad.

La aplicación de este “modelo de policía comunitaria, de proximidad o seguridad comunitaria”, presenta una diferencia en relación con su aplicación en otros países. El análisis realizado al Plan Nacional de Policía Comunitaria⁷, muestra que a los oficiales de policía no se les está orientando o capacitando para interactuar con la comunidad de una manera más cercana; por ejemplo: Quién ha visto en su lugar de residencia, policías que conozcan a todos los vecinos, que los llame por su nombre, que se interese por su seguridad, que forme parte de un equipo interdisciplinario. Esto requiere modificar la forma de operación policial y es algo que aún no sucede.

⁷ Nota: Al respecto se transcribe el párrafo en la página N°5 del PNPC: “El presente documento esboza los elementos fundamentales de un plan de trabajo para avanzar en la creación de un sistema comunitario de seguridad ciudadana que llamaremos Policía Comunitaria”.

Los elementos contenidos en el gráfico N°4, de la página 33, nos muestran como el sistema de seguridad ciudadana, no incluye los mecanismos de coordinación entre comunidad y policía. Esta tarea requiere de un proceso donde autoridades superiores discutan y reflexionen sobre los cambios estructurales, organizativos y de concepción que es preciso desarrollar en la Fuerza Pública.

El “*modelo de seguridad comunitaria*” en nuestro país, constituye la estrategia para orientar la participación ciudadana, se implementa mediante el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria (PFSC), desarrollado por la Unidad de Seguridad Comunitaria (U.S.C.)

IV. MODELO DE ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO

Este apartado desarrolla dos aspectos fundamentales: El primero, es el modelo de análisis adoptado metodológicamente para orientar el trabajo de investigación, fundamenta la metodología y describe las categorías, subcategorías, técnicas e instrumentos utilizados; el segundo, se ocupa de los principales hallazgos identificados en el diagnóstico, según los diferentes tópicos definidos e incluye las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas presentes en el Programa de estudio.

4.1 MODELO PARA EL ANÁLISIS SISTÉMICO DEL SERVICIO

La teoría de sistemas concibe a la organización como un sistema dentro de otro sistema; es decir, un microambiente dentro de un macroambiente o contexto político,

social, cultural, económico, demográfico, legal y tecnológico, con los cuales mantiene una relación de intercambio continuo.

Para estudiar un sistema determinado, diversos autores han desarrollado modelos de estudio, pero para estudiar el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, se prefiere construir un modelo de análisis fundamentado en los aportes de autores como: Hall Richard (1983); Hasenfeld (1990); Kast y Rosenzweig (1986) De este último se toman aportes para comprender el Programa como un sistema y elaborar las categorías y variables de estudio.

A continuación se desarrollan las categorías de análisis utilizadas.

a) CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

MACROAMBIENTE

De acuerdo con Hall Richard (1983), se entiende como el ambiente general, constituido por la interrelación de elementos tales como: condiciones nacionales, internacionales, sociales, económicas, culturales, políticas, legales, demográficas, ecológicas, tecnológicas, que influyen en la organización o servicio que se produce.

AMBIENTE INTERMEDIO O MEDIOAMBIENTE

Hall Richard lo describe como un ambiente específico, con actores individuales y /o colectivos que desempeñan papeles de:

- **Usuarios:** sujetos con necesidades, problemas o demandas.
- **Proveedores:** actores institucionales, naciones, internacionales que proporcionan recursos financieros, materiales, de información, dan legitimidad al servicio.
- **Competidores:** las instituciones u organizaciones que desarrollan o cumplen funciones semejantes y que pueden establecer relaciones de coordinación-cooperación.

- **Reguladores – evaluadores:** organismos que controlan y evalúan la calidad del servicio y el manejo de los recursos.
- **Canal de envío a usuarios:** es la forma en que llega a la población el servicio.

Los usuarios del servicio (los participantes del Programa), son actores que construyen su propio proceso, con derechos y deberes; son la razón de ser del Programa. De ahí que la relación usuario–organización se conciba en una relación de horizontalidad, donde se consideran las características de los usuarios, ya que de ellos depende la tecnología a utilizar para dar atención o satisfacción a sus demandas.

Este ambiente contempla las relaciones inter e intraorganizacionales, que son condicionadas por factores del medio y requieren reconocimiento de la existencia de organizaciones interdependientes; un nivel de acuerdo con el papel que deberán desempeñar y el territorio de atención.

MICROAMBIENTE

Para Kast y Rosenzweig (1986), el microambiente es la organización interna, está compuesta por los subsistemas metas y valores organizacionales; la estructura; el subsistema técnico, el psicosocial y el administrativo. Seguidamente se desarrollan estos subsistemas.

SUBSISTEMA METAS, VALORES Y MISIÓN

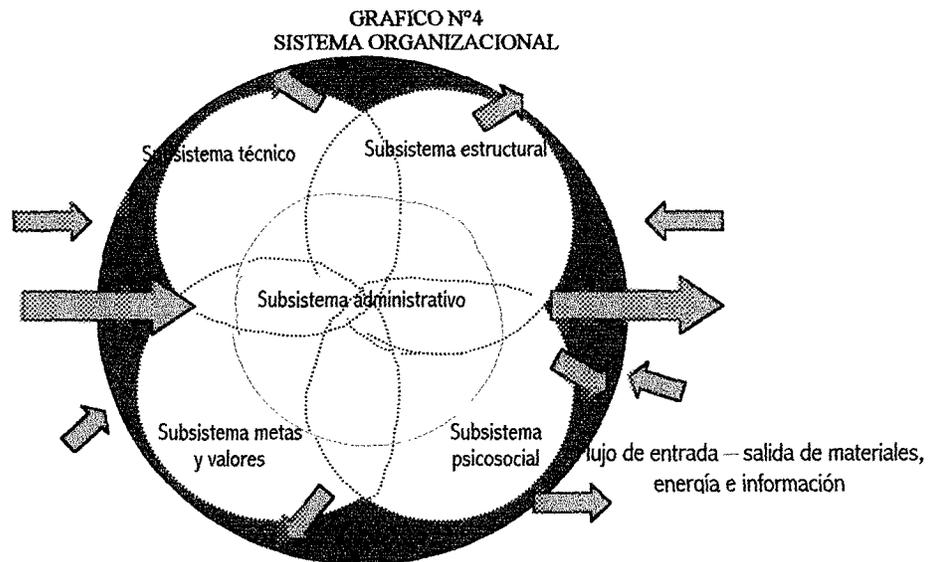
Según Hasenfeld, las metas guían las funciones a ejecutar, refuerzan valores y creencias de los que no se tiene un claro consenso, se dividen en oficiales y operativas, las primeras son los propósitos del servicio enunciados en la carta constitutiva o en documentos oficiales, legitiman, justifican el apoyo de diversos grupos; las segundas se persiguen mediante las políticas operativas, reflejan la entrega real de los recursos.

La misión es el resultado deseado, un complejo de objetivos, limitaciones y normas, justifica y orienta la actividad de la organización. Es definida por actores sociales, individuales, colectivos, responde a necesidades, demandas o carencias de una población determinada.

SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO

Según Kast y Rosenzweig, es el que vincula a toda la organización con el contexto; establece los objetivos, los planes de integración, las estrategias y operaciones; diseña la estructura y el proceso de control.

En resumen, el modelo propuesto se visualiza de la siguiente forma:



Fuente: Kast y Rosenzweig. Administración en las organizaciones: Enfoque de sistemas y Contingencias. 4° Edición México 1986.

TECNOLOGIA O SUBSISTEMA TÉCNICO

“Se refiere a los conocimientos necesarios para el desarrollo de las tareas, incluyendo las técnicas usadas para la transformación de insumos en productos. Este subsistema está determinado por las tareas requeridas por la organización (...) es conformado por la especialización de conocimiento y por las habilidades requeridas, por el tipo de maquinaria y el equipo de que se dispone y por la distribución de servicios. La tecnología afecta la estructura de la organización y a su subsistema psicosocial” (Ídem)

SUBSISTEMA ESTRUCTURA

Es el resultado de la división de las funciones (diferenciación) en que está organizado el trabajo y las relaciones que se dan para lograr la coordinación (integración)

“Establece organigramas de las organizaciones, la descripción de las posiciones de trabajo, las reglas y procedimientos (...) facilita las bases para la formalización de relaciones entre los subsistemas técnicos y psicosociales” (Kast y Rosenzweig: 1986: 119)

SUBSISTEMA PSICOSOCIAL

“Está compuesto por individuos y grupos en interacción. Dicho subsistema está formado por la conducta individual y la motivación, las relaciones de status y de papel, la dinámica de grupos y los sistemas de influencia. También es afectado por los sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de los miembros de la organización” (Kast y Rosenzweig: 1986: 119)

Son las personas miembros de la organización, las que realizan el trabajo sustantivo, mediante el establecimiento de relaciones formales e informales.

b) TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

La recolección de la información requiere el uso de técnicas e instrumentos apropiados, coherentes con el tipo de estudio a realizar, dirigidas al logro de los objetivos y además, demandan conocerlas para poder utilizarlas y conducir las hacia los fines previstos; esto significa que se deben conocer sus características, posibilidades y límites. Por tal motivo se expone a continuación las técnicas utilizadas en este estudio, describiéndolas sucintamente.

OBSERVACIÓN NO PARTICIPANTE

Ruiz y Izpizua (1989), comentan que la observación es una herramienta poderosa, si se orienta y enfoca a un objetivo, debe planificarse, definir personas, aspectos, lugares, relacionarse con proposiciones, teorías y explicaciones.

La observación que se aplica en este estudio es del tipo no estructurada no participante, con la finalidad de identificar aspectos muy concretos de las categorías y subcategorías a

investigar. Es además, una herramienta que permite identificar actores y sus intereses, influencia del lugar en el comportamiento de las personas y es una forma de entrar en contacto con los otros, permitiéndoles expresarse como deseen y disminuir sus resistencias hacia el investigador.

Para llevarla a cabo es necesario pasar por algunas fases propias de la observación, tales como ser considerado el recién llegado, de miembro provisional a miembro categórico, de tal forma que eventualmente el investigador se considerada un funcionario más de la Unidad.

SESIONES DE DIALOGO

Debido a las resistencias de los funcionarios a participar en técnicas muy elaboradas o “formales”, se recurrió a sesiones de diálogo como complemento a la observación. Así, se aprovecharon espacios para entablar discusiones sobre temas específicos de interés, de esta forma se combatió los temores y poco a poco, más funcionarios quisieron brindar también su opinión sobre el tema.

Los diálogos son la forma de obtener la información, sustentados en una concepción de empatía, respeto, ética y aproximación cualitativa no intrusiva, para así comprender la realidad, en un ajuste o acomodo al ambiente laboral. En estos diálogos se usaron estrategias utilizadas en la entrevista enfocada, o en la atención individualizada, tales como: *el sonsacamiento* que se divide de acuerdo con Ruiz y Izpizúa (1989), en *la lanzadera* donde se hacen preguntas abiertas, muy generales; *el relanzamiento* donde se reanuda una conversación interrumpida o bloqueada y *el control* que hace el investigador para verificar todo lo que se le expone.

REVISIÓN DOCUMENTAL

Consiste en la búsqueda de información de fuentes escritas sobre los aspectos de interés y en la selección de documentos, publicaciones y otros, para organizar la información según su aporte para los diferentes aspectos que se tocan en este estudio.

El cuadro N°2 resume las categorías analizadas, indica el concepto de cada una y su pertinencia; señala las técnicas, instrumentos y fuentes utilizadas.

CUADRO N°2: OPERACIONALIZACIÓN DE CATEGORÍAS

CATEGORIA	CONCEPTO	QUE INTERESA ESTUDIAR	POR QUE	VARIABLES	INDICADORES	FUENTE	TECNICAS	INSTRUMENTOS	
MACRO AMBIENTE	AMBIENTE GENERAL	Ambiente que envuelve a la org., o sistema de estudio, contempla las condiciones sociopolíticas, económicas, culturales, nacionales o internacionales	Explorar la problemática en el campo de la seguridad, necesidades, demandas, magnitud del problema	Permitirá relacionar el problema con el servicio ofrecido, resultados, misión	Condiciones políticas, económicas y sociales.	Directriz Nacional. Normativa legal. Problemática.	Revisión doc. censal. Entrevista	Fichas, resumen Guía de entrevista.	
MEIO AMBIENTE	AMBIENTE ESPECIFICO	Actores que mediante el desempeño de papeles como: proveedores, competidores, usuarios, reguladores construyen el servicio ofrecido, según un canal de envío	identificar a los actores que desempeñan los diferentes papeles	Permitirá realizar una lectura que ayude a comprender el servicio producido	Papeles desempeñados	Tipo, propósito, características	Entrevista Sesiones de diálogos ONP	Fichas, resumen Grabaciones de cada charla Guía de entrevista. Notas de campo	
M C R O S I S T E M A	SUBSISTEMA METAS Y VALORES	Son las metas y valores que debe cumplir la organización y la función que la sociedad necesita que cumpla (proviene del contexto)	Metas y valores que sustenta el servicio	Permitirá valorar pertinencia del servicio con demandas del grupo meta	Meta oficial y operativa. Valores	Descripción de metas y valores del servicio Grado de relación entre metas.	Entrevista Sesiones de diálogos ONP Revisión doc.	Fichas, resumen Grabaciones de cada charla Guía de entrevista. Notas de campo	
	SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO.	Relaciona a toda la organización con su medio, establece objetivos, desarrolla planes, estrategias, mediante la estructura y el control.	El desarrollo de actividades para identificar pto. Críticos en la planeación, programac. dirección, el control	Para relacionar el trabajo sustantivo con el servicio producido	Trabajo de gestión: planificación, organización dirección, control	Existencia de sistemas de control. -Tipo de Información requerida para el control, su uso, a quien llega. -Quien planea, dirige coordina, controla, define objetivos	Entrevista Sesiones de diálogos ONP Encuesta	Fichas, resumen Grabaciones de cada charla Guía de entrevista. Guía de ONP Notas de campo Cuestionario	
	SUBSISTEMA TECNICO	Conocimientos necesarios para el desarrollo de las tareas, las técnicas instrumentos, procedimientos para transformar demandas, necesidades carencias, en productos que den satisfacción	Analizar la forma de trabajo, identificando tareas, técnicas utilizadas en la labor con el grupo meta	Para determinar suficiencia la tecnología, en la atención de la demanda que se hace del servicio	tecnología de intervención	grado de congruencia activ., objetivos, técnicas, resultados -áreas temáticas que se abordan y sus contenidos. -Naturaleza de la tarea: Educativa, promocional repetitiva, rutinaria, variada, heterógena, creativa	Doc. Programa de Seg. Comunitaria. -Funcionarios ejecutando las acciones. -Propuestas teórico metodológico elaborada por la U.S.C.	Revisión doc. -Análisis de con -Observación participante -Sesión de los funcionar -Lista grados académicos	Fichas, resumen Grabaciones de cada charla Guía de entrevista. Guía de ONP Notas de campo
	ESTRUCTURA	Manera en que están divididas las tareas de la organización (diferenciación) y coordinadas (integración facilita la base para formalizar la relación entre los subsistemas técnico y psicosocial.	Identificar posibles limitantes problemas y/o aciertos en la diferenciación y coordinación de las tareas en relación con requerimientos del subsistema téc.	Permitirá hallar elementos para fortalecer el aporte de los funcionarios al logro de los objetivos, metas	Estructura formal	Ptos críticos en la división y coordinación de tareas: funciones no cubiertas o cesarias o con intereses opuestos . falta de especialización funciones con sobrecarga de trabajo. muchos o poco niveles func. de asesoramiento o staff. esquema de relaciones establecidas (informa a... obedece a...) reglas y procedimientos.	Manual de funciones Manual de puestos. Organigrama. Reglamento y estatuto por el que se rigen los funcionarios. Cuestionario	Revisión doc. Encuesta Entrevista Sesiones de diálogos ONP	Fichas, resumen Grabaciones de cada charla Guía de entrevista. Guía de ONP Notas de campo Cuestionario
	SUBSISTEMA PSICOSOCIAL	Son los individuos, grupos en interacción, es afectado por la conducta individual, motivación, relación de status, el papel, la dinámica de grupos, los valores, actitudes, expectativas, aspiraciones de los miembros de la organización	Identificar opiniones, significados que algunos miembros de la organización, tienen sobre la misión, grupo meta, programa, lo qué hacen y cómo lo hacen	Para esclarecer la influencia del factor humano en la marcha de la org., y en la relación usuario - org. control del servicio	Factor humano	Clima organizacional Relación interpersonal Incentivos Motivación	Funcionario U.S.C.	Entrevista Sesiones de diálogos ONP	Fichas, resumen Grabaciones de cada charla Guía de entrevista. Guía de ONP Notas de campo

Fuente: Elaboración propia con base en autores consultados e intereses de estudio

4.2 PRINCIPALES HALLAZGOS IDENTIFICADOS

Este apartado detalla en un primer momento cada uno de los subsistemas de estudio con los principales hallazgos; en un segundo momento, se presenta una síntesis de los resultados o hallazgos del diagnóstico, destacando elementos de contexto (oportunidades, amenazas), y características propias del servicio (fortalezas, debilidades)

a) PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA: DIAGNÓSTICO

Es importante mencionar que el campo de acción del programa se vincula a la acción de la Unidad de Seguridad Comunitaria (USC), la cual existe para darle base legal a un Curso de Formación en Seguridad Comunitaria, el cual es su razón de ser. En virtud de lo anterior, y debido a que el Curso oficialmente se considera como un programa, es que se prefiere utilizar el término Programa para hacer alusión a él, aunque puede ser considerado como un proyecto⁸.

CAMPO DE ACCIÓN DEL PROGRAMA

La Unidad de Seguridad Comunitaria comenzó como un proyecto ubicado en la Escuela Nacional de Policía. Actualmente es el órgano asesor de la Dirección de la Guardia Civil del M.S.P.; brinda asesoramiento a grupos organizados en las comunidades, mediante un programa de prevención en seguridad comunal. De esta forma operacionaliza las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

⁸ De acuerdo Arlette Pichardo Muñiz (1994), en Planificación y Programación social; Un Programa es el conjunto ordenado y coordinado de proyectos que atienden un problema específico para el logro de algunos objetivos de Desarrollo. Esta característica no la presenta el Curso de Formación, a pesar que se han realizado algunas acciones aisladas (dirigidas a centros educativos, empresas, comisarías y Campañas de Prevención), que no responden a objetivos, políticas y metas definidas formalmente, ni a procedimientos formales. El Curso es la alternativa de intervención, de producción del resultado final, el procedimiento para alcanzar las metas y objetivos propuestos, por ello es un proyecto.

La Unidad de Seguridad Comunitaria es el ente responsable de ejecutar el Plan Nacional de Policía Comunitaria, de promover participación ciudadana para la prevención del delito y el control sobre los cuerpos de policía. El enfoque que guía las acciones, es situacional y sociopreventivo, su premisa es la siguiente:

“La comisión del delito se ve influenciada por un conjunto de factores anteriores a la misma, entre los que se pueden destacar condiciones sociales y familiares, así mismo a ellos agregamos factores inmediatos y concretos que lo facilitan, entre los que se pueden señalar falta de iluminación, falta de normas de seguridad en hogares y empresas. Teniendo esto en cuenta nos orientamos por una solución que pone énfasis en la prevención, entiendo la misma como el conjunto de medidas y acciones tendientes a reducir o eliminar las condiciones que propician el delito” (PNPC: 4)

Lo anterior conduce a que se desarrollen Cursos de Formación en Seguridad, donde las personas pueden aprender entre otras cosas, sobre organización comunitaria, la labor policial, medidas para aumentar la seguridad en su vecindario, algunos aspectos de la criminología útiles para identificar personas.

La organización de grupos en las comunidades constituye una forma de facilitar la participación ciudadana en materia de prevención, de regular las acciones que estos ejecuten, de velar por su adecuación a la normativa legal y su respeto a los derechos humanos. Propicia el alcance de los propósitos institucionales por cuanto establece una red de coordinación que tiene más posibilidades de ser efectiva.

Los objetivos generales del Programa se transcriben exactamente a continuación:

1. Sensibilizar a sus participantes sobre las necesidades de organización comunitaria, como una estrategia de Prevención del Delito desde una perspectiva institucional, interinstitucional y comunitaria.

2. Ofrecer conocimientos generales en materia jurídica, a fin de garantizar una intervención en el campo de la Prevención del Delito; en estricto apego a la normativa vigente y al respeto a los Derechos Humanos.
3. Que los participantes reconozcan para que apliquen las principales técnicas de identificación y descripción de personas, vehículos y cosas sospechosas.
4. Que los participantes adquieran habilidades sobre técnicas básicas de defensa, aprehensión civil; así como mecanismos y estrategias de coordinación con las diferentes Unidades y Cuerpos Policiales vinculados con la seguridad pública y privada.
(Curso Básico de formación en seguridad comunitaria: 1998)

Los requisitos son: ser residente o vecino de la comunidad a la que se dirige la capacitación, mayor de 14 años y conformar un grupo de 15 integrantes dispuestos a recibir capacitación.

El Programa consiste en diez fases: La primera de diagnóstico, las cuatro siguientes corresponden a áreas temáticas (organización comunal, legal, criminológica y policial), y las últimas, al control y la supervisión de las comunidades. Tiene una duración de 26 horas lectivas (ver cuadro N°3)

CUADRO N°3: PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA

FASE INICIAL				
FASE	AREA	CONTENIDO	HORAS	N° DE CHARLAS
I	CONTACTO INICIAL	Apertura de expediente		
II	1° REUNIÓN	Presentación del Programa	2	1
III	INVESTIGACIÓN Y DIAGNÓSTICO	Trabajo de campo en la comunidad	72	
AREA CAPACITACIÓN				
IV	ORGANIZACIÓN COMUNAL	1. Construcción y difusión de sistemas de seguridad 2. Análisis situacional de la comunidad 3. Metodología para implementación de acciones preventivas 4. Características organizativas para la acción	4	2
V	CRIMINOLOGÍA	1. Interpretaciones criminológicas del delito 2. El sitio del suceso en la escena del delito 3. Prevención en el sitio del suceso 4. Técnicas de identificación	2	1
VI	LEGAL	1. Denuncia 2. Legítima defensa 3. Aprehesión Civil	2	1
VII	POLICIAL	1. Contacto policial	2	1
		2. Violencia doméstica	2	1
		3. Medidas cautelares	2	1
		4. Técnicas de defensa	2	1
		5. Técnicas de aprehensión civil	2	1
		6. Orden de aprehensión comunitaria	2	1
VIII	SIMULACRO	Supervisado por M.S.P.	Elimina do	
IX	CONTROL Y SUPERVISIÓN	Funcionarios U.S.C.	No	
X	ENLACE INSTITUCIONAL	OIJ, PANI, INS y otras	No	

FUENTE: Unidad de Seguridad Comunitaria

La ejecución se realiza entre semana por las noches o los sábados, ya sea en el salón comunal del lugar si lo hay o en alguna de las casas de los participantes. La comunidad avisa a la U.S.C., los días en que se reunirán para recibir la capacitación.

La evaluación de los participantes sobre los conocimientos adquiridos, se realizaba mediante un simulacro donde algunos miembros del personal de la U.S.C., - nunca antes visto por los participantes -, se disfrazaban y simulaban ser delincuentes, no se le avisaba a la comunidad ni el día ni la hora, el elemento sorpresa y la reacción del grupo de vecinos era lo importante.

Es de suponer que, si durante todo el proceso de capacitación no se evaluó o controló el logro de objetivos y la asimilación de temas; en estos simulacros los resultados podían ser diferentes a los esperados. Por ejemplo, algunos funcionarios comentaron en los diálogos,

que a veces los vecinos siguen actuando confiadamente y en un hecho aislado ocurrió que un funcionario fue objeto de una paliza.

Actualmente, se gradúan aquellos grupos que al finalizar la capacitación tengan una asistencia no menor al 80% y no se considera ningún tipo de evaluación, control o seguimiento.

Algunos de los aspectos anteriormente mencionados, tales como: el proceso por el que se “capacitan” a los grupos vecinales, la coherencia y correspondencia de los objetivos con las actividades, se revisarán de nuevo más adelante. Seguidamente, se abordará las condiciones del macroambiente del servicio, luego las condiciones del medioambiente y finalmente, los aspectos del microambiente o sea las características técnicas, estructurales y psicosociales presentes en el servicio.

MACROAMBIENTE

CONDICIONES SOCIALES, POLÍTICAS Y LEGALES

Desde los años '90 se venía experimentando la ineficacia del modelo policial para atender la creciente demanda de seguridad por parte de la población, los delitos contra la propiedad se fueron incrementando, la delincuencia se torno cada vez más sofisticada, con métodos, técnicas, organización y control que escapaban a las fuerzas policiales.

El modelo policial fue entrando en crisis por los cambios que se fueron dando en la sociedad, al no responder adecuadamente, comenzó a ser cuestionado y criticado, pero también se presentaron alternativas para su funcionamiento; es así como se ha ido configurando lo que se tiene actualmente en materia de seguridad.

La aprobación de la Ley General de Policía #7410 del 30 de mayo de 1994, deroga en su artículo 98 la normativa anterior dejando sin efecto la Ley Orgánica del Ministerio Seguridad Pública y la Ley de Resguardos; constituyó el primer paso para lograr la modernización y la profesionalización de los policías. La ley marcó una diferencia en el funcionamiento de las Fuerzas de Policía y estableció el ordenamiento de los diferentes cuerpos policiales, con deberes y obligaciones específicas.

El Estatuto Policial se crea para garantizar incentivos y estabilidad laboral, pero además, el nuevo modelo de policía busca el acercamiento entre las organizaciones de la comunidad y la autoridad policial.

Las Fuerzas de Policía: Guardia Civil, Guardia de Asistencia Rural, la Policía Antidrogas, la Policía de Fronteras, la policía de Migración y Extranjería, la Policía del Control Fiscal, la Dirección de Seguridad del Estado, la Policía de Tránsito, la Policía Penitenciaria y otras previstas por la ley, dejan de ser sólo instancias represoras y toman un carácter de servicio a la comunidad. Deben producir servicios de seguridad para las comunidades: vigilar, conservar el orden público, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirlas en la forma que fuera determinada por el ordenamiento jurídico.

El artículo 8, inciso a, c, d, e, g, j, reafirma las atribuciones de los Cuerpos Policiales y su responsabilidad en materia de Seguridad Ciudadana. Para Junio de 1994, se promulgó el decreto #23881 - SP en donde se estableció, como un deber y atribución específica de la Escuela Nacional de Policías Francisco J. Orlich: "Desarrollar una estrategia de acción comunitaria que implante servicios de investigación, asesoría, divulgación y capacitación en materia de Policía y Seguridad Ciudadana".

El 11 de Mayo de 1998 se publicó en la Gaceta Nº89 el Decreto #26839 - SP, que modifica el artículo 15, sección II del Reglamento de Organización de los Cuerpos Policiales adscritos al M.S.P y establece la creación de la U.S.C, su dependencia a la Dirección General de Fuerza Pública, confiriéndole atribuciones para su funcionamiento.

Las acciones de reforma policial y las estrategias para enfrentar los delitos que se cometen contra los ciudadanos, puede afirmarse son parte de soluciones a la problemática en materia de seguridad.

Las estrategias de incorporación a los ciudadanos para prevenir el delito, consistieron en la ejecución de una serie de programas piloto de seguridad comunitaria y de asesoría a las organizaciones locales, no sin antes iniciar el proceso de profesionalización de los cuerpos de policía, elaborar el Plan Nacional de Capacitación en Materia de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de garantizar una política uniforme en el área de capacitación policial sobre postulados de profesionalización, civismo, servicio a la comunidad y racionalizar los programas de formación especializada y los de ascenso (Informe de labores 1994 - 1998)

Estos cambios no sólo implican el definir un nuevo perfil de policía sino también, un nuevo papel para los ciudadanos; el organizarse para la prevención del delito, para la autoprotección, el ser contralores de las funciones policiales, el coordinar con la policía y otras instituciones, sin eliminar la responsabilidad estatal de brindar la protección.

Es importante resaltar que ante el incremento de la delincuencia hay una mayor demanda de seguridad por parte de la población, vinculado quizás a que desde los años 90 se venía experimentando la ineficacia del modelo policial para atender esa demanda y a

que se está tratando con una delincuencia cada vez más sofisticada, con métodos, técnicas, organización y control, mejor que el de los cuerpos policiales y para el cual no hay respuestas efectivas que satisfagan la demanda de la población, que prevengan el problema o que permitan la rehabilitación de los privados de libertad.

Señala José Ma. Rico, que ante el problema la población responde con la acción privada, adquiere armas, perros, instala medidas de seguridad, contrata guardias o se organiza con un grupo de vecinos y exigen, además, el fortalecimiento de la acción policial, más rigor en las sentencias judiciales, incremento en las penas, incluso la pena de muerte se ha restablecido en países como en El Salvador y Guatemala, en otros se pide la intervención de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia (Rico: 1998: Anexo 1:1)

Aclarado este punto, es importante comentar lo que visualizan las personas como problema. En este sentido los diagnósticos efectuados por la Unidad de Seguridad Comunitaria (USC), del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública (MSP), en el año 1998, muestran que las personas ven como problemas en su comunidad o vecindario:

- La falta de vigilancia y presencia policial
- La presencia de barras, pandillas o “chapulines”⁹.
- Los robos en las viviendas, el robo de vehículos.
- La venta y consumo de drogas, en algunas la venta de licor clandestino.
- Los asaltos con o sin violencia.
- Los homicidios.
- A personas que en motocicleta pasan disparando.
- El aumento en el uso de armas de fuego o punzo cortantes.
- Y en algunos vecindarios, que los policías cobren a los drogadictos por encubrirlos.

Las personas encuestadas en el diagnóstico de la U.S.C., inicialmente consideran que con más policías se resuelve el problema, pero luego de ingresar al Programa, reconocen y/o reafirman la necesidad de organizarse para la autoprotección y rechazan la violencia.

El problema central en la problemática de la seguridad ciudadana y la criminalidad es:

El incremento de la delincuencia, que genera en algunas personas un sentimiento de temor, de estar desprotegidos y vulnerables ante un hecho delictivo y en otros provoca reacciones de violencia.

No se puede señalar una única causa del problema, pero las personas parecen visualizar como responsables a la policía, quizás; por que no hay un sistema de seguridad que satisfaga adecuadamente sus necesidades, debido entre otras cosas, a la “*crisis policial*”, una serie de limitaciones, debilidades y dificultades para el ejercicio de la función policial que obstruye la efectividad de los cuerpos policiales.

De acuerdo con Mario Zamora¹⁰ en el expediente N°10943 Pág. 5-15 de la Asamblea Legislativa, se concluyó que: Para el ejercicio de la función policial no existía un claro marco legal, la estructura organizativa policial era confusa y resultaba ineficaz, afectaba los procedimientos, favorecía la irracionalidad del sistema y no garantizaba el derecho de todos los ciudadanos a gozar de la seguridad pública y del respeto a su dignidad e integridad.

La ambigüedad en la función policial (Defensa nacional vs. Defensa ciudadana; Policía militar vs. Policía civil), permitió una intervención policial poco efectiva, por lo que en la percepción ciudadana se desvaloriza su labor y la consecuencia es la falta de cooperación para la policía.

Desde la década de los años 80 se han producido cambios en las condiciones sociales y económicas, que afectan la convivencia social y deterioran las condiciones de vida de las personas; en consecuencia se ha creado un ambiente favorable para el incremento de ciertos

⁹ Expresión utilizada por las personas encuestadas por la Unidad de Seguridad Comunitaria.

¹⁰ Nota: Estudiante de Derecho que realiza su trabajo final de graduación sobre la Policía Administrativa en Costa Rica. Su estudio es minucioso y aporta elementos al tema de la Seguridad. Señala que él habla de crisis con base en la conferencia sobre Seguridad ciudadana del Lic. Edmundo Solano, en la U.C.R. el 26/5/93, donde se expone las características del modelo policial.

tipos de delincuencia: Delitos contra la propiedad y drogas principalmente, estos generan en la población “inseguridad”.

Según el Informe del 14 de abril de 1999, de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, el sistema de seguridad ciudadana es debilitado por:

- Las transformaciones culturales, sociales, el consumismo, el tener en vez del ser
- La violencia intrafamiliar
- La legislación penal y la ausencia de recursos que hagan efectivas las leyes
- La falta de voluntad política para destinar los recursos
- La crisis del papel formativo de la educación
- El sentimiento de impotencia y la impunidad del delincuente
- La improvisación en el nivel estratégico de la política de seguridad del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública
- El deterioro del sistema penitenciario
- El papel de los medios de comunicación
- Incumplimiento Estatal del papel preventivo y persecutor del delito.

Otros factores que pueden incidir son: la carencia de una política preventiva contra el crimen, la ausencia de planificación contra el crimen¹¹, la carencia de estudios de criminalidad, el desconocimiento ciudadano de las medidas preventivas, la poca efectividad de los programas de rehabilitación, las condiciones de los centros penales y el uso de la libertad condicional y bajo fianza.

No se puede afirmar que el problema sea por la ausencia de planificación contra el crimen o por la carencia de estudios de criminalidad, pero es de esperar que la falta de estudios limite el planificar, prevenir, atacar, solucionar y atenuar el problema.

Los programas que hacen operativas las políticas de seguridad, tienen una cuota en la atención de la problemática como es el actualizar constantemente el conocimiento de la

¹¹ Nota: Este aspecto es mencionado en el Programa de Gobierno 1998 – 2002; en donde se afirma que la criminalidad en Costa Rica no ha sido objeto de estudios e investigaciones sistemáticas que permitan una adecuada planificación, investigación y evaluación, lo que ha impedido el diseño de una política criminal, Pág. 212.

misma para alimentar la planificación; de otra forma, el crimen seguirá aumentando si persisten los factores que favorecen su aparición.

De acuerdo con Rico (1998), el incremento del crimen y el temor ante el mismo, junto con una respuesta inadecuada por parte de las autoridades competentes, suele acarrear las siguientes consecuencias:

- *Económicas:* el costo del delito, de las medidas individuales de prevención y del sistema penal, la pérdida de productividad por actividades que no se realizan por temor al crimen o por el trabajo que el infractor podría realizar y los efectos negativos sobre la balanza de pagos.
- *Sociales:* cambios de conducta por autoprotección, sentimientos de soledad, abandono, angustia, menor disposición a atender solicitudes de extraños, se estereotipa la criminalidad y al delincuente, se estigmatiza o rechaza a las clases marginales y/o a extranjeros. El probable resultado es la disminución del sentimiento de solidaridad social.
- *Políticas:* la población presiona a las autoridades públicas para que cambien la forma de intervenir en el problema, piden medidas más represivas en lo legal (aumento de penas, instauración de la pena de muerte) y policial (más poder para actuar)
- *Culturales:* Si aumenta el número de personas que utilizan la violencia, se crea un círculo vicioso, ya no es tan sólo un grupo con valores y normas contrarias al respeto a la dignidad humana, aparecen grupos de vecinos y más tarde comunidades enteras.

El incremento de la delincuencia afecta a toda persona. La población está expuesta de sufrir algún tipo de delito en cualquier lugar del país; sin embargo, las comunidades

denominadas "prioritarias" (Pavas, Guadalupe, Desamparados), presentan factores de riesgo que las convierten en vulnerables, tanto para la proliferación de la delincuencia como para ser víctimas de ella, lo que no excluye a las no prioritarias (el resto de las comunidades)

La delincuencia, las limitaciones y obstáculos que enfrenta la policía, junto con la insuficiente respuesta estatal al problema de seguridad, contribuye a generar el sentimiento de inseguridad ciudadana y a la demanda de la sociedad civil por protección.

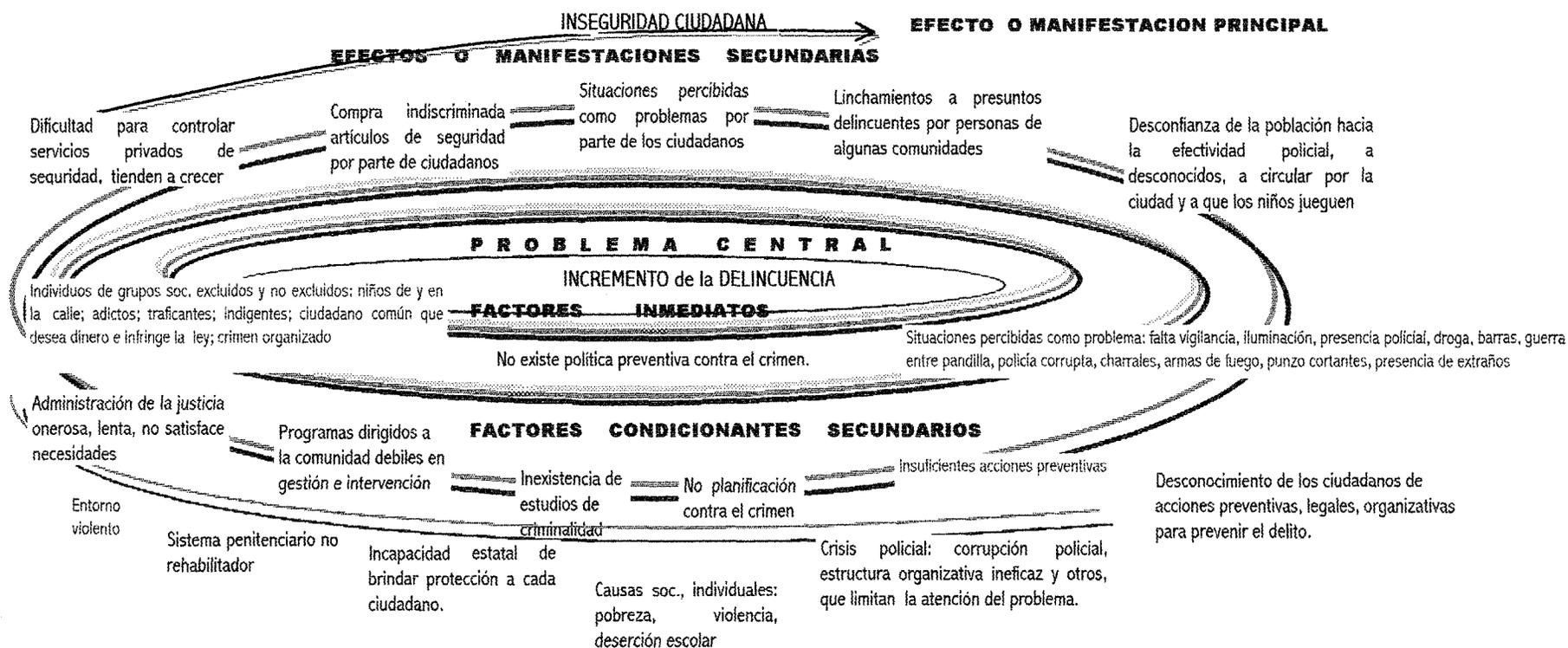
La necesidad que manifiestan los ciudadanos puede estar siendo alimentada por la influencia de los medios de comunicación, es de suponer que las noticias diarias sobre asaltos, homicidios, alarman a la población. La necesidad de la población no es sólo una demanda de protección, es un reclamo al derecho a una vida segura, tranquila, donde se pueda disfrutar de los bienes sin que peligre la seguridad personal.

Es el derecho a dar un paseo en el día o en la noche, en bicicleta o a pie y el que los niños puedan jugar afuera de sus casas sin peligro; esto conlleva a promover una vida con calidad y propiciar las condiciones para una adecuada seguridad ciudadana.

La problemática mencionada se ilustra en el gráfico¹² siguiente, cuya forma de espiral ejemplifica la interrelación entre factores condicionantes y consecuencias.

¹² El gráfico ilustra la complejidad del problema, la inter relación de múltiples factores. Es posible que para el lector haya diferencia en la ubicación de las causas y efectos del problema.

GRAFICO N°1: PROBLEMÁTICA EN TORNO AL INCREMENTO DE LA DELINCUENCIA Y AL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD CIUDADANA, 1999



Fuente: Elaboración propia

Las necesidades, problemas y carencias, demandan tomar acciones acordes a las condiciones políticas particulares de la realidad social y dar satisfacción a la población. Al no hallar o percibir respuesta estatal o al ser insuficiente, la ciudadanía busca su propia solución; así la necesidad puede convertirse algunas veces en organización comunitaria para la protección, defendiendo sus intereses para que el problema sea atendido y si bien esto no está mal, lo correcto es que la organización comunitaria no conduzca a hacer suya la justicia.

Los actores involucrados en la atención de la problemática de inseguridad ciudadana, se pueden clasificar en gubernamentales, no gubernamentales y sociedad civil; como puede observarse en el cuadro siguiente.

CUADRO N°4: INVOLUCRADOS EN LA PROBLEMÁTICA DE INSEGURIDAD CIUDADANA A LA QUE PRETENDE CONTRIBUIR EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999.

ACTORES	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
ACTORES GUBERNAMENTALES			
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN Y SEGURIDAD PÚBLICA (MSP)	Vigilar, conservar el orden público, prevenir manifestaciones de delincuencia, reprimirla según ordenamiento jurídico Mantener control sobre la población y legitimidad No generar ingobernabilidad	Insuficiente recurso humano (con requisito profesional) y material Falta de control en servicios de seguridad privada Sentimientos de desvalorización en sus oficiales Crisis policial con todas sus características	Ley de policía #7410, Ley de armas y explosivos Reglamento de servicios privados de seguridad Reglamento de cuerpos policiales adscritos al MSP
UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA (USC)	Incorporar ciudadanos a la prevención y control del delito y los cuerpos policiales, por medio de educación, información y capacitación en seguridad ciudadana, según valores humanistas, pacifistas y conforme a la normativa jurídica Contribuir al control y a la gobernabilidad Contribuir al mejoramiento de condiciones de seguridad ciudadana	Funcionarios con intereses no coincidentes con el servicio Insuficiente recurso humano (con requisito profesional) y material Recursos propiedad de la Esc. Nac. De policía Debilidades en la gestión e intervención y en el conocimiento de gerencia de programas No vínculos con Municipalidades para coordinación en la atención de la problemática	DECRETO #26839 Ley general de policía #7410 Plan Nacional de Policía Comunitaria (PNPC)
ESC. NAC. DE POLICIA	Formar policías con el perfil requerido para las acciones establecidas	Admite pequeño número de oficiales para capacitar Poca duración de la capacitación; no-especialización	Ley de policía #7410 PNPC
CUERPOS POLICIALES (Fuerza pública, Policía Antidroga, tránsito, etc.)	Vigilar, conservar el orden público, prevenir manifestaciones de delincuencia, reprimirla según ordenamiento jurídico Mantener control sobre la población y legitimidad No generar ingobernabilidad	Desconfianza y/o rechazo del servicio de la USC Tecnología inferior a la del hampa Sistema de comunicación poco eficiente, obsoleto Débil formación policial en disciplina, mística, valores y conocimientos Oficiales cuestionados por corrupción y fallas en el cumplimiento de su labor	Ley #7410; Ley de armas PNPC; Normativa jurídica, Ley de tránsito; Reglamento de servicios privados de seguridad; Reglamento de cuerpos policiales adscritos al MSP
POLICIA MUNICIPAL	Promover en la ciudadanía la resolución de problemas	Falta de difusión de acciones Falta de formalización escrita de las acciones Falta de coordinación con USC para atender el problema	Código municipal; Ley policía municipal; Ley de armas y explosivos
ACTORES NO GUBERNAMENTALES			
EMPRESAS PRIVADAS DE SEGURIDAD, COMERCIOS	Aliarse a los programas, para vender sus artículos de seguridad Prestar servicios de seguridad	Podrían dañar imagen de los programas Aumento de personas armadas puede favorecer el descontrol de la seguridad ciudadana	Reglamento de cuerpos policiales adscritos al MSP Ley venta de artículos de seguridad
SOCIEDAD CIVIL			
GRUPOS VECINALES	Proteger bienes, la propia seguridad y la de otros contra posibles delincuentes	Aumento de la delincuencia y reacciones violentas en la población. Ignoran aspectos básicos de la seguridad necesarios para la prevención y control del delito	USC y su programa Plan Nacional de Policía Comunitaria

Fuente: elaboración propia

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EN MATERIA DE SEGURIDAD

Del análisis de los planes de gobierno de la pasada Administración¹³ y la actual, se concluye que los objetivos de la política (en el campo de la Seguridad) corresponden a una

¹³ Nota: Para más detalle consultar Ministerio de la Presidencia. Gobernando en Tiempos de Cambio. 1998. y Partido Unidad Social Cristiana. Programa de Gobierno 1998 -2002. Este segundo documento refiere como se continúa con la política anterior al interesarse por: la descentralización operativa de la policía (orientan a la transformación del modelo vigente de Cuartel policial, que distribuye los efectivos en unidades más pequeñas para que pueda interactuar más fácil en las comunidades, la realización de estudios de criminalidad y de violencia por zona geográfica, incluyendo otras variables

articulación de políticas, que su diseño fuera o no intencionadamente, no resta importancia a su contribución con la Seguridad Ciudadana, pues atienden por diferentes vías la problemática en cuestión.

Los objetivos subyacentes de la política en el campo de la Seguridad consisten en:

1. **Una estrategia orientada a la acción conjunta Comunidad - Estado**, mediante comités locales enfocados a la identificación de delincuentes, a formar patrullas de barrio y dar informaciones.
2. **El fortalecimiento de la policía**, las acciones se vinculan a la función y capacitación policial y la creación de una oficina para el control civil sobre la actuación policial.
3. **La modificación del marco legal de los servicios de seguridad pública**: creación del Consejo Nacional de Seguridad, la carrera policial, la ejecución del Plan Nacional de Capacitación en Seguridad Ciudadana y entra en funcionamiento la Escuela de Policía.
4. **Dignificación de la policía**: mejoras en condiciones salariales y de trabajo.
5. **Modernización del M.S.P**: se fusiona el M.S.P con el de Gobernación, se define un nuevo sistema de administración de recursos humanos y se crea la Contraloría servicios.
6. **Lucha contra el Narcotráfico**: reformas a la Ley de Psicotrópicos, establecimiento de penas de prisión para servidores públicos que aporten y/o reciban dinero por tráfico de drogas; cambios en los sistemas financieros nacionales, creación de la Superintendencia General de Estados Financieros (Méndez: 20/4/98)
7. **Regulación de servicios privados de seguridad y tenencia de armas**, se regula la oferta privada de vigilancia.

necesarias para un diagnóstico comunitario), la lucha contra el narcotráfico, áreas estratégicas y la racionalización de los recursos económicos (que consiste en redistribuir el presupuesto asignado al M.S.P, con criterios técnicos en la compra del equipo, capacitación a administradores policiales.

8. **Reforma en la legislación penal y la organización de los tribunales y enfrentamiento al problema de las cárceles: se facilita la protección a testigos y se autoriza la disminución de penas a informantes**

La política social impulsada por el Gobierno incluye programas, proyectos y leyes, centradas en la promoción humana, tales como: Programas en Adaptación social, la Ley de Justicia Penal Juvenil, los programas para menores en conflicto con la ley penal¹⁴, el Plan Nacional de Prevención y eliminación Progresiva del Trabajo Infante – Juvenil. Además, se establece una red de instituciones y organizaciones no gubernamentales, vinculadas al tema para que apoyen la labor del Comité que se constituyó; de ahí, nace el Programa de Atención Integral al menor en riesgo social.

Estas políticas procuran contribuir a la seguridad ciudadana y se vinculan con los cambios que se están implementando en el campo de la administración de la justicia, entre estos los relativos a: La Dirección General de Adaptación Social y Prevención del Delito, donde hay modificaciones de leyes, cambios administrativos de infraestructuras etc.; los cambios en la atención a menores infractores, todo con miras a la eficiencia de la gestión pública.

El Plan de Gobierno actual, tiende hacia un cambio de paradigma en la relación Estado - Sociedad Civil; es decir, sus políticas se basan en el Triángulo de Solidaridad, que contempla la participación de los habitantes en las decisiones municipales, en cabildos abiertos, en consultas directas sobre los medios de soluciones a situaciones y problemas concretos o resolver.

¹⁴ Op. Cit.: Gobernando en tiempos de cambio..

Lo anterior da una idea del cambio social que se desea implementar en todos los campos, incluso en el de la Seguridad Pública, que por supuesto no busca que los ciudadanos desempeñen la labor propia de la policía, pero sí una participación más activa en la prevención del delito y el mantenimiento de la seguridad.

El agotamiento del modelo policial, los cambios que enfrentan las sociedades producto de los avances tecnológicos y la globalización, han marcado cambios sociales, se dan procesos de transculturación, de incorporación de modelos extranjeros, así en el campo de la seguridad pública y/o seguridad ciudadana los cambios se vinculan con un modelo de seguridad que se aplica en otros países por ejemplo en Japón, Colombia y Estados Unidos, de los cuales se incorporan y se adecuan prácticas para nuestra realidad.

En nuestro país "La base de este modelo comunitario es la sensibilización de la población sobre el papel que puede jugar específicamente en la prevención del delito principalmente gracias a una colaboración eficaz entre policía y comunidad" (Resumen Informe de labores 1994-1998)

ANÁLISIS DEL AMBIENTE MEDIO

El análisis toma en cuenta las relaciones inter e intraorganizacionales, y las acciones institucionales realizadas en el campo.

ACCIONES INSTITUCIONALES REALIZADAS

Desde el año 1995 se han realizado algunas acciones institucionales, iniciadas por la exministra de seguridad Laura Chinchilla con el fin de incorporar a la sociedad a las tareas de prevención del delito, entre estas están las experiencias piloto¹⁵ de Hatillo, La Lía, La

¹⁵Estas experiencias no han sido sistematizadas por lo que no es posible aportar referencias más concretas.

Carpio, los barrios del Centro de Tibás y la Calle 8 de San José, eventualmente dieron origen a la creación de la Unidad de Seguridad Comunitaria.

Las acciones que originaron el desarrollo de una estrategia de seguridad dirigida hacia las comunidades inició en el año 1995 y en el año 1996, se ejecutó el Proyecto Piloto de Policía Comunitaria en Hatillo; en 1997 la Unidad de Seguridad Comunitaria inicia su trabajo con las comunidades y en 1998 se le provee de base legal con la creación del decreto N°26839-SP (M.S.P. Informe de Labores, 1998)

El proyecto Piloto de Hatillo consistió "en un estrechamiento de las relaciones entre las autoridades de policía y las organizaciones comunales, de forma que éstas apoyarán el accionar de la policía en funciones de prevención e información y la policía a su vez prestará un servicio de mayor calidad y eficiencia" (ídem) Las acciones no han sido evaluadas, por tanto, no se tienen datos sobre los efectos de la ejecución de las políticas; no obstante, se enfrentan dificultades para llegar a la situación deseada: "*comunidades comprometidas, solidarias, pacíficas, organizadas, que aumentan la protección de su vecindario, que coordinan y cooperan con los diferentes cuerpos policiales*".

Lo que ocurre es que existe una capacitación masiva de comunidades y el probable resultado podría ser "*cantidad de comunidades capacitadas*" sin prever la calidad y/o el efecto esperado.

La Municipalidad de San José ha realizado algunas experiencias en ciertos lugares de San José, pero la USC la aventaja en número y equipo de trabajo. El cuadro siguiente sintetiza las acciones realizadas por ambas, no pretende ser exhaustivo.

CUADRO N°5: ACCIONES REALIZADAS POR LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA Y LA POLICIA MUNICIPAL DE SAN JOSE, EN LA ATENCIÓN DEL PROBLEMA, 1998.

INSTITUCIÓN	ACCIONES REALIZADAS	OBJETIVOS
Unidad de Seguridad Comunitaria (USC) Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública	Programa: de Formación en Seguridad Comunitaria (Barrio Seguro) Implementado en 200 comunidades a la fecha. *Prevención y Seguridad para centros educativos: charlas. *Seguridad empresarial: reuniones con empresarios y otros comercios. *Cátedras y seminarios. *Campaña de prevención seguridad: distribución de material preventivo.	-Sensibilizar a los participantes sobre la necesidad de organización comunitaria como forma de prevención del delito. -Ofrecer conocimientos en materia legal, criminológica, policial y en organización comunal. -Facilitar la adquisición de habilidades y técnicas para coordinar con diferentes cuerpos policiales. - Promover la prevención del delito. - Promover la prevención del delito. - Sensibilizar sobre necesidad de una seguridad coordinada - Promover la prevención del delito
Municipalidad de San José Policía municipal (comunitaria)	Programa de policía comunitaria: Implementado a unas pocos vecindarios de San José Programa de prevención escolar: formación de una patrulla infantil.	- Promover la prevención del delito. - Promover la prevención del delito.

Nota: no hay información para aportar resultados de los objetivos y metas. *Acciones aisladas.

Fuente: Elaboración propia para el Trabajo Final de Graduación

La compleja problemática en torno al incremento de la delincuencia y al sentimiento de inseguridad ciudadana, es atendida por diferentes vías -como se mencionó anteriormente-, por una articulación de políticas cuyo diseño intencional o no, contribuyen a la seguridad ciudadana. Estas políticas están reflejadas en las acciones no sólo de la Policía, sino también, en las acciones del Poder Judicial, del Ministerio Público, los Juzgados, Tribunales y Salas, el Poder Ejecutivo, Legislativo y la labor de los diferentes Programas y Proyectos institucionales; en fin en la Administración de la Justicia.

El cuadro siguiente ubica algunos de los problemas identificados con las acciones que se implementan o ejecutarán para contribuir a la seguridad ciudadana. No pretende ser exhaustivo, sino ilustrar la interrelación de los factores y la complementariedad de las acciones en torno al problema.

CUADRO Nº6: PROBLEMAS Y ACCIONES IDENTIFICADAS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, 1999

PROBLEMAS	ACCIONES
INCREMENTO DE LA DELINCUENCIA	Represión policial: aumento de arrestos, de efectivos policiales, presencia policial en determinadas zonas. Sanciones punitivas: arrestos, reclusión, aumento de normas penales. Programa de seguridad comunitaria: comités de barrio, patrullaje, policía comunitaria.
CRIMEN ORGANIZADO Y NO ORGANIZADO CARENCIA DE POLÍTICA CRIMINAL	Actualización de normativas: Ley de Narcotráfico, cambios en la política exterior, Ley de Armas, Reglamento de cuerpos privados de seguridad, Ley de violencia doméstica, suspensión de beneficios de libertad condicional e indulto para los que hayan sido condenados por lo menos a 10 años de prisión por actos violentos contra la vida, la integridad física o sexual. Convenios internacionales: patrullaje conjunto. Modificación Instituto Nacional de Criminología: modernización. Revisión Sistema Penitenciario y de otras instituciones: revisión Ley Penal, revisión del sistema penitenciario y la policía penitenciaria, cambios en la contratación, construcción de más centros penales, programas de rehabilitación. Política de seguridad: plan nacional de policía comunitaria, campañas antidrogas, de prevención contra la violencia doméstica y de seguridad ciudadana. Plan de seguridad "la tranquilidad de todos" el cual consiste en: - Un programa para prevenir el delito - Participación comunal en la prevención - Reestructuración, reorganización y equipamiento de las Fuerzas de Policía. - Establecimiento de penas más severas Mejoramiento de la estructura penitenciaria y atención de los presidiarios.
COMPORTAMIENTO CIUDADANO NEGLIGENTE (INDIVIDUAL / COLECTIVO)	Campañas publicitarias: contra la violencia doméstica y las drogas, recomendaciones para la seguridad comunitaria Curso: Programa Formación en Seguridad Comunitaria
CORRUPCIÓN POLICIAL	Condiciones laborales: mejoras salariales, cambios de infraestructura Profesionalización: capacitación policial, aumentos salariales, beneficios, requisitos técnicos, académicos, adecuación al marco legal, sanciones, contraloría de servicios.
INCPACIDAD INSTITUCIONAL DE RESPUESTA	Modernización, automatización, descentralización /desconcentración de recursos: unión de Ministerio de Seguridad y Gobernación, descentralización operativa de los cuerpos policiales, organización comunal, redistribución del presupuesto del MSP, modernización del Instituto Nacional de Criminología.
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LENTA, ONEROSA, NO SATISFACE	Reformas al Código procesal penal: amplía plazos de prescripción, refuerza papel de las víctimas, fortalece mecanismos de prisión preventiva, cambios en romas y procedimientos penales. Modernización en aplicación de la justicia, en los procesos civiles, introducción de la oralidad, procesos más expeditos. Modernización de los sistemas de información y comunicación Especialización en materia constitucional, penal juvenil, agraria, tránsito Unión del Poder Judicial con otros órganos Cambios en infraestructura y equipo de trabajo

Fuente: Elaboración propia con base en bibliografía consultada

RELACIONES INTER E INTRAORGANIZACIONALES

De acuerdo con observaciones realizadas la Unidad de Seguridad Comunitaria mantiene relaciones con dependencias de la propia institución y con dependencias externas al M.S.P., son relaciones de coordinación - cooperación para realizar actividades conjuntas.

La relación es inestable y depende de quien tenga la Dirección o de la voluntad política que guía la gestión de la Unidad, de ahí que pueda o no coordinar con otras instancias; así por ejemplo en un tiempo se estuvo coordinando con el Organismo de Investigación Judicial (O.I.J.), el Ministerio de Transportes, el Centro de Información de la Fuerza

Pública (CIF); la Quinta Comisaría; la Policía de Fronteras; la Policía Antidrogas; la Policía de Tránsito y Planes y Operaciones, para realizar operativos con el fin de aumentar la seguridad ciudadana, ya que en ellos podía descubrirse algún ilícito y de paso, mostrar a la ciudadanía una imagen favorable de la acción estatal¹⁶.

Con otros las relaciones son de competencia, como es el caso con la Policía Municipal, estos realizan un programa semejante para intervenir en la misma problemática, pero no se ha podido diseñar una forma de intervención conjunta o por lo menos coordinada. Lo que significa que hay duplicidad de funciones, competencia por los recursos, por captar al grupo meta o usuarios del servicio¹⁷; sin embargo, se está tratando de llegar a un acuerdo sobre los límites de intervención de cada una y la posibilidad de un trabajo coordinado.

La práctica necesita acciones coordinadas entre programas, dependencias y otras instancias, no se puede hablar de seguridad; si al mismo tiempo no se realizan acciones para la seguridad, sea en la vía pública, en comercios, hoteles, restaurantes, estadios y /o barrios.

La U.S.C. funciona con limitados recursos humanos y materiales, por ejemplo, se cuenta con dos computadoras para toda la Unidad, los funcionarios deben esperar turno para utilizarla; este tipo de limitaciones dificulta producir el servicio deseado y atender la creciente demanda que se recibe.

¹⁶ Nota: Este tipo de operativos consiste en una revisión al azar de vehículos de transporte, con el fin de asegurar que quien conduce tiene sus papeles en regla o que el vehículo no es robado. Fue posible observar que la mayoría de las personas a pesar de que se las detenía para revisión de sus papeles, no mostraban disconformidad, algunos salían con multa y, aún así, una persona dio las gracias por el servicio que se prestaba. Estas acciones levantan la imagen policial, pero no se continuaron ya que la U.S.C. se dedicó sólo a la Capacitación.

¹⁷ Usuarios o grupo meta: son las personas miembros de las comunidades que han conformado un grupo en sus barrios, tienen necesidades, problemas y/o demandas en el campo de la seguridad, por lo que se organizan para prevenir el delito, protegerse y procurar la seguridad de sus bienes y de las personas.

La relación con los Proveedores¹⁸ es por medio de tres vías para la obtención de recursos materiales: la Intendencia, oficina que se ocupa de solicitudes de equipo de oficina, papelería y otros artículos que tradicionalmente suministra el Ministerio. La segunda es por proveeduría, cuando no se puede obtener por la primer vía por que se trata de material no tradicional, como mobiliario y equipo de oficina y la tercera es por Caja Chica para cosas urgentes, como un repuesto para un vehículo, una compra de material que no puede esperar. La obtención de recurso humano se hace mediante solicitud a la oficina de Recursos Humanos.

La forma como se enteran las comunidades del Programa o el Canal de envío a usuarios, como lo llama Kast y Rosenzweig, ocurre de manera informal; los usuarios se enteran del servicio porque son informados por personas de otras comunidades que participan del Programa.

Por otro lado, el Programa cubre todo el territorio nacional, pero depende de otras instancias para que le proporcionen el vehículo para trasladar a los funcionarios a las comunidades; por lo lejano del lugar, la hora tan tarde a la que se termina la charla.

Suele ocurrir que la Unidad carece de vehículo para una fecha determinada, entonces se le pregunta a la comunidad por las posibilidades que tienen de transportar a los charlistas o la disponibilidad para recibir el servicio un sábado, de no ser posible se suspende. Otras veces se requiere que los guardias de la localidad acompañen a los funcionarios de la

¹⁸ En cuanto a los proveedores faltan datos de presupuesto del programa y su financiamiento; sobre los reguladores - evaluadores, (organismos que controlan y evalúan la calidad del servicio y el manejo de los recursos), se sabe que la U.S.C. no evalúa las acciones realizadas, pero existe una oficina de contraloría de servicios que es parte del Ministerio.

Unidad que no sean oficiales de policía, ya que se considera que corren riesgos en ciertos lugares¹⁹.

La relación usuario - organización (grupos de vecinos de una comunidad determinada y los funcionarios de la U.S.C.), presenta una contradicción: se espera comunidades proactivas, comprometidas y con acciones permanentes en sus barrios. Pero -aunque no se tienen datos estadísticos debido a la carencia de evaluaciones-, los funcionarios comentan como las comunidades pierden el ánimo; ellos mismos no visualizan qué hacer para mantener el programa, para promover interés en el servicio y para que se realicen las acciones según lo previsto. Ante esto algunos funcionarios lo explican de la siguiente forma:

“Yo creo que aquí hay gente que no debía estar aquí, pues no tienen carisma y motivación para hacer el trabajo, algunos llegan y están esperando no tener que ir a dar la charla, que la comunidad les cancele o ellos cancelar, no duran el tiempo de rigor, están deseando no tener que trabajar, y cuando alguien les da sugerencias piensa que se les busca el mal, aquí hay gente que no da la talla, que tienen que trasladar, yo doy sugerencias, pero por eso me he ganado enemistades, entonces ahora prefiero no decir nada”.

“Nosotros damos las instrucciones para generar cambios en las comunidades, se puede dar sobre organización y todo lo demás, pero hay un problema cultural que requiere concientización, es obligación nuestra darle énfasis a eso, la organización es el pilar que sustenta el trabajo comunal y la motivación hace falta”.

O esta otra opinión:

“Las comunidades no son creativas, autogestionarias, organizadas, no se da eso por un patrón cultural, históricamente hemos tenido un Estado paternalista, proveedor, que ha acostumbrado a la gente a esperar que todo se lo den y es muy difícil cambiar eso, tal vez algunos podrían pensar que el programa, no es bueno pero es porque no se ven los resultados en el corto plazo”.

“A veces por más que se trata de motivar a la comunidad no se organizan, se supone que en las primeras charlas deben formar el comité, pero se topa uno con que se llega a las charlas

¹⁹ Nota: En ciertas ocasiones han sido objetos de balaceras, pedradas, daños a la patrulla, por parte de personas o presuntos delincuentes que no quieren que el vecindario se organice.

policiales y todavía no se ha formado ninguno, es que no se organizan, en la misma comunidad hay gente que se a recuesta. Sabe cuál es el pensamiento de esta gente, "Cada uno en su casa y Dios en la de todos", es que es histórico, por ejemplo en Nicaragua tienen una mejor organización contra la violencia, pero es que hay una situación de guerra que ha favorecido, en Cuba hay células, trabajan en cadena, pero la situación es diferente".

Las dificultades que perciben los funcionarios en la sostenibilidad del Programa, en mantener a las comunidades activas, comprometidas, puede vincularse a la carencia de una eficiente lectura del entorno, lo que lleva a que las características de los usuarios, no sean consideradas y se presenten dificultades en que las comunidades asuman la filosofía del programa, se dividan en bandos o abandonen el programa.

Se ha observado por ejemplo, que ciertos charlistas no perciben que pusieron a leer a alguien que no sabe, no notan la dispersión del grupo o su aburrimiento; los pocos diagnósticos que se realizan se basa en un procedimiento cuantitativo, que presenta debilidades, no es participativo, es por encuesta, cuya muestra no se selecciona adecuadamente, si se efectúa un análisis a las personas encuestadas no se les permite conocer los resultados y luego los diagnósticos se archivan, no se usan para reforzar los procesos de trabajo con los grupos vecinales.

El uso de métodos cuantitativos no es malo, pero el método a utilizar debe ir de acuerdo a los propósitos y a las características de las personas con las que se trabaja, si se desea grupos proactivos y no reactivos en las comunidades, desde el primer momento de trabajo con ellos, debe utilizarse un método que fomente ese tipo de comportamiento, por ello es más adecuado el uso de métodos cualitativos, o una combinación de ambos. El único uso de encuestas como forma de diagnóstico, limita el diagnóstico, no favorece la identificación de potencialidades presentes en la comunidad, los recursos que podrían utilizarse.

Esto es reafirmado por un grupo de vecinos de Barrio La Cruz (participantes en el curso), que señalaron sentirse satisfechos con el curso recibido, con los conocimientos y las relaciones que estrecharon con vecinos que no conocían, ya que esto les da más seguridad porque cuentan con el apoyo de otros; sin embargo, afirman no poder aplicar toda la teoría, reconocen que la realidad es muy diferente y lamentan que algunas charlas se alejen de su realidad.

En diferentes ocasiones en que se acompañó a los funcionarios a dar su charla, se escuchó comentarios semejantes al del grupo de vecinos mencionado, se comprobó que no manejan, ni practican lo que se les informa, olvidan hasta lo que trató la charla anterior. Esto significa que no se está valorando el avance o estancamiento, sus intereses, la comprensión de los temas y los objetivos del Programa.

MICROAMBIENTE

El análisis de esta categoría se hace mediante los siguientes aspectos: metas y valores; estructura; tecnología; y factores humanos, los que se desarrollan a continuación.

LAS METAS, LOS VALORES Y LA MISIÓN DEL PROGRAMA

Misión del programa: no se tiene enunciado de forma explícita un propósito o misión, pero el análisis efectuado indica que el resultado esperado es:

“Propiciar la incorporación proactiva de los ciudadanos en las tareas de prevención del delito y de control de los cuerpos policiales, mediante la organización comunitaria, promoviendo la acción solidaria, pacífica, en estricto apego a la ley y conforme a la información suministrada en el Curso de Formación en Seguridad Comunitaria, de manera que mejore los niveles de protección ciudadana y modifique la percepción sobre el sentimiento de inseguridad ciudadana”²⁰.

²⁰ Elaborado por la suscrita con base en el análisis de documentos oficiales de la USC, el estudio de la problemática de la delincuencia, su efecto principal: la inseguridad ciudadana y las concepciones de los funcionarios.

Metas oficiales²¹: Los propósitos del Programa, enunciados en documentos oficiales son los objetivos generales mencionados en la página 51. Los cuales tienen problemas de redacción, no son claros, precisos y medibles.

Por ejemplo: ¿Cómo medir la sensibilidad de los participantes sobre la necesidad de organización comunitaria, la prevención del delito desde una perspectiva institucional, interinstitucional y comunitaria?. ¿O cómo con una charla de dos horas los participantes van a adquirir habilidades y destrezas sobre técnicas de defensa, de aprehensión civil, estrategias de coordinación con las diferentes Unidades y Cuerpos Policiales vinculados con la Seguridad Pública y Privada?. Qué quiere decir el objetivo: Que los participantes reconozcan (¿reconozcan qué?), Para que apliquen las principales técnicas de identificación y descripción de personas, vehículos y cosas sospechosas. Lo ideal es que los propósitos sean claros y mensurables; la medición debe comparar los conocimientos iniciales de los participantes antes, durante y después del Programa.

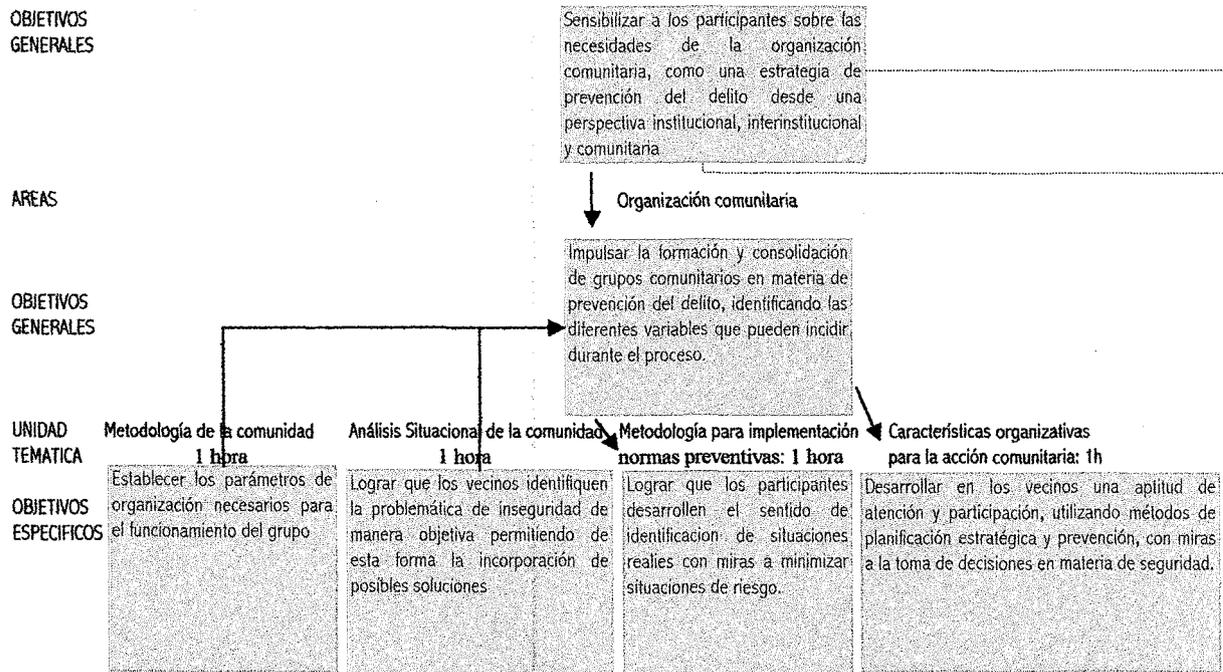
Metas operativas del programa²²: los objetivos del Programa fueron formulados por los propios funcionarios, ya que no existía constancia escrita de ellos. Sin embargo, no se han definido de acuerdo con las características de: espacio físico, temporal, cantidad, calidad y avance. El anexo N°3, da cuenta de lo que se había formulado como metas.

Los propósitos operativos están divididos en áreas temáticas y a su vez, en objetivos específicos; el detalle de los mismos puede ser observado en el gráfico N°6.

²¹ Son las que justifican y legitiman a una organización, son los propósitos del Programa.

²² Son lo que realmente se está haciendo en el servicio, por eso se pueden hallar en las políticas operativas, en objetivos específicos, revisando la entrega real del servicio.

GRAFICO No.6: DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE FORMACION EN SI



ACTIVIDADES

Elaboración propia con base en documento de: "Programa Curso básico de formación en seguridad comunitaria".

IÓN DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE FORMACION EN SEGURIDAD COMUNITARIA, POR UNIDADES TEMATICAS, 1998

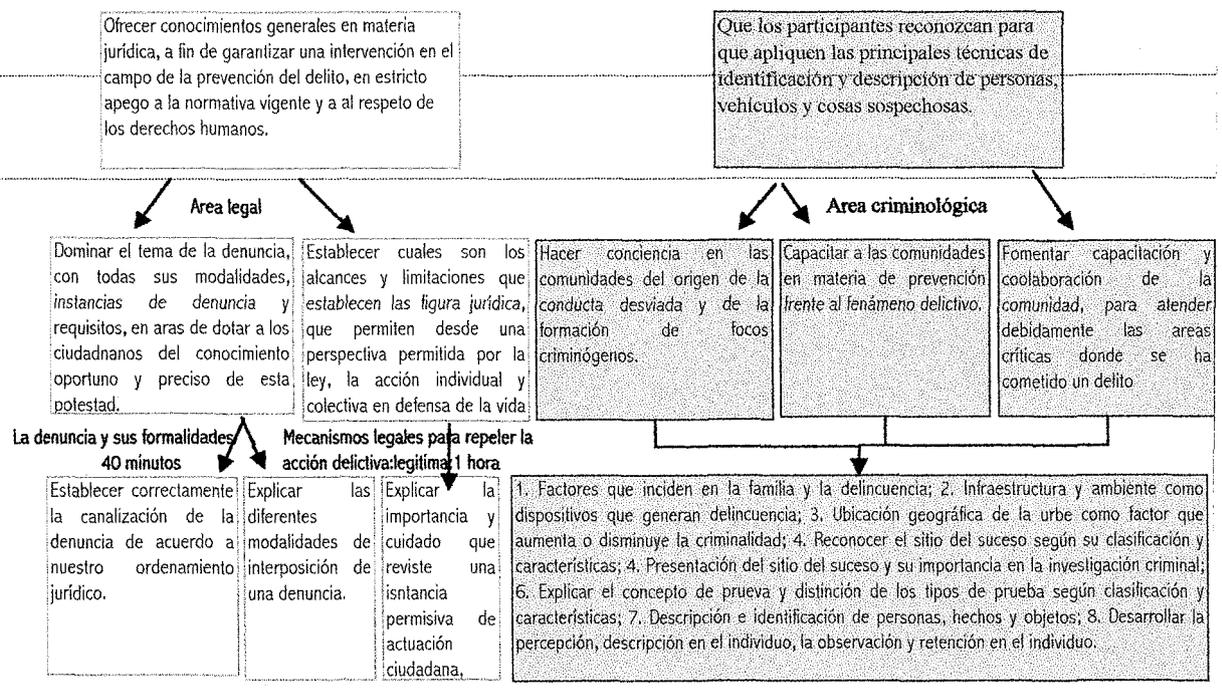
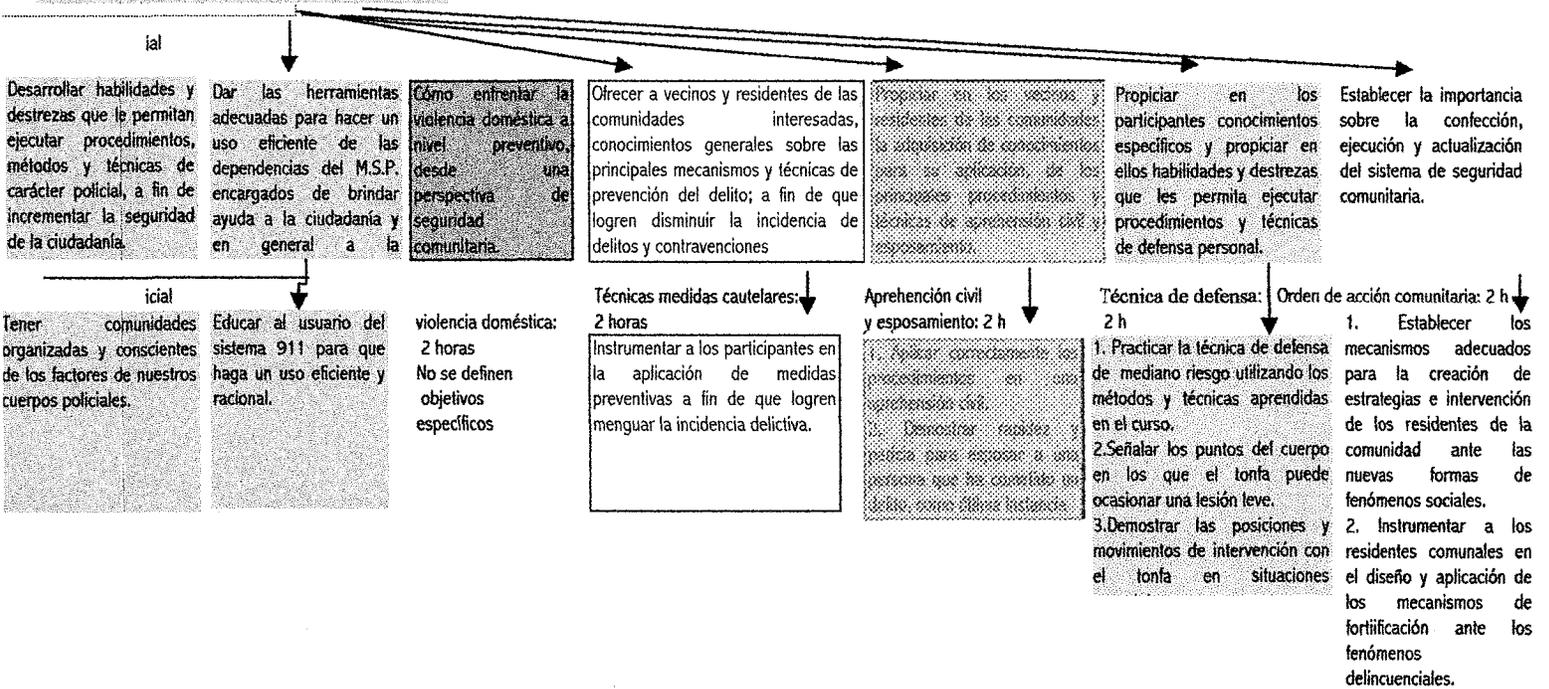


GRAFICO No.6: DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE FORMACION EN SEGURIDAD COMUNITARIA, POR UNIDADES TEMATICAS, 1998

Que los participantes adquieran habilidades y destrezas sobre técnicas básicas de defensas, aprensión civil, así como mecanismos y estrategias de coordinación con las diferentes Unidades y Cuerpos policiales vinculados con la seguridad pública y privada.



La definición de áreas temáticas con sus objetivos generales y específicos, guían las acciones de los funcionarios, de tal forma que la charla que se imparte concuerda con el propósito del área temática. La dificultad reside en que los objetivos parecen tener expectativas muy altas sobre el producto esperado y no acorde con el tiempo real de cada charla, sin considerar lo apropiado o no de las técnicas utilizadas.

Es importante, hacer ajustes en el tiempo y en el uso de técnicas para el aprendizaje de los participantes y/o ajustar los objetivos propuestos para que los participantes desarrollen las habilidades requeridas y para definir claramente metas a alcanzar en un plan anual operativo. Pero se requiere también, operacionalizar, desagregarlas en variables e indicadores para medirlas, requisito importante para controlar el proceso del Programa y sus resultados.

Los propósitos oficiales y operativos del Programa, coinciden con la directriz política señalada en el PNPC, pero se nota una confusión en el establecimiento de estrategias para abordar la problemática en seguridad. Por ejemplo: se ha delegado en la Unidad de Seguridad Comunitaria la responsabilidad de dar cumplimiento a todos los objetivos del Plan, cuando la Unidad se circunscribe a un Curso de formación a grupos vecinales.

Con lo anterior se quiere señalar que aunque existe coherencia en lo que se quiere lograr en el PNPC y lo que se quiere lograr con el Programa, hay una brecha muy grande en cuanto a estrategias a utilizar, ya que el Programa se limita a un Curso que no cubre todos los aspectos del Plan.

Otra inconsistencia del PNPC es el señalamiento de productos esperados, los cuales están formulados como actividades; por ejemplo: si un objetivo específico es "Poner en marcha un modelo descentralizado de organización y operación policial que integre los

esfuerzos de la fuerza pública y la sociedad civil”, el producto es el modelo con las características definidas, donde una de las actividades es la creación de equipos de seguridad comunitaria, para la cual deberán definirse tareas, recursos humanos, financieros, tiempo de ejecución y responsables.

La desagregación de propósitos del PNPC puede ser observada en el Gráfico N°7 y compararse con el Gráfico N°6 para que el lector derive sus propias conclusiones.

GRAFICO N°7:
Desagregación de objetivos del Plan Nacional de Policía comunitaria
Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, 1998

OBJETIVO
GENERAL

Frenar el crecimiento de la delincuencia y disminuir la inseguridad en las zonas de mayor incidencia de la criminalidad, mejorando la prevención y el control del delito, promoviendo la organización y la participación ciudadana.

OBJETIVOS
ESPECIFICOS

Poner en marcha un nuevo modelo descentralizado de organización y operación policial que integre los esfuerzos de la fuerza pública y la sociedad civil

Promover la participación y la organización comunitaria para la prevención y el control del delito

Reducir los escenarios favorables al crimen mediante acciones de rehabilitación de la infraestructura y el mobiliario urbano en las comunidades.

Mejorar el control del tráfico de drogas e incrementar los programas de educación y prevención en relación con este flagelo social.

Prevenir y reducir la violencia social y doméstica.

PRODUCTOS

Comisiones cantonales y comunales de control y prevención del delito
Promover reforma Ley de armas
Creación de nuevas unidades desconcentradas de la Fuerza Pública
Creación de Equipos de Seguridad Comunitaria
Programa de apoyo para la creación de policías municipales
Una red de asociaciones o comites de seguridad ciudadana
Programa de motivación y educación sobre prevención y el control ciudadano del delito
Programa de rehabilitación de mobiliario e infraestructura urbana

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan Nacional de Policía Comunitaria

El servicio brindado cumple una importante función de formación, de educación y de promoción de valores, es útil para prevenir el delito y aumentar la seguridad en las comunidades; pero se queda corto para responder a la compleja problemática de seguridad. La intervención en la misma requiere un complejo sistema integrado de programas y proyectos institucionales que la aborden desde diferentes ángulos, con acciones coordinadas, compartiendo información, creando espacios de reflexión y de búsqueda de soluciones conjuntas.

Valores presentes en el programa: Los siguientes son los valores éticos - morales contenidos en el Programa, se deducen de: La lectura del Decreto N°26839 - SP de la Creación de la U.S.C., de los documentos de la Unidad, del Informe de Labores del M.S.P., de las observaciones de las charlas, de las funciones y atribuciones de la U.S.C.²³.

- Sensibilización de la población sobre su papel en la prevención del delito.
- Seguridad ciudadana como espacio para vivir en paz y tranquilidad.
- Participación activa y comprometida de las comunidades.
- Promoción de una cultura cívica que mejore niveles de protección y disminuya el sentimiento de inseguridad y promueva la acción solidaria y pacífica de los ciudadanos.
- Enfoque proactivo más que represivo en el accionar de las fuerzas policiales.
- La comunidad debe informar para la acción represiva y preventiva.
- Eficiencia policial, integración horizontal y vertical de esfuerzos institucionales.

²³ Recuérdese que anteriormente se afirmó que la Unidad se circunscribe al Curso, el cual es la razón de ser de la Unidad.

Fue posible constatar que los funcionarios en sus charlas están promoviendo los valores siguientes:

- Conciencia en los derechos humanos
- Reconocimiento de las implicaciones legales de las acciones que violentan los derechos de los presuntos delincuentes
- El valor de la organización y colaboración entre vecinos para el alcance de su seguridad
- El papel y la responsabilidad de cada cual
- El respeto a la normativa jurídica.

Es factible que los funcionarios, al saber que estaban siendo observados con fines de estudio, cambiaran un poco su conducta; pero se considera, que tal influencia no modificó el contenido de las exposiciones, ni sus aportes para lograr una sociedad más solidaria, respetuosa de los Derechos Humanos y promotora de la paz social.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

El análisis del subsistema administrativo que se presenta a continuación, revisa el desarrollo de actividades como la planeación, programación y control, para relacionarlas con el servicio que se produce. A continuación se tratan algunos de esos elementos.

Objetivos: El subsistema administrativo en teoría define los objetivos a cumplir, pero en el caso del Programa, la práctica muestra como los objetivos fueron definidos por los funcionarios que ejecutan el Programa, tiempo después de haber puesto en marcha el mismo, lo cual explica la confusión en el diseño del Programa. Este hecho no disminuye ni la importancia de los objetivos, ni su validez como respuesta al problema.

Planificación: La organización y programación del trabajo se efectúa coordinando con las comunidades una cita. Cada funcionario recibe una hoja con fechas y lugares donde deberá dar su charla, de esta forma se distribuye el trabajo y se programan las actividades.

La planificación incluye eventuales reuniones de personal y con algunos funcionarios, como forma de realimentación entre estos y la autoridad de dirección. No es posible afirmar, si tales encuentros, son verdaderos procesos de supervisión, ya que no se han presenciado personalmente. Cabe señalar que estos encuentros ocurren de forma contingencial.

Toma de decisiones: Por las características del servicio, los funcionarios deben de tener la capacidad y la posibilidad de tomar decisiones oportunas e inmediatas. La opinión de los funcionarios se toma en cuenta para las decisiones relacionadas con el desempeño de la labor y la organización del servicio, lo cual propicia una mayor aceptación sobre la organización y distribución del trabajo.

Esta forma de coordinar, organizar y programar conduce a pensar que el estilo de autoridad que caracteriza a la Dirección, tiende a ser democrático.

Control: No está establecido un sistema de monitoreo, evaluación y supervisión, que facilite el control de: las características del servicio que se produce, la comparación de los resultados obtenidos con los objetivos a alcanzar y que identifique las acciones correctivas a implementar.

Algunas de las acciones realizadas se aproximan a una evaluación de esfuerzo (en sentido estricto, no se evalúa), ya que se lleva un registro de comunidades atendidas y un registro de asistencia diaria de los funcionarios, pero no se mide quiénes han sido los funcionarios con más charlas, cuántas charlas lleva cada comunidad, el tiempo invertido en

cursos y en el traslado de los funcionarios a la comunidad, entre otras cosas posibles en este tipo de evaluación.

Al inicio de este diagnóstico el registro de comunidades atendidas, se lleva manualmente en un tarjetero disponible para todos los funcionarios, con el nombre de la comunidad, la dirección de donde se realizan las charlas, el nombre de la persona con quién se realizó el primer contacto y el teléfono, pero a finales de este año ya se registra mediante computadora, así es posible saber además de lo anterior, cuántas han sido las comunidades atendidas y cuántas están en lista de espera.

El registro de asistencia consiste en una hoja que diariamente debe ser firmada por cada funcionario, se utiliza como forma de verificar horas laborales. Este tipo de registro no es 100% confiable, una persona puede reportar una hora de entrada o salida no real, así que el registro depende de una actitud moral hacia el cumplimiento del trabajo. Además de este registro, el Ministerio tiene como norma anotar en un libro a toda aquella persona que permanece en la Institución después de las 5:00 p.m, pero esto ya es parte de la seguridad de la Institución.

Una debilidad detectada es precisamente, que la carencia de un sistema de control que provea información útil sobre el uso de los recursos, el alcance de los objetivos y que indique que las tareas se realizan conforme a lo previsto. Tampoco hay un proceso de observación, supervisión, revisión y documentación de las actividades del Programa, sobre su relación con el contexto, los resultados obtenidos y el cumplimiento de los objetivos, esto a pesar de que en teoría, tienen previsto un proceso de seguimiento.

La debilidad que se encuentra es que se desconoce como establecer sistemas de control, seguimiento, evaluación y sistemas de información, por lo que el lograr desarrollar un

proceso participativo de construcción de un sistema de evaluación imbricado con el proceso de planificación y de gestión, es lo ideal.

TECNOLOGÍA PRESENTE EN EL PROGRAMA

Se divide en tecnología de gestión (proceso administrativo), y tecnología de intervención. La primera se desarrolló en el apartado sobre el subsistema administrativo, por lo que a continuación se analiza el segundo tipo de tecnología, a partir del desacuerdo o acuerdo sobre el producto final, el dilema para seleccionar la tecnología idónea, el proceso de trabajo y el modelo de atención utilizado en la prestación del servicio.

1. Desacuerdo o acuerdo sobre el producto final deseado: El análisis del servicio, de la documentación oficial, del PNPC, conduce a pensar que el producto final deseado es:

Grupos organizados en los vecindarios, que con los conocimientos necesarios en materia de seguridad, puedan sumarse a: las tareas de prevención del delito, control de los cuerpos policiales, identificación de situaciones, tomar decisiones para su seguridad, evaluar sus acciones e integrarse sus representantes a comisiones distritales y/o cantonales, coordinando con la fuerza pública.

Si se analiza el gráfico N°6, se evidencia que los objetivos definidos en el Programa no reflejan lo que en realidad se está buscando: el producto mencionado. Lo cual se debe a las debilidades de formulación del Programa, a carencias de conocimientos sobre gestión y evaluación de proyectos sociales.

Se evidencia que los funcionarios tienen diferente nivel de compromiso con el alcance de los objetivos, aunque esto no es tan relevante como la carencia de conocimientos sobre métodos, técnicas y modelos de intervención.

Lo anterior, lleva a plantear la presencia de un dilema para escoger o seleccionar la tecnología deseable e indicada para el logro del producto final.

1. Dilema para seleccionar tecnología idónea para el logro del producto final

La Dirección del Programa, al estar bajo el marco del Ministerio de Seguridad Pública, debe regirse por la normativa de la Institución para la selección de personal, pero se ha observado que no se tiene claro el perfil ideal de las personas requeridas. Con esto no se quiere afirmar que quien lleva la dirección del Programa no esté en capacidad de sacarlo adelante; si no que para la efectividad de cualquier programa, éste debe contar con las personas que posean el conocimiento, las habilidades y destrezas necesarias para el logro del producto deseado.

Ejemplo de lo anterior, es el tipo de especialidades presentes: Policías, Derecho, Educación, Criminología, Planificadora Social (una) y ningún Trabajador Social o persona con conocimientos en gerencia de programas y proyectos. No se quiere menospreciar la labor desempeñada, todos aunque con distinto nivel de compromiso, desean un Programa exitoso, pero la carencia de personal con los conocimientos indispensables, plantea dificultades como las siguientes:

- Limitaciones para realizar diagnósticos de problemas y de comunidades.
- Valorar la forma en la que se ha de trabajar con el grupo de vecinos, según el problema diagnosticado e identificar modelos, métodos y técnicas a utilizar.
- Limitaciones para planificar, programar y evaluar las acciones; lo que no permite una realimentación del proceso ejecutado, su ajuste, adecuación o mejoramiento.

- Limitaciones para la planificación a escala nacional (diagnóstico, formulación, ejecución, evaluación y ajuste), sobre la problemática en seguridad.

Debe recordarse con respecto al último punto señalado, que el Programa pretende alcanzar los objetivos y metas planteados en el PNPC, operativizar la política pública en materia de seguridad; pero tiene además, una responsabilidad de influenciar y contribuir en la elaboración de Planes Nacionales que satisfagan la demanda por seguridad.

La tarea no es sólo la de poner en marcha los objetivos de la política, si no el de proporcionar de forma permanente, elementos, herramientas y conocimientos, que faciliten tanto la construcción de políticas acorde con las necesidades de los grupos de vecinos (materia prima, razón de ser del Programa), como el mejorar o adecuar las formas de trabajo comunal, inter e intra institucional.

Al tener limitaciones en el tipo de tecnología utilizada, se afecta el nivel operativo de la planificación. En otras palabras, la tecnología con que se cuenta, carece - por sus características - de conocimientos básicos, tales como saber la diferencia entre plan, programa y proyecto, desconocimiento de los alcances de la planificación (según zona de ubicación y horizonte temporal); por lo tanto se dificulta la efectividad del Programa, el alcance del producto final, los objetivos de la política pública y se presentan debilidades en la división y especialización del trabajo.

Por ejemplo, el que el programa deba operativizar la política pública, no significa que los funcionarios tengan que abarcar ellos todo el país. Pueden crearse dependencias desconcentradas en cada provincia, la U.S.C., puede definir el marco de coordinación y

evaluación de los programas que se ejecuten, construir con los actores involucrados las políticas y acciones que orienten las tareas de cada dependencia desconcentrada.

La más evidente limitación enfrentada con el tipo de tecnología utilizada, se observa en la dificultad para identificar técnicas de trabajo diferenciadas de acuerdo a las características del grupo meta. Entonces es de suponer que existe mayor dificultad para gerenciar programas y elaborar proyectos, de ahí, que no se percibe que lo que se tiene definido es un proyecto y no un programa.

¿Qué significa esto? Que no se definió una trayectoria para alcanzar la situación de seguridad que se desea; no se siguió el procedimiento formal para ejecutar diagnósticos de problemas sociales y a partir de ello, elaborar programas y proyectos que den solución a los problemas identificados. Se empezó el programa como una prueba piloto, pero aún le falta organizar, estructurar, redefinir y adecuar su proceso de gestión e intervención.

El resultado se nota en la confusión de los propósitos y los medios para dar coherencia operativa a la imagen de sociedad que se desea alcanzar, en la carencia de proyectos operativos que atiendan por diferentes vías y de manera coordinada el problema de seguridad.

Para aclarar aún más, la importancia de la utilización de la tecnología para producir el servicio y lograr el producto final, es necesario describir el proceso de trabajo que se lleva a cabo.

2. Proceso de trabajo

Las partes identificadas en el proceso de trabajo son las siguientes:

Reclutamiento y selección: se inicia con la solicitud de un ciudadano o de un grupo de vecinos (vía teléfono, fax o personalmente), la recepcionista brinda informes preliminares

sobre requisitos y características del Programa, toma datos para identificar a la comunidad y a la persona con la que se mantendrá el contacto.

Realmente, no se seleccionan a los grupos de vecinos o comunidades beneficiarias del servicio, aunque si hay una directriz política que da prioridad a ciertas comunidades, cuyos criterios de selección no están esclarecidos. Según análisis efectuado, pareciera que la premisa es que son lugares con altos índices de criminalidad.

La capacidad de atención del servicio no está definida. En consecuencia no se discrimina a ninguna comunidad (porque lo consideran inconstitucional), pero se acepta sin límite la demanda; esto afecta componentes tales como: la programación, la planificación y la ejecución de las charlas. El tiempo entre cada charla se hace más largo, lo que no deja tiempo para otras actividades.

Valoración y clasificación: Después de tomar los datos, una persona responsable de la programación, se encarga de poner fecha a la primer reunión. Ésta tiene el propósito de motivar al grupo de ciudadanos (vecinos que aún no conforman un grupo), para que ingresen a la capacitación; se explica también los requisitos, luego en un período no mayor de 24 horas, los vecinos deben avisar si aceptan o no el programa, de continuar se procede a realizar un diagnóstico de la comunidad.

El diagnóstico se basa en un cuestionario aplicado por dos funcionarios a diez personas de la comunidad, contiene diez preguntas sobre la posible presencia de drogas, la relación y la percepción que se tiene de la policía y los problemas que en materia de seguridad presenta la comunidad (Ver Anexo N°4)

La selección no se realiza bajo los procedimientos formales de muestreo al azar, tampoco se revisa la validez y confiabilidad de la información suministrada en los

cuestionarios. Esta información debe ser revisada por cada funcionario que tenga que dar una charla en la comunidad, pero muchas veces no lo hacen porque consideran que la información es semejante en todas las comunidades. En otras palabras, resulta estandarizada y no tiene utilidad práctica.

Transformación del grupo meta hacia el ideal buscado:

Una vez terminado el diagnóstico inicia las charlas, si no se cumple con la asistencia mínima, se suspende y se reanuda cuando se cumpla con lo establecido (a veces se ignora este requisito) El transporte es otro factor que afecta el Programa; si no hay transporte para los funcionarios se pregunta a la comunidad si lo puede brindar o si prefieren otro día para recibir la charla.

Cada funcionario asume una charla específica, de tal forma que a la comunidad llega cada vez un funcionario distinto, que asume la posición de instructor e ignora hechos o situaciones acontecidas en el grupo, no se rinden informes escritos, ni se comunica verbalmente tampoco; así los problemas que surgen en el camino no se atienden, el resultado puede entonces alejarse del ideal esperado.

Fin de la intervención: Cuando han pasado por todas las charlas (proceso que sufre alteraciones debido a cancelaciones imprevistas o por que la charla ya había sido dada), la comunidad o grupo de vecinos, está listo en teoría para desempeñar las acciones deseadas y poner en práctica los conocimientos adquiridos. Sin embargo, no hay evaluación que lo confirme.

Anteriormente se realizaba un simulacro, que hacía las veces de evaluación de conocimientos adquiridos, éste emocionaba a los participantes, generaba inquietudes; pero también, los funcionarios, el grupo de vecinos y otras personas ajenas a la comunidad,

corrían riesgos porque el simulacro no era anunciado, sólo los funcionarios y algunos miembros de la policía conocían el hecho.

A continuación se transcribe un comentario de uno de los funcionarios sobre los riesgos del simulacro.

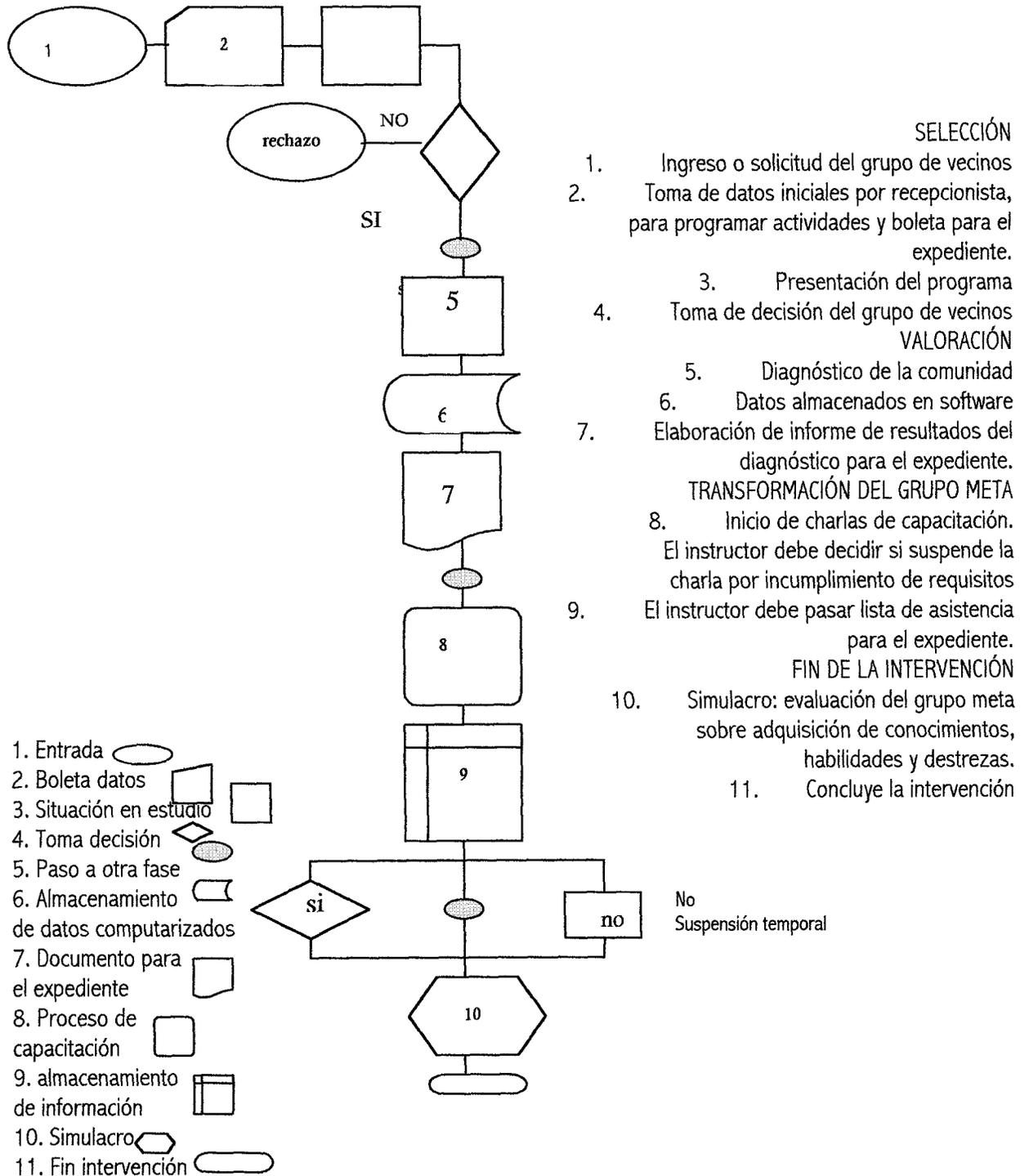
"Vamos al operativo, estamos ahí, nadie se da cuenta, la gente no se percata, es muy confiada. "X" entró a la casa de una señora, le pidió agua y se sentó en la sala, ella no hizo nada, ni cuenta se dio; el tiempo de reacción es muy lento, se dieron cuenta como hasta la media hora de haber estado dando vueltas. Yo no voy con eso de que uno tenga que vestirse como chapulín y de que usen palos, no deben usar palos, los maleantes se los quitan y los usan para golpearlos; a mí me dieron una, me golpearon en la cara, me dieron en la cara y yo calmado, pero ya me estaba enfureciendo y no podía decirles que yo era policía, le decía al señor que me tenía que se tranquilizará, que ya me tenía, que no me golpeará, no, no, yo en una cosa de esas no participo más"

Eliminar el simulacro tiene sus razones, pero hace falta sustituirlo por otro mecanismo de comprobación de conocimientos, de avance en cada temática, por que no se trata de un servicio en el que se brinda información y ahí acaba todo. Es un servicio en el que se espera que los participantes continúen realizando acciones al egresar del programa. Para tal tarea es preciso revisar paso a paso el aprovechamiento de toda la información; así como, valorar el Programa.

De acuerdo con informaciones suministradas por los funcionarios, el seguimiento a los grupos de vecinos "capacitados" no se efectúa; no se ha definido ni la forma, ni la regularidad en que ha de realizarse.

El proceso de trabajo puede observarse en el flujograma que se muestra en la página siguiente.

GRAFICO N°8: FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE TRABAJO DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999



3. Modelo de atención utilizado con el grupo de vecinos

La estrategia de capacitación en su totalidad está basada en charlas y está técnica afecta la participación y motivación de las personas participantes y hasta los propios funcionarios que no entienden porque baja la motivación.

El proceso de trabajo, el tipo de relación establecida (vertical), entre funcionarios y grupo meta y la técnica utilizada; parecen no facilitar el trabajar con cada comunidad según sus características, su heterogeneidad y sus potencialidades, lo que hace más difícil el alcance de las metas propuestas. A esto se suma la carencia de normas o criterios para evaluar el desempeño y el producto generado, ya que se lleva únicamente un conteo de la cantidad de comunidades atendidas, pero no se ha relacionado el producto con los insumos (demandas, necesidades de las comunidades y con los recursos disponibles)

Se considera que la intervención se orienta al modelo asistencial, proporciona información, asistencia técnica y tiene un enfoque con elementos de la teoría conductista²⁴; pero también es educativa, busca el respeto a los derechos humanos, promueve valores como la solidaridad, el apoyo mutuo y la organización para la prevención.

El modelo de intervención se aleja del método de desarrollo de la comunidad²⁵. La relación funcionario - comunidad genera pasividad desde el momento mismo de las charlas, hay interés por generar participación activa, comprometida, pero el modelo aplicado limita el logro de este objetivo. Para ello es más adecuado desarrollar un proceso socioeducativo, promocional, organizativo, bajo una relación funcionario-organización, de tipo horizontal,

²⁴ Uso de una pedagogía directiva, unidireccional, el proceso de enseñanza aprendizaje es técnico, programado, instruccional, considera al charlista como el que sabe, los educandos son tabula rasa, deben hacer lo que se les dice.

²⁵ Basado en la promoción del ser humano, la movilización de los recursos, la participación democrática, el proceso educativo concientizador que con momentos de estudio de la realidad conduce a la programación, a la acción social y a la evaluación para la posterior corrección.

con un método de trabajo diferente al marco estructural funcionalista en que se están basando.

Se reconoce la necesidad de que existan momentos para brindar información mediante charlas, pero es importante también, el que haya espacios para recrear la información, para vivenciarla con otras técnicas y para reflexionar sobre ello, de esta forma se va propiciando la autonomía²⁶ de las personas y una mayor participación.

Esto nos lleva a revisar el bagaje teórico – práctico que orienta a los funcionarios para el desempeño de su labor. Por la característica de que se trabaja con y para las personas, se requiere un amplio conocimiento sobre la conducta del ser humano y por lo menos, de la problemática social relacionada al área de trabajo.

Los funcionarios que realizan el trabajo con los grupos de vecinos, no han recibido capacitación en los siguientes aspectos: Formación para el trabajo comunitario, Teoría de grupo o procesos grupales, modelos de intervención, métodos, técnicas, tampoco sobre evaluación de programas. La tecnología con la que se cuenta no es suficiente para llevar a cabo las funciones de planeación, organización, control, dirección y coordinación del trabajo.

Las debilidades señaladas en este apartado deben corregirse, para asegurar un mejor funcionamiento del programa, una opción es incorporar profesionales con los conocimientos indicados. Es importante que las personas que se contraten pasen por un proceso de inducción, que facilite familiarizarse con la normativa, funciones, tareas y que además, inserte a la persona en el ambiente laboral para que esté en capacidad de comprender, aceptar y aportar a los objetivos y metas del Programa.

ESTRUCTURA EN LA QUE SE INSERTA EL PROGRAMA

Esta categoría se analiza con las características de la toma de decisiones, el tipo de estructura de la Unidad de Seguridad Comunitaria y los resultados del proceso de trabajo.

Características: Las decisiones de mayor trascendencia están en las autoridades superiores (es centralizada), los funcionarios están bajo una línea de mando, (posición jerárquica), la participación de los funcionarios ayuda a la toma de decisiones sobre ciertos asuntos, la delegación de autoridad se restringe a unos pocos y en situaciones calificadas.

Tipo de estructura: La Unidad Seguridad Comunitaria es pequeña con una estructura simple, aunque está aumentando su tamaño por el ingreso de más personal. El siguiente esquema muestra la estructura organizativa de la Unidad, el cual cabe aclarar que está siendo modificado.

GRAFICO N°9
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA, EN DONDE SE INSERTA EL PROGRAMA DE FORMACION EN SEGURIDAD COMUNITARIA, SEGUN UNIDADES ORGANIZATIVAS, 1998.



Fuente: Unidad de Seguridad Comunitaria.

Cada área tiene un responsable que toma normalmente las decisiones, en el caso del área técnica se incluye a un abogado, criminólogos y planificadores, oficiales de policía,

²⁶ Pero se debe reflexionar sobre el grado de participación y control que se quiere y se puede dar a los grupos de vecinos que se capaciten.

siendo el abogado el responsable. De acuerdo con las observaciones realizadas, esta estructura es en teoría, porque en la práctica no hay un Consejo que asesore a la Dirección de la Unidad de Seguridad Comunitaria.

Diferenciación e integración de actividades: La diferenciación vertical (jerarquía), no es compleja, aunque para los policías hay línea de mando que se debe acatar. No hay departamentalización, esto por ser una unidad pequeña que está iniciando o al menos formalizando sus acciones; la estructura es por puestos. La integración de las actividades se logra mediante la jerarquía y porque hay un responsable de asignar y programar el trabajo.

Los procesos de trabajo están estandarizados, sus contenidos están especificados y programados hasta con las técnicas a aplicar, sin importar las características de la comunidad atendida. Las normas y procedimientos para los policías son más flexibles que en otras unidades, por ejemplo se les permite no portar el uniforme con cierta regularidad, pero se les exige buena presentación ante las comunidades

Producción de resultados: Los resultados son el alcance de los objetivos y las metas propuestas, donde el proceso de trabajo, las actividades y tareas son el fundamento indispensable.

Como otras organizaciones que producen servicios sociales, la Unidad no tiene controles formales para monitorear la relación directa de los funcionarios en la atención de las comunidades, pero, además, no se controla el proceso por el que se produce el servicio. Las comunidades que se atienden no tienen un funcionario específico que sea responsable de su capacitación; esto significa que no se controla el avance, las limitaciones o dificultades que se van presentando en el camino, incluso los funcionarios (con excepciones), no suelen

hacer informes sobre estos aspectos y las comunidades continúan arrastrando la dificultad que se les haya presentado sin que la Dirección se entere.

Por ejemplo en una comunidad se presentaron los siguientes hechos:

Se dividió en dos bandos, los que aceptaban la filosofía del Curso (no - violencia, respeto a los derechos humanos), y los que la rechazaban. Se dieron discusiones y enfrentamientos de ambas partes; los del primer bando temían lo que pudiera pasar en adelante, si llegaban a atrapar a algún sospechoso de delito. Habían comentado la situación otras veces con los instructores que dieron charlas, pero el asunto no paso a más. Cada vez que llegaba un instructor él desconocía el hecho, hasta que a uno se le ocurrió decirles que notificaran por escrito a la Dirección de la Unidad.

En la misma comunidad, un instructor dio media hora de charla, él no informó el hecho, los vecinos estaban muy molestos, sentían que ellos no cumplían con los requisitos de calidad y que esto había producido una baja en la asistencia, solicitaban al instructor que llegó ese día, que por le repitieran esa charla y las siguientes porque ellos estaban muy interesados y no era justo perderlas por causas fuera de su control.

Este es sólo un ejemplo de las dificultades que se van presentando en el camino y de las cuales la Dirección no tiene conocimiento y que por lo tanto la toma de decisiones se ve limitada a hechos del todo no reales. El resultado de ello puede estar incidiendo en que algunas comunidades no actúen como se espera; si no hay un adecuado control del proceso de trabajo no se pueden detectar las fallas, inconvenientes o dificultades que implican que los objetivos del programa no se cumplan.

Se pueden realizar capacitaciones a cientos de comunidades o a grupos organizados en estas, pero cuántas de ellas están realmente capacitadas, cuando ni siquiera se controla que las personas asistan con regularidad al curso que se imparte, o cuando no se cumple con el mínimo de participantes esperado para cada charla (se tiene estipulado que deben haber mínimo 15 personas que representen casas diferentes, para así poder implementar una estrategia de seguridad más efectiva)

Las siguientes transcripciones de algunos de los funcionarios resaltan la importancia de: Hacer una lectura del contexto, realizar acciones institucionales coordinadas, valorar lo que el grupo meta desea y dar una respuesta que no sea temporal.

Uno de ellos piensa que se debe revisar la programación de las charlas, evaluar el Programa, aunque menciona que no hay comunidades para evaluar porque no se han graduado (egresado). En este sentido, la persona que dio la información, visualiza la evaluación como una herramienta a aplicar sólo a las comunidades y no para valorar otros aspectos del Programa.

"Sabe qué hace falta para que el programa triunfe, que el programa vaya paralelo a la organización comunal, a la policía, porque qué hace una comunidad, haciendo un arresto civil, respetando los derechos humanos del delincuente, no teniendo armas, estando organizadas, solidarias, haciendo todo como deben, si llaman y no les llega la patrulla, o si rápido lo ponen en la calle. Se necesita una acción conjunta de La Corte, los jueces, los policías, la Asamblea, el ILANUD, de todos, (...) Hay gente que cree que el programa les va a resolver los problemas, pero es que no se ha valorado desde el principio lo que querían".

Una opinión de otro funcionario es la siguiente:

"Para esto hay que estar preparado, tener mística, seleccionar a las personas, (...) Aquí no se hace evaluación, ¿por qué?, No hay qué evaluar, ni con qué evaluar. En estos momentos se han dado cuenta que no han podido graduar una sola comunidad, las 14 que hay son del año pasado. Se está durando meses con una comunidad, entre charla y charla, se dura hasta 15 y 22 días"

La siguiente opinión se refiere a la sostenibilidad del programa y al simulacro como forma de evaluación.

"Aquí hay cosas en las que no han pensado y para las que no estamos preparados en caso de una contingencia, por ejemplo: hay jóvenes trabajando en la seguridad. Qué va pasar si un adolescente está metido en un grupo de seguridad de su barrio y se topa con un delincuente armado y lo hiere (...), pues si, la prevención, el trabajo con las comunidades, es importante, pero eso no es seguro, me preocupa la sostenibilidad del programa"

En resumen, el control se debilita por la carencia de registros adecuados para verificar y comprobar la calidad, la efectividad, el impacto de lo que se produce y cómo se produce. Nuevamente es importante señalar que para producir resultados se requiere la lectura del entorno, “conocer las necesidades del grupo meta, sus expectativas, la problemática en general, tener los conocimientos y habilidades para desenvolverse en un ambiente turbulento que cambia constantemente; por ello se necesita dinamismo”, personal capacitado en trabajo con grupos, que conozca de los procesos grupales y de las técnicas para trabajar con ellos y lograr de esta forma el objetivo buscado.

ASPECTOS PSICOSOCIALES

Clima organizacional / relaciones interpersonales: El Programa cuenta con seres humanos que interactúan entre sí, que poseen conductas individuales y colectivas, que a su vez son influidos por relaciones de status, dinámica de grupos, motivaciones, intereses, expectativas y valores, que pueden influir directa o indirectamente, en el funcionamiento tanto de la Unidad como del Programa.

Se ha observado²⁷ que el tipo de clima se asemeja al orientado hacia el trabajo, (existen objetivos específicos que se deben cumplir y el trabajo gira en torno a eso, aun y con todas las debilidades que pudiera tener) Hay discusiones abiertas entre todos, el lenguaje no es formal, se tratan con mucha familiaridad; las conversaciones informales no se interrumpen cuando se acerca un superior, o la estudiante, disfrutan reuniéndose después de horas laborales o en días libres, lo que es un indicio de la familiaridad y el buen clima que existe.

²⁷ Las afirmaciones que se exponen son generalizaciones de lo que se ha visto y escuchado, pero no por eso significa que sea el sentir de todos y cada uno de los funcionarios que ahí laboran.

Los conflictos en un principio ocurrían por la carga de trabajo, pero con el ingreso de nuevos funcionarios (aunque se genera como es normal incertidumbre, pues hay que iniciar procesos de adaptación y reorganización), se observa que poco a poco se vuelve a la certidumbre y a un ambiente más agradable de trabajo.

En resumen, las relaciones interpersonales están basadas en contactos positivos y el compartir actividades no laborales, facilita la aparición de sentimientos favorables hacia el trabajo y la reflexión sobre experiencias laborales, aunque sea de manera informal.

Esto puede ser una magnífica oportunidad para que la Dirección incluya en los procesos de planificación el abrir espacios cada cierto tiempo para la realimentación y el fortalecer aún más las relaciones con miras a un mejor desempeño laboral.

Incentivos y motivación: En diálogos mantenidos con algunos de los funcionarios, se ha expresado su insatisfacción con la carencia de incentivos y motivación para el personal, de estos diálogos se deduce su interés porque haya posibilidades de ascensos, estabilidad laboral, mejores salarios, reconocimiento por labores realizadas y horarios de trabajo flexibles.

Los funcionarios refieren que los incentivos no existen, para los que no tienen plaza la situación es difícil, quedan a merced de los cambios de gobierno o de dirección, esto les genera temor e incertidumbre; otros resienten que no se les incentive lo suficiente, lo cual promueve desmotivación hacia el trabajo.

La estructura organizativa no posibilita los ascensos, ni el asumir nuevas responsabilidades o tareas que propicien la creatividad, que por las características del servicio podrían darse. Esto está también ligado a las características de la tecnología que presenta el servicio.

La disposición de los funcionarios para realizar el trabajo es diferente en cada uno, es de suponer que el incentivo y la motivación se están necesitando con urgencia, al igual que el proporcionar los materiales y el equipo necesario para el trabajo. Aspectos fundamentales en todo programa o servicio.

A continuación puede notarse - con las siguientes transcripciones de comentarios de los funcionarios -, como afecta los aspectos antes señalados.

"Tal vez, el asunto es cómo programar, aquí dejan todo para lo último, vea, en estos momentos andan tratando de conseguir un carro para la charla, cuando ya todas las oficinas están cerradas y el problema es que XX puede llevarlos y dejarlos, pero no los va a esperar a que terminen su charla, porque tiene que ir a dar su charla, y nadie quiere irse a su casa sin que el carro los recoja, lo que hace falta aquí es motivación y solidaridad.

"Ahora hay un problema, con el área técnica y la policial, el área policial siempre ha estado mejor, con diferente horario y ahora les quitaron el riesgo policial, ahora estamos iguales".

"Yo no he recibido capacitación para trabajar con gente, me la juego dando charlas porque en el Colegio Universitario lo tengo que hacer, pero no tengo capacitación, siempre le pido a otros compañeros que opinen sobre mi charla, para poder mejorar. Los materiales que uso los hice con mi plata, pero yo no puedo estar sacando copias para darles a las comunidades".

La calidad del servicio brindado se puede fortalecer, si se introduce incentivos económicos y sociales; si se reconoce el esfuerzo por la tarea, obsérvese en los comentarios, que hay personas que ponen de su dinero para materiales, por que el Programa no tiene presupuesto para ese tipo de gastos y que los funcionarios están solicitando motivación y reconocimiento.

Fortalecer el recurso humano y proveer del material, herramientas, equipo y transporte para que las labores se ejecuten con el máximo de eficiencia y eficacia, es indispensable.

Por otra parte, no se hace un buen uso del tiempo laboral, por lo que es importante que incluya espacios para elaborar materiales y técnicas de trabajo a utilizar, no sólo esperar que el funcionario cumpla con un horario específico.

La Dirección puede aprovechar y definir con los propios funcionarios, un sistema de incentivos y motivación, los temas en los que requieren capacitación, las facilidades posibles para que puedan fortalecerse. Todo ello con miras a una mejor producción del servicio y al alcance de resultados óptimos.

b) SINTESIS DE LAS FORTALEZAS, DEBILIDADES, OPORTUNIDADES Y AMENAZAS DEL PROGRAMA

La Dirección y los funcionarios en términos generales, reconocen las limitaciones y debilidades que tiene su servicio, pero al mismo tiempo existe una gran fortaleza: apertura para escuchar y poner en práctica las recomendaciones y /o sugerencias planteadas para mejorar o adecuar el servicio a los requerimientos necesarios y alcanzar el producto deseado.

El cuadro N°7 resume las debilidades y fortalezas identificadas.

CUADRO N°7: DEBILIDADES Y FORTALEZAS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999

FORTALEZAS	DEBILIDADES
CATEGORÍA DE ANÁLISIS: MACRO AMBIENTE	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Ley de policía #7410, Modificaciones en el funcionamiento de los cuerpos policiales. ❖ Política de seguridad que atiende por diferentes vías el problema. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Los medios de comunicación no hacen manejo adecuado de las noticias, contribuyen a promover y acrecentar el sentimiento de inseguridad en los ciudadanos. ❖ No unión de potencialidades de los actores que podrían contribuir al control del problema delincriminal.
CATEGORÍA DE ANÁLISIS: AMBIENTE INTERMEDIO	
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La relación con los actores que construyen el servicio, no favorece: la superación de limitaciones en el tipo de tecnología requerida para brindar el servicio, para estrechar relaciones de coordinación en vez de competencia por recursos y captación del grupo meta, la construcción de un mejor canal de envío, la lectura del entorno.
CATEGORÍA DE ANÁLISIS: MICROAMBIENTE	
SUBSISTEMA METAS Y VALORES	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Buscan una acción conjunta Estado Sociedad civil, para la solución de problemas. ❖ Promueven el respeto a los derechos humanos, la construcción de la paz social y la solidaridad. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ No están definidos de forma explícita, se dificulta el que todos lo conozcan, los asuman y promuevan. ❖ No hay espacios para reflexionar sobre ellos, redefinirlos, interiorizarlos y comprometerse con ellos.
SUBSISTEMA ADMINISTRATIVO	
Sistema de autoridad orientado hacia un estilo consultivo, democrático que facilita que el trabajo a realizar sea satisfactorio y se den buenas relaciones laborales.	<ul style="list-style-type: none"> ❖ No desarrolla planes, estrategias, mediante una estructura acorde a los requerimientos del servicio. ❖ No define un sistema de control, evaluación, seguimiento y ajuste.
SUBSISTEMA TÉCNICO O TECNOLOGÍA	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Contenidos y áreas temáticas favorecen la elaboración de estrategias organizativas, la promoción de valores y una toma de conciencia sobre la necesidad de prevenir. ❖ Presencia de varias disciplinas en el personal operativo: Derecho, sociología, educación ❖ Efectúa tarea educativa, promocional. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Insuficiente para alcanzar el producto deseado y desarrollar un proceso bajo un método socioeducativo participativo y promocional. ❖ No promueve participación proactiva, genera pasividad. ❖ Actividades rutinarias, no hay creatividad. ❖ Las potencialidades del grupo meta no se explotan ❖ No se construye un cuerpo teórico que fortalezca el servicio, la intervención y alimente las acciones posibles a desarrollar fuente del problema.
SUBSISTEMA ESTRUCTURA	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Permite la división y coordinación de tareas sencillas, introducir cambios en la tecnología, dinamizar el servicio. ❖ Formaliza las relaciones de los funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ La diferenciación y coordinación de las actividades se limita por el impacto de la insuficiente o la carencia de tecnología pertinente para el diseño y ejecución de un sistema de control. ❖ Técnica estandarizada que se aplica al grupo meta sin distinguir su heterogeneidad. ❖ No desconcentración de acciones. ❖ El Manual de funciones es "letra muerta". ❖ No hay un buen uso del tiempo.
SUBSISTEMA PSICOSOCIAL	
<ul style="list-style-type: none"> ❖ Favorece las relaciones interpersonales bajo un clima agradable para laborar y la confianza en la Dirección. 	Los funcionarios son afectados por la carencia de un sistema de motivación e incentivos, que promueva mayor compromiso hacia la tarea a cumplir.

Fuente: Elaboración propia.

El anterior cuadro necesita para estar completo incluir las oportunidades y las amenazas que pueden influir en el servicio, por eso se exponen a continuación:

OPORTUNIDADES

- La heterogeneidad del grupo meta es un factor que puede favorecer la construcción de diferentes estrategias para abordar el problema de seguridad.
- Coordinar con las Municipalidades la implementación del Programa, con el fin de eliminar la duplicidad de funciones, aprovechar recursos existentes y mejorar el servicio.
- Buscar fuentes de financiamiento externas al Ministerio que faciliten la eficiencia, eficacia del Programa y el reajuste de las debilidades identificadas.
- La apertura del Programa para escuchar recomendaciones, sugerencias, favorece el reajuste del servicio y abre la posibilidad para que estudiantes de Trabajo Social, mediante sus prácticas académicas realimenten la gestión e intervención.

AMENAZAS

- Las limitaciones para desarrollar procesos evaluativos y de ajuste, debilitan el tener una fuente de información objetiva, pertinente y real para alimentar la toma de decisiones.
- Falta de apoyo en recurso humano, material y financiero para ejecutar el Programa, de acuerdo con las necesidades y requerimientos de una respuesta eficiente y efectiva.
- La duplicidad de tareas entre las Municipalidades y la Unidad de Seguridad Comunitaria, favorece una relación de competencia.

V. RECOMENDACIONES Y ALTERNATIVAS

El presente apartado enumera las recomendaciones y alternativas a implementar, de las cuales se selecciona una para elaborar el proyecto final de graduación.

5.1 RECOMENDACIONES

El diagnóstico realizado permite proponer algunas recomendaciones para el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, con el fin de que se implementen en el futuro y pueda fortalecerse.

a) El Programa necesita adecuarse al contexto, a las necesidades del grupo meta y fortalecer su proceso de gestión e intervención.

- Conocer el contexto va más allá de: Tener un perfil de las comunidades beneficiarias del servicio, un mapeo de zonas inseguras, la identificación de patrullas, efectivos policiales, líderes comunales, organizaciones comunitarias, u otros medios de comunicación con la policía. Implica reconocer que el servicio está inserto en un medio social, cultural, económico, legal y político, que se transforma; por lo que es necesario hacer una lectura habitual de lo que sucede, para ayudarse a definir estrategias de trabajo con la población meta, recursos, áreas problema, necesidades reales en las que es posible intervenir y dar respuestas efectivas.
- El conocimiento del entorno es producto de un estudio sistemático. Se debe investigar con cierta regularidad las características del contexto, estudiar su interacción con otras instancias institucionales, procurar que sus diagnósticos

contengan, los aspectos las potencialidades, fortalezas, debilidades y posibles amenazas del grupo meta; de esta forma asegura que sus respuestas a los problemas y necesidades de la ciudadanía tengan más probabilidad de satisfacción.

- Para fortalecer el proceso de gestión e intervención, se requiere controlar, supervisar, planificar, programar y evaluar las acciones, de tal forma que, permita ir tomando medidas de corrección en el camino, al término de las acciones la evaluación dará elementos para iniciar procesos más efectivos con otras comunidades.
- Para generar comunidades participativas y comprometidas; es decir, para alcanzar todos los productos deseados, los grupos vecinales deben ser involucrados desde el principio en acciones tales como: un auto – diagnóstico participativo, planificación, programación, ejecución, control y evaluación.
- Los procesos participativos, según estudios del Banco Mundial, producen resultados superiores que aquellos procesos sustentados en estructuras jerárquicas. De ahí que se recomiende modificar el proceso de trabajo con los grupos comunitarios.
- Para una participación óptima debe desarrollarse con la población beneficiaria, un proceso que fortalezca su identidad comunal, donde los funcionarios pasan de instructores a facilitadores y acompañen en la resolución de conflictos emergentes, hasta llevar al grupo comunitario a una madurez. Deben conducir al grupo a apropiarse de los conocimientos, del proceso de capacitación y favorecer así, el que ellos asuman la realidad que les concierne y en la cual deben actuar.
- El Programa de Formación en Seguridad Comunitaria no es un programa, es un proyecto; para estructurar mejor su estrategia, se debe implementar un proceso socioeducativo (con una base cognoscitivista, humanista, o preferiblemente

- constructivista o sociocultural, que modifique el método, las técnicas e instrumentos), y complementar la labor siguiendo los propósitos del Plan Nacional de Policía Comunitaria (PNPC)
- La formación de comisiones cantonales y distritales para la prevención y control del delito (propósito del PNPC), debe visualizarse como una fase posterior al Programa o como un proyecto independiente con el cual lograr el binomio policía comunidad. Ambas partes, pasarían por un proceso que les permitiera a cada uno realizar su papel, mantener el interés y la motivación. No es posible alcanzar una comisión distrital y/o cantonal exitosa, si antes no se ha consolidado los grupos comunitarios y la policía no está preparada para tal labor.
- b) La apertura hacia la contratación de servicios profesionales, facilita la construcción de sistemas de información, seguimiento y control, la planificación, programación y evaluación, la renovación constante del servicio.
- El desarrollo de los procesos señalados plantea la necesidad de contar con profesionales (trabajadores sociales, promotores, sociólogos, administradores), quiénes serán el fermento que facilitará la transformación de un grupo vecinal, débil, amorfo; en una red organizada, comprometida, solidaria, pacífica y proactiva, al tratar sus debilidades y aprovechar sus potencialidades en un proceso en el que la población beneficiaria es el actor principal.
 - Los profesionales deben tener el conocimiento, formación y experiencia, en trabajo comunal y en procesos grupales; esto no significa, que los demás profesionales con

los que cuenta la Unidad, no sean necesarios, sino que es indispensable conformar un equipo de trabajo interdisciplinario. Estos profesionales deberán diseñar, planificar, programar, supervisar y evaluar los programas y proyectos formulados.

c) La contratación de profesionales en Trabajo Social podría ser para ejecutar las siguientes tareas:

- Desarrollar un método de trabajo en el cual de forma participativa, se identifique el problema de la comunidad, las potencialidades de la misma, se seleccionen técnicas apropiadas según las características de la población con la que se trabaja.
- Analizar e interpretar los mensajes verbales y no verbales, las conductas afines o contrarias a las políticas del programa, conducir procesos grupales con el fin de llevar al grupo a un nivel de crecimiento que permita su funcionamiento aún sin la presencia del profesional.
- Supervisar, evaluar y sistematizar los procesos y el servicio en general.
- Contribuir a la formulación de políticas nacionales mediante la elaboración de un marco conceptual del problema objeto de atención, que se actualiza constantemente.
- Formular, diseñar y ejecutar propuestas de programas y proyectos.
- Realizar propuestas metodológicas para orientar y fortalecer el servicio.

d) La desconcentración del servicio

- La Unidad de Seguridad Comunitaria debe de considerar la posibilidad de desconcentrar el Programa, crear instancias en todas las provincias del país que se

encarguen de brindar el servicio, para que el mismo llegue a la población en forma oportuna.

5.2 ALTERNATIVAS PARA FORTALECER LA GESTION E INTERVENCION

El análisis de los resultados del diagnóstico conducen a definir las siguientes alternativas para fortalecer la gestión e intervención del Programa.

- a) La reformulación del Programa, con la definición de posibles áreas y proyectos a desarrollar.
- b) El diseño de un sistema de Administración del personal que permita el reclutamiento, selección, inducción, el entrenamiento y la capacitación del funcionario de la Unidad.
- c) El diseño de un sistema de motivación e incentivación.
- d) La necesidad de fortalecer a los funcionarios ejecutores del Programa en métodos, técnicas, instrumentos y procesos grupales.
- e) Desarrollar un proceso de construcción de un sistema de evaluación, imbricado con el proceso de planificación y de gestión.

La última alternativa es de urgencia para fortalecer el programa, pero por limitaciones de tiempo y recursos, se prefiere desarrollar un proyecto que apoye la gestión del Programa, mediante modificaciones que contribuyan al seguimiento, control y valoración de las acciones.

SEGUNDA PARTE

VI. FORMULACIÓN DEL PROYECTO

RESUMEN EJECUTIVO

TITULO DEL PROYECTO: “Construcción de una base para facilitar el seguimiento, control y evaluación de las acciones del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria”

FECHA DE PRESENTACIÓN: 28 de octubre, 1999

ENTIDAD EJECUTORA: Unidad de Seguridad Comunitaria

UBICACIÓN: Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública. Frente a la Escuela Castro Madriz, provincia de San José.

RESPONSABLE DEL PROYECTO: Lic. Maryorie Rodríguez, Directora Unidad de Seguridad Comunitaria.

OBJETIVO GENERAL DEL PROYECTO: Construir una base que facilite el seguimiento, control y evaluación de las acciones, del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, a partir de todo lo diseñado y de la validación del Diagnóstico y la propuesta formulada, con el fin de contribuir a los procesos de gestión y de aportar para un futuro diseño de un sistema de información.

DURACIÓN: 3 meses

COSTO TOTAL DEL PROYECTO: ₡914 430

Este proyecto es un aporte nuevo para el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria. Fue presentado a la Directora y a funcionarios para su validación

PRESENTACIÓN

El diagnóstico del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, perfila alternativas para fortalecer los procesos de gestión y permitió elaborar -a partir de la selección de una de las alternativas -, una propuesta que apunta a crear las condiciones necesarias para el seguimiento, control y valoración de las acciones.

La ejecución de tal propuesta¹ será responsabilidad de la Dirección de la Unidad de Seguridad Comunitaria y es de su competencia indicar a las personas que conformaran el equipo responsable de las tareas de seguimiento, control y valoración. Se recomienda incluir en el equipo a profesionales de Trabajo Social.

6.1 PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA DE INTERVENCIÓN

El diagnóstico del Programa², señala la carencia de un sistema de evaluación imbricado con el proceso de planificación y de gestión. Lo cual puede estar asociado a la carencia de variables e indicadores para evaluar, la carencia de un sistema de registro que provea información (sobre el proceso y sus resultados), y la carencia de espacios de reflexión. Esto provoca entre otras cosas, que no se detecten las irregularidades y haya desconocimiento sobre la pertinencia y alcance de los objetivos.

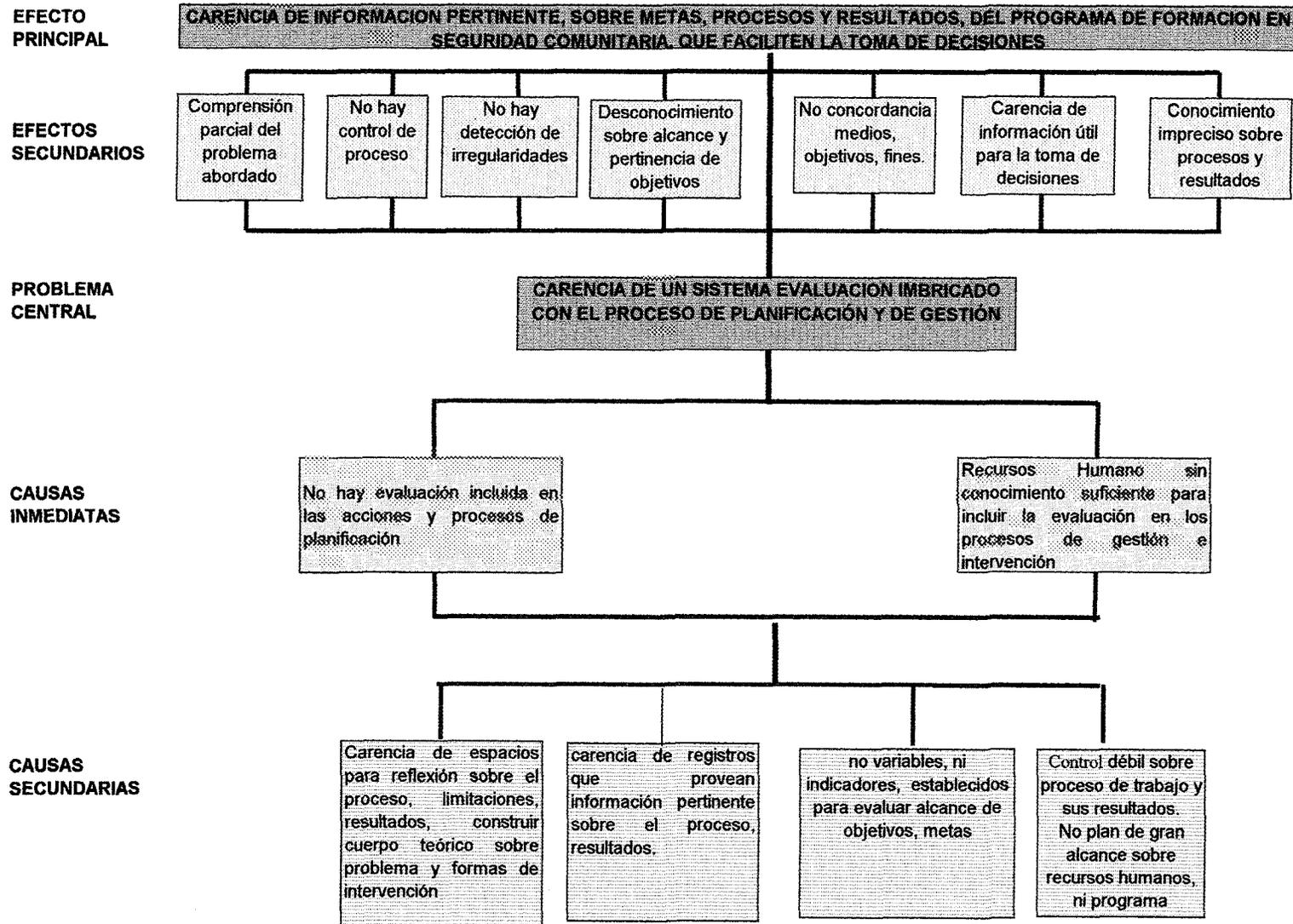
Este proyecto se orienta a atenuar o disminuir las debilidades señaladas como causas secundarias en el gráfico que se presenta a continuación. El propósito es influir en los efectos secundarios, de manera positiva.

¹ Nota: La modalidad matriculada para este trabajo final de graduación, incluye formular un proyecto que de respuesta a una debilidad detectada en un diagnóstico; no exige su ejecución, pero sí viabilidad. Por tal motivo y dadas las particularidades del Programa, algunas partes del proyecto formulado, fueron ejecutadas para proporcionar un apoyo que pudiera ser aprovechado para mejorar el servicio. Esta parte puede ser revisada en el capítulo VII. Resultados de la intervención.

² Nota: Para una información más completa de los problemas detectados, sus causas y efectos, consúltese el diagnóstico del servicio.

GRAFICO N°10:

CAUSAS Y EFECTOS RELACIONADOS CON LA CARENCIA DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999



No se construye el sistema de evaluación requerido, por limitaciones de tiempo y recursos; además, como primer paso para evaluar, es necesario contar - entre otras cosas-, con registros e información que el Programa no tiene. De ahí el interés por proporcionar elementos que contribuyan al mejoramiento del servicio, a su futura reorganización y que posibiliten posteriormente, el diseño de un sistema de información y/o evaluación.

El presente proyecto como gran producto de su ejecución debe aportar una propuesta que permitirá conocer el estado del Programa en momentos específicos e introducir las modificaciones y reajustes oportunamente. Se pretende contribuir con el mejoramiento del servicio generando beneficios indirectos para el grupo meta.

6.2 OBJETIVOS, METAS, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

A continuación se desarrolla los objetivos, metas, políticas y estrategias que guían el proyecto.

a) OBJETIVO GENERAL

Construir una base que facilite el seguimiento, control y evaluación de las acciones, del Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, a partir de todo lo diseñado y de la validación del Diagnóstico y la propuesta formulada, con el fin de contribuir a los procesos de gestión y de aportar para un futuro diseño de un sistema de información.

Para dar alcance al objetivo general se han formulado los siguientes objetivos específicos para guiar las acciones.

b) OBJETIVOS ESPECIFICOS

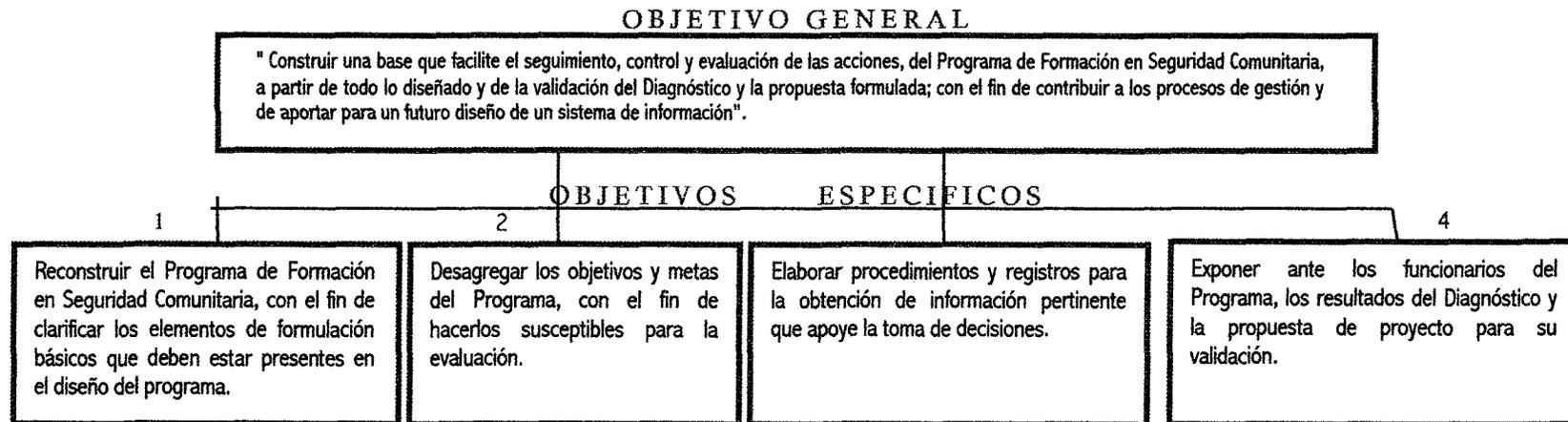
1. Reconstruir el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, con el fin de clarificar los elementos de formulación básicos que deben estar presentes en el diseño del programa.

2. Desagregar los objetivos y metas del Programa, con el fin de hacerlos susceptibles para la evaluación.
3. Elaborar procedimientos y registros para la obtención de información pertinente que apoye la toma de decisiones.
4. Exponer ante los funcionarios del Programa, los resultados del Diagnóstico y la propuesta de proyecto para su validación.

El esquema siguiente muestra la desagregación de objetivos, ubicando en cada uno las actividades correspondientes para su logro.

GRAFICO Nº11

DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE UNA BASE PARA FACILITAR EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y VALORACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999



ACTIVIDADES

- | | | | |
|---|--|---|---|
| <p>A. Reunión con Directora del programa y acuerdo sobre los compromisos de las partes.</p> <p>B. Revisión bibliográfica sobre el tema.</p> <p>C. Revisión de documentación oficial de la USC, del Programa, del PNPC y del Diagnóstico del servicio</p> <p>D. Elaboración de fichas de lectura.</p> <p>E. Clarificar y/o definir los siguientes aspectos: concepto grupo meta, requisitos de selección, beneficiarios, prioridades de intervención, imagen objetivo, marco de acción y estrategia del programa</p> | <p>F. Identificar actividades sustantivas del Programa</p> <p>G. Recuperar y Precisar en forma escrita la misión y los objetivos latentes y manifiestos, para hacerlos claros, medibles</p> <p>H. Vincular objetivos, actividades y productos, para formular metas que den cuenta del alcance de los objetivos</p> <p>I. Dar coherencia interna al programa, mediante la especificación de la estructura del marco lógico.</p> | <p>J. Identificar el tipo de información requerida para dar seguimiento, control y valoración de las acciones, desagregarla en variables e indicadores, para ello realizar las siguientes tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación del tipo de información requerida, según momento del programa,. - Definir las entradas y los destinatarios. - Desagregar la información a obtener en variables e indicadores - Definir los criterios de éxito para cada variable <p>K. Elaborar procedimientos que reorienten el Programa conforme a los resultados del diagnóstico y a los requerimientos que demande el entorno. Para ello realizar las siguientes tareas: elaborar procedimiento nuevo para el diagnóstico, la práctica supervisada y evaluación en fases intermedias y final, incluyendo a grupos ya egresados; elaborar registros pertinentes.</p> | <p>- Elaboración y exposición del Diagnóstico Situacional del Programa y el Proyecto formulado. Realizar las siguientes tareas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Definir Método, técnicas, programar fecha, hora, lugar, obtener materiales. - Ejecutar Exposición. - Elaborar informe final del proyecto. |
|---|--|---|---|

c) METAS

- A Agosto de 1999, contar con un acuerdo verbal entre estudiante y Dirección de la Unidad de Seguridad Comunitaria, sobre el compromiso de las partes en la elaboración del Proyecto para el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria.
- A Agosto de 1999, tener clarificado los elementos de formulación básicos que reconstruyen el Programa.
- A Agosto de 1999, los objetivos y metas del Programa estarán desagregados para que sean susceptibles de evaluación.
- A septiembre de 1999, se tendrá elaborados los procedimientos y registros que provean información para la toma de decisiones, del Programa.
- A octubre de 1999, los resultados del diagnóstico y la propuesta de proyecto se habrán expuesto a los funcionarios del Programa, en las instalaciones de la Unidad de Seguridad Comunitaria.

d) ESTRATEGIAS

- El proyecto debe ser expuesto a los funcionarios en un proceso que facilite su participación y la corrección de lo diseñado.
- La exposición estará sujeta a disponibilidad e interés de los funcionarios y deberá efectuarse en las instalaciones de la Unidad de Seguridad Comunitaria, según horario a convenir.

6.3 PASOS DESARROLLADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO

A continuación se detallan los pasos a seguir y las actividades a desarrollar para el alcance de los objetivos.

PASO I: PRIMER OBJETIVO

Reformular el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, con el fin de clarificar los elementos de formulación básicos que deben estar presentes en el diseño del programa.

Este momento contempla una reunión con la Directora de la USC y con un equipo de funcionarios, para establecer los propósitos del proyecto y los compromisos de ambas partes. Este primer paso es esencial para desarrollar el proyecto, pues se necesita el interés y la anuencia de la Dirección para la eventual ejecución de la propuesta que se formule.

Para el alcance del objetivo debe realizarse también una revisión bibliográfica y documental sobre el tema, consultas a los funcionarios sobre posibilidades de lo que se diseña, recursos y/o información requerida para el proyecto. El producto incluye clarificar elementos básicos de la formulación de programas, para ello es preciso reconstruir las partes del Programa latentes o manifiestas, tales como: elaborar una definición del grupo meta, recuperar el marco estratégico y las prioridades de intervención.

Se recurrirá a asesorías de profesores de la Universidad de Costa Rica; a lo largo de la construcción de la propuesta.

PASO II: SEGUNDO OBJETIVO

Desagregar los objetivos y metas del Programa, con el fin de hacerlos susceptibles para la evaluación.

Este segundo objetivo requiere frecuentes consultas a los funcionarios con el fin de esclarecer los componentes del Programa, precisar su misión, objetivos generales y

específicos, dado que el diagnóstico señaló debilidades en los mismos. Las tareas a realizar son las siguientes:

- Identificar actividades sustantivas del Programa
- Recuperar y Precisar en forma escrita la misión y los objetivos latentes y manifiestos, para hacerlos claros, medibles
- Vincular objetivos, actividades y productos, para formular metas que den cuenta del alcance de los objetivos
- Dar coherencia interna al programa, mediante la especificación de la estructura del marco lógico.

PASO III: TERCER OBJETIVO

Elaborar procedimientos y registros para la obtención de información pertinente que apoye la toma de decisiones.

Este paso contribuye a modificar los procedimientos de trabajo con el grupo meta, con el fin de aplicar para el año 2000 una nueva programación y estrategia del Programa. De ahí, la elaboración de registros para la obtención de información básica sobre el avance o aprovechamiento de los conocimientos adquiridos, para introducir a tiempo los reajustes pertinentes en la capacitación; y tener un mecanismo preliminar -que (con las pruebas de rigor que deberán realizar los funcionarios), aporte para el seguimiento, control y valoración de las acciones del Programa.

Con miras a no dejar por fuera los grupos de vecinos que ya egresaron del Programa, se debe elaborar además, alguna técnica que propicie de forma participativa la obtención de información sobre el aprovechamiento y satisfacción del grupo meta con el Programa.

PASO IV: CUARTO OBJETIVO

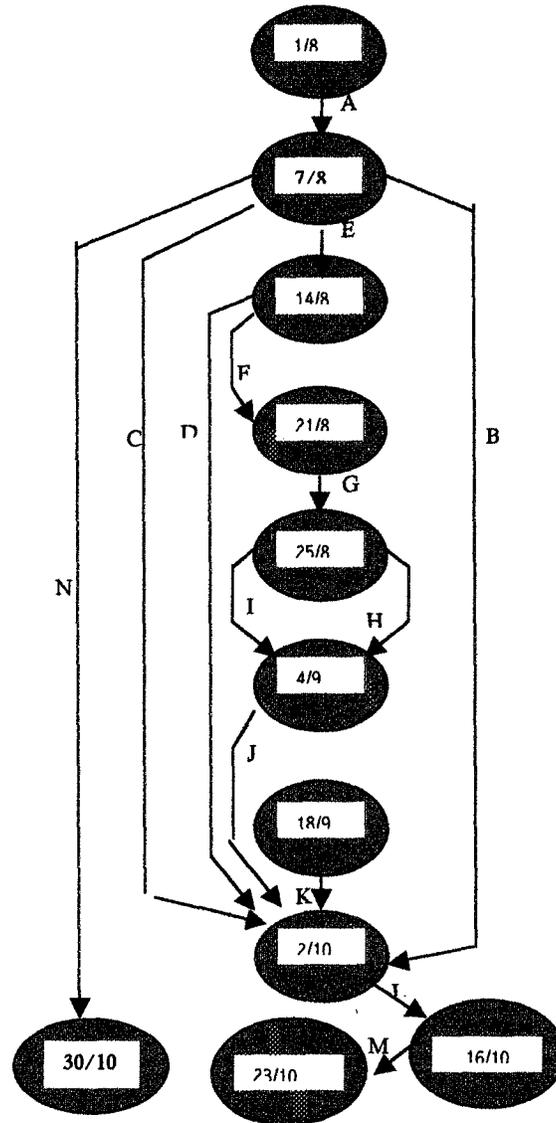
Exponer ante los funcionarios del Programa, los resultados del Diagnóstico y la propuesta de proyecto para su validación

El paso final consiste en exponer los resultados del Diagnóstico a los funcionarios del Programa, con el interés de reflexionar sobre las debilidades y fortalezas identificadas y hacer énfasis en la necesidad de implementar la propuesta resultante de la formulación de este proyecto.

Para la exposición deberá planificarse y programarse con antelación las tareas siguientes: Organizar el orden de discusión de los temas, su duración, la previsión del lugar, las condiciones físicas, la hora, el número de participantes y el material de apoyo.

El esquema siguiente muestra la ruta crítica del proyecto, ubica las actividades en una secuencia temporal y muestra cuales son paralelas. Las letras contiguas a la línea son las actividades a realizar (ver Plan de trabajo) y los números dentro del círculo corresponden a la fecha de la actividad.

GRAFICO N°12:
 RUTA CRÍTICA DEL PROYECTO CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA PARA FACILITAR EL SEGUIMIENTO,
 CONTROL Y VALORACIÓN DE LAS ACCIONES, DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999



a) PLAN DE TRABAJO

La secuencia de actividades con las tareas, el objetivo, la meta, el tiempo estimado y los responsables, se detalla en el plan de trabajo que se muestra a continuación.

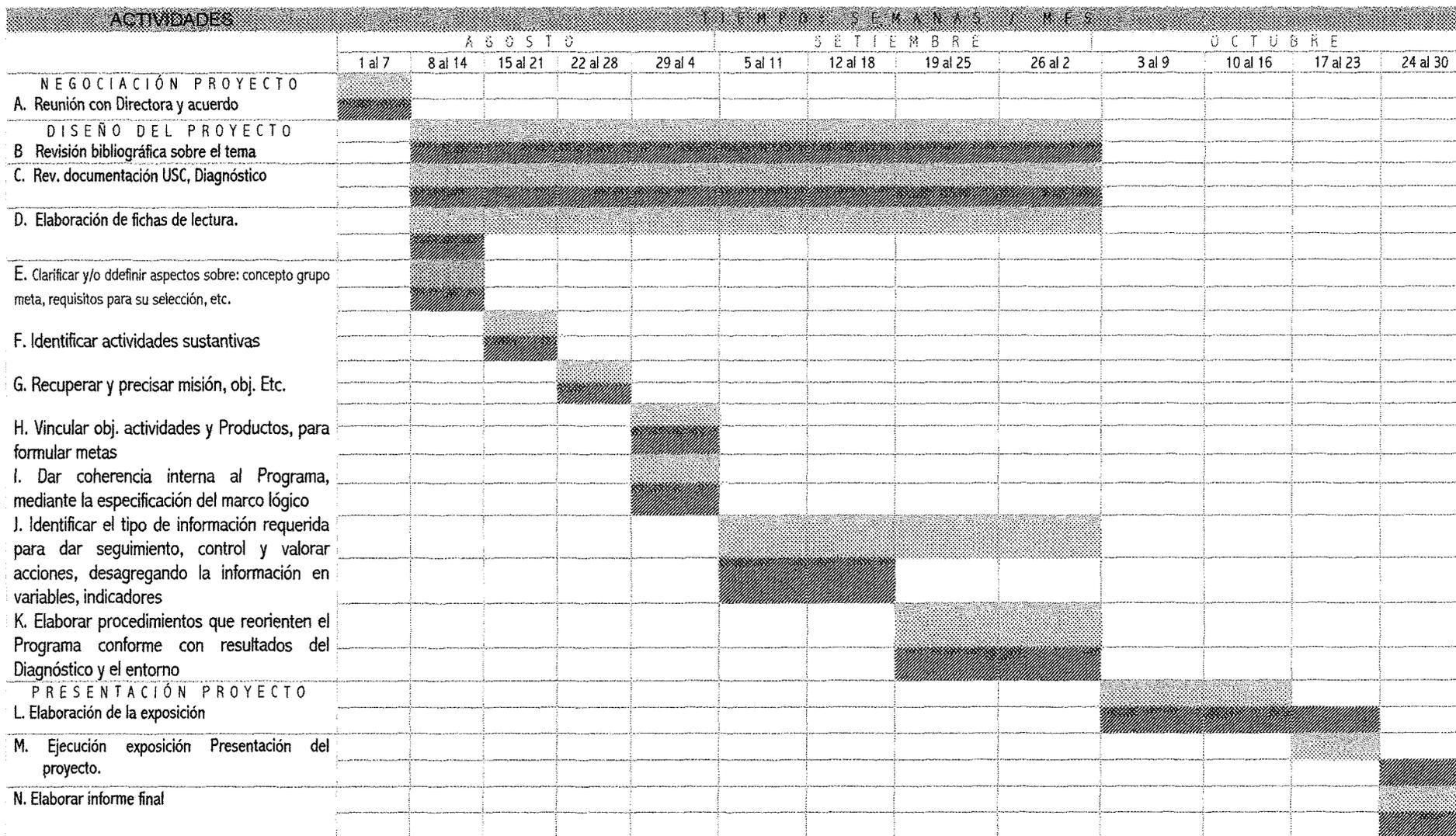
CUADRO N°8: PLAN DE TRABAJO

OBJETIVO	META	ACTIVIDADES Y TAREAS	INICIO	FIN	RESPONSABLE	LUGAR	RESULTADO ESPERADO			
Reconstruir el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, con el fin de clarificar los elementos de formulación básicos que deben estar presentes en el diseño del programa.	A agosto de 1999, contar con un acuerdo verbal entre estudiante y dirección de la USC, sobre el compromiso de las partes en la elaboración del Proyecto para el programa de Formación en Seguridad comunitaria.	NEGOCIACIÓN - DISEÑO DEL PROYECTO A. Reunión con la Directora sobre posibilidad de elaborar el proyecto y Acuerdo sobre los compromisos de las partes	3/8/99	3/8/99	Estudiante	USC	Acuerdo entre la estudiante y la Dirección de la USC sobre el proyecto			
	A agosto de 1999, tener clarificado los elementos de formulación básicos que reconstruyen el Programa.	B. Revisión bibliográfica sobre el tema. C. Revisión Doc. oficial USC, del Diagnóstico. D. Elaboración de fichas de lectura. E. Clarificar y/o definir los aspectos sobre: concepto grupo meta, requisitos de selección, beneficiarios, prioridades de intervención, imagen objetivo, marco de acción y estrategia	7/8/99 7/8/99 7/8/99 7/8/99	26/8/99 26/8/99 26/8/99 14/8/99			Programa de formación en Seguridad comunitaria reconstruido, con elementos de formulación clarificados.			
	Desagregar los objetivos y metas del Programa, con el fin de hacerlos susceptibles para la evaluación.	A agosto de 1999, tener clarificado los elementos de formulación básicos que reconstruyen el Programa	F. Identificar activ. Sustantivas del programa.	14/8/99			21/8/99	Estudiante en coordinación con funcionario	Biblioteca Domicilio USC	Proceso para el seguimiento, control y valoración de las acciones del Programa diseñado
			G. Recuperar y precisar misión, objetivos	21/8/99			28/8/99			
			H. Vincular objetivos, actividades y productos, para formular metas.	28/8/99			4/9/99			
I. Dar coherencia interna al programa mediante la especificación del marco lógico.	28/8/99	4/9/99								
Elaborar procedimientos y registros para la obtención de información pertinente que apoye la toma de decisiones	A setiembre de 1999, se tendrá elaborados los procedimientos y registros que provean información para la toma de decisiones.	J. Identificar el tipo de información requerida para dar seguimiento, control y valorar las acciones, desagregar la información en variables, indicadores	4/9/99	2/10/99	Estudiante en coordinación con funcionario	Biblioteca Domicilio USC	Procedimientos y registros para la obtención de información pertinente que apoya la toma de decisiones, elaborados			
		K. Elaborar procedimientos que reorienten el Programa conforme a los resultados del diagnóstico situacional y a los requerimientos del entorno	18/9/99	2/10/99						
Exponer ante los funcionarios del Programa, los resultados del diagnóstico y la propuesta de proyecto para su validación.	A octubre de 1999, los resultados del diagnóstico y la propuesta de proyecto se habrán expuesto a los funcionarios del Programa, en las instalaciones de la USC	PRESENTACIÓN DEL PROYECTO M. Elaboración de la exposición: Método, técnicas, equipo audiovisual, programación fecha, hora, lugar, obtener materiales	2/10/99	15/10/99	Estudiante	USC Domicilio	Resultados del diagnóstico y la propuesta de proyecto, expuestos ante los funcionarios del Programa, para su validación.			
		N. Exposición.	15/10/99	23/10/99						
		Ñ. Elaborar documento guía del proyecto	23/10/99	30/10/99						

6.4 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

La descripción de las actividades en relación con el tiempo en el cual se desarrollan, se muestra a continuación.

CUADRO N°8: CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA PARA FACILITAR EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999



SIMBOLOGÍA
 PROGRAMADO: 
 EJECUTADO: 

6.5 BENEFICIARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEL PROYECTO

Se distinguen en este proyecto los siguientes tipos de beneficiarios:

Directos: Este proyecto brinda un insumo metodológico para el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, en el cual se necesita solucionar las debilidades detectadas y fortalecer la producción del servicio. De ahí que los beneficiarios directos sean los funcionarios de la Unidad de Seguridad Comunitaria, ubicados en el nivel operativo y estratégico del Programa.

Indirectos: Las personas miembros de grupos vecinales, los cuales se han conformado en las comunidades o vecindarios por el interés de atender las necesidades y /o problemas que tienen en el campo de la seguridad, por lo que participan del Programa y reciben sus beneficios.

Participantes en el proyecto: El equipo del área de diagnóstico e investigación constituido por tres funcionarios, quienes no tienen experiencia, ni conocimientos en formulación, ejecución y evaluación de programas y proyectos, pero fueron las personas designadas por la Dirección.

6.6 UBICACIÓN ORGANIZATIVA, ESPACIAL Y TEMPORAL DEL PROYECTO

El proyecto lo formula la estudiante en Agosto de 1999, fecha en la que se inicia su ejecución, concluye en octubre con la presentación a los funcionarios, en las instalaciones de la Unidad de Seguridad Comunitaria, del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública, ubicadas frente a la Escuela Castro Madríz.

El proyecto será ejecutado dentro de la estructura funcional de la USC, en el que se inserta el Programa; las actividades necesarias para su ejecución serán asumidas en las

tareas normales y rutinarias del personal administrativo y operativo. Dada la estructura organizativa simple de la Unidad, la responsabilidad de su ejecución recae en la Dirección.

El gráfico N°13, da cuenta de esta estructura, la relación de coordinación se muestra con líneas discontinuas y las de jerarquía con continua.

GRAFICO N°13
UBICACIÓN DEL PROYECTO EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA.



6.7 EVALUACIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto se revisará cada semana para verificar el cumplimiento de las actividades, en el tiempo y costo programado; se identificarán problemas, imprevistos y soluciones. Al final se expondrá a los funcionarios para valorar el aporte y los resultados del diagnóstico; los comentarios se incluirán en un documento final organizados en dos apartados: resultados y acuerdos.

6.8 PRESUPUESTO

Todo proyecto conlleva gastos necesarios para la ejecución, el cálculo anticipado de gastos permite hacer las previsiones necesarias para el desarrollo de las actividades propuestas, de conformidad con el tiempo programado, el cuadro siguiente muestra los costos calculados.

CUADRO N°10
PRESUPUESTO PARA DESARROLLAR EL PROYECTO

CONCEPTO	COSTO
Personal (honorarios por meses)	720 000
Transporte	6 300
Asesorías	155 000
Suministros de oficina	19 530
Fotocopias	3 600
Gastos indirectos	10 000
TOTAL	914430

El desglose del monto por cada rubro es el siguiente.

Personal	455 horas a ₡4000 con un costo total por mes de 240 000	=	720 000
Transporte	30 viajes a ₡210 c/u	=	6 300
Asesorías y coordinación: profesores	17 horas a ₡5000 c/u	+	
	Funcionario 20 horas a ₡3500 c/u	=	155 000
Suministros de oficina: 2 resmas papel de computo	a 1300c/u	+	
	2 cartuchos de tinta a ₡7700	+	
	10 láminas de transparencias ₡130 c/u	+	
	1 disquete ₡230	=	19 530
Fotocopias	600 a ₡6 c/u	=	3 600
Gastos indirectos	uso equipo de computo, audiovisual, imprevistos Impresiones de invitaciones, fax, coordinaciones por teléfono	=	<u>10 000</u>
TOTAL			₡ 914 430

Del costo total del proyecto, los gastos de asesoría son donados por la Universidad de Costa Rica como parte de las actividades de los profesores para que los estudiantes realicen su trabajo de graduación; el salario del funcionario de la Unidad de Seguridad Comunitaria es cubierto por esta. El monto en gastos personales cubre el costo de horas trabajadas, pero se aclara que estas horas son donados por la estudiante, se invierte ₡39 430, para cubrir los gastos en transporte, suministros de oficina, fotocopias, gastos indirectos e imprevistos.

6.9 VIABILIDAD

Para ejecutar el proyecto que se propone, se tomaron en cuenta las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas. La viabilidad se analizó bajo las siguientes consideraciones.

RECURSOS: las actividades y tareas serán asumidas en las labores cotidianas de los funcionarios.

CAPACIDAD INSTITUCIONAL: La operacionalización del proyecto requiere de una reorganización en las actividades y tareas de los funcionarios, no recarga funciones y abre la posibilidad de la incorporación de un profesional de trabajo social al campo.

ACTITUD POSITIVA: La Dirección de la Unidad tiene interés en el proyecto, están anuentes a realizar los cambios necesarios, a colaborar en el diseño y a participar en la difusión y explicación del mismo.

FINANCIEROS: se cuenta con el recurso monetario para cubrir los gastos en suministros de oficina, fotocopias y los gastos indirectos.

TÉCNICOS: se cuenta con el apoyo de profesores y aunque los funcionarios de la Unidad no tienen el conocimiento y experiencia en los aspectos que aborda el proyecto, esto no constituye un obstáculo para su ejecución.

POLÍTICA: existe interés en mejorar el Programa.

VII. RESULTADOS DEL PROYECTO DE INTERVENCION

El presente apartado es el resultado del proyecto de intervención, apoya los procesos de gestión del programa haciéndole modificaciones, define algunos registros para recolectar la información necesaria y pertinente sobre el proceso, para alimentar la toma de decisiones e ir valorando el Programa.

El apartado consta de las siguientes partes:

Reformulación del programa: el apartado trata de reconstruir o reformular aspectos que no se han definido, ni formalizado en un documento escrito, es decir especifica, justifica, redefine y aclara las prioridades de intervención y el marco estratégico. Con esto se sustenta aún más la importancia del Programa.

Acciones para mejorar la gestión del programa: recomienda una serie de acciones, que contribuyen al seguimiento, control y valoración del programa.

7.1 REFORMULACIÓN DEL PROGRAMA

Los documentos oficiales del Programa contemplan sólo los antecedentes, la justificación, los objetivos generales y específicos. Las prioridades de la intervención y la estrategia no están claramente definidas, ni documentadas, para llenar tales vacíos se presenta a continuación dichos aspectos³.

a) PRIORIDADES DE INTERVENCIÓN

Las prioridades de intervención consisten en identificar y localizar espacialmente el grupo meta, dado que los recursos son limitados y se debe seleccionar por prioridad a los individuos a los cuales se les dará atención.

GRUPO META ⁴

Se distinguen dos grupos metas: las comunidades solicitantes y las prioritarias. Comunidades prioritarias son zonas de alta vulnerabilidad ante el delito, necesitan y demandan acciones para modificar su situación, incluye desde localidades con pocas viviendas hasta cantones enteros. Su selección debe hacerse bajo los siguientes aspectos.

1. **Importancia de la demanda:** zonas donde la población ha expresado (en forma colectiva) su necesidad de protección y seguridad insatisfecha. Se identifican demandas que alcanzan altos niveles y abarcan amplias poblaciones.

³ Se recomienda a las autoridades responsables del Programa, elaborar un nuevo documento oficial en que se adjunte todo lo que en este proyecto se desarrolla, que clarifica y fortalece la gestión del Programa.

⁴ Definición formulada por la autora de este trabajo final de graduación.

2. **Zonas en riesgo permanente:** zonas con carencias materiales, sociales y /o organizativas, donde la amenaza constante de ser víctima de algún delito las hace muy vulnerables.
3. **Zonas con mayores índices de detenciones:** de acuerdo con informaciones del Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública.
4. **Zonas potenciales para prevenir el delito y aumentar el sentimiento de seguridad:** zonas donde la ejecución del programa podría producir un impacto que potencialice el recurso local e impulse un proceso sostenido de prevención y de estímulo en otras zonas del país.

Las comunidades solicitantes: barrios, residenciales o cualquier comunidad no prioritaria que solicita el Programa.

Se distinguen tres tipos de beneficiarios: *los ciudadanos*, miembros de las comunidades que han conformado un grupo en sus barrios, tienen necesidades, problemas y /o demandas en el campo de la seguridad, por lo que se organizan para coordinar con los cuerpos policiales, apoyarlos y vigilar que su labor sea eficiente, así como, para prevenir el delito en su localidad; *los estudiantes de centros educativos;* *y las empresas privadas*, los cuales deben ser informados sobre las medidas de seguridad y los policías de las comisarías quienes necesitan conocer el programa y como establecer una mejor relación con el ciudadano.

b) MARCO ESTRATEGICO PARA EL PROGRAMA

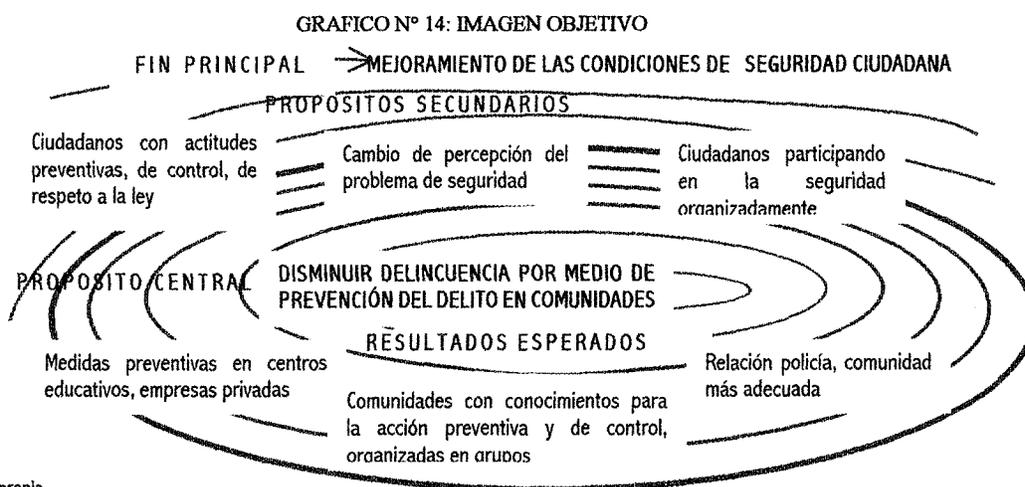
El marco estratégico consiste en identificar y seleccionar las alternativas de intervención, con el fin de limitar el ámbito de acción en donde se realizarán las acciones.

Esto requiere tener claro la imagen objetivo⁵, la estrategia a utilizar para llegar a esa imagen y establecer objetivos y metas, por lo que se exponen a continuación.

IMAGEN OBJETIVO

Partiendo de la identificación del problema de la delincuencia y la seguridad, con sus causas y manifestaciones⁶, la situación deseada consiste en ciudadanos con actitudes preventivas dentro y fuera de su casa, en el trato con desconocidos, en el cuidado de los niños, en cooperación y coordinación con la policía, ciudadanos con los conocimientos necesarios para organizarse en la prevención del delito, que no utilizan respuestas agresivas.

La consecuencia a largo plazo es el mejoramiento de las condiciones que propician la seguridad ciudadana. El gráfico siguiente muestra la imagen objetivo posible de lograr.



Fuente: Elaboración propia

MARCO DE LA ACCIÓN

Las acciones que permiten el cumplimiento de los objetivos y metas, lograr la imagen objetivo, consisten en dos fases paralelas y complementarias, una la información y

⁵ De acuerdo con Pichardo Muñiz, en Planificación y programación social. 1994. La imagen objetivo es la situación a la que se aspira llegar y que se convierte en razón de ser de la intervención planificada.

⁶ Véase el Trabajo Final de Graduación, apartado II, Estrategia metodológica sobre el problema y objeto de investigación.

educación dirigida una a los ciudadanos y otra dirigida a los centros educativos, empresas privadas y comisarías.

ESTRATEGIA

Está centrada en Información y educación dirigida a grupos comunales, a centros educativos, a empresas privadas y a las comisarías.

El Programa requiere: mantener a las comunidades activas, comprometidas, a los policías formados para una adecuada relación con la ciudadanía; Para lo cual la lectura del entorno y el conocer las características de los beneficiarios, es un aspecto clave. Por lo que los diagnósticos deben ser un medio para identificar problemáticas, recursos comunales, con los cuales se puedan definir acciones.

LOS OBJETIVOS Y METAS

Los objetivos del Programa se precisan, clarifican, se adecuan a las acciones desarrolladas, se ajustan al PNPC, para hacerlos coherentes, alcanzables, medibles. No se modifica las áreas temáticas, ni sus contenidos, por que se ajustan a los requerimientos del Programa. A continuación se muestra como quedan reformulados los objetivos del Programa.

MISION⁷

Contribuir al mejoramiento de las condiciones que propician la seguridad ciudadana
Para lo cual se procura: La incorporación proactiva de los ciudadanos en las tareas de prevención del delito y de control de los cuerpos policiales; mediante la organización comunitaria, cuyas acciones sean solidarias, pacíficas, apegadas a la ley y conforme a la información suministrada en el Curso de Formación en Seguridad Comunitaria. De manera

⁷ Elaborado por la suscrita con base en el análisis de documentos oficiales de la USC, el estudio de la problemática de la delincuencia, su efecto principal: la inseguridad ciudadana y las concepciones de los funcionarios.

que mejore no sólo los niveles de protección ciudadana, sino que influya además, en la percepción sobre el sentimiento de inseguridad ciudadana.

La misión requiere trabajar con otros actores involucrados en la problemática, por lo que debe contemplarse la labor con miembros de la Fuerza Pública, empresas privadas e instituciones públicas. En virtud, de lo anterior los objetivos generales y específicos deben quedar redactados de la siguiente manera.

OBJETIVOS GENERALES

1. Promover la participación de los ciudadanos en el campo de la seguridad, prevención del delito y control de los cuerpos policiales, mediante la conformación de grupos comunitarios que identificando la problemática de seguridad que les afecta, puedan - con los conocimientos básicos en organización comunal, materia legal, criminológica y policial - realizar acciones solidarias, pacíficas, en estricto apego a la ley y conforme a los Derechos Humanos.
2. Promover el estrechamiento de lazos que favorezcan el mejorar las acciones de prevención y control del delito, mediante la sensibilización - a miembros de la Fuerza Pública, empresas privadas e Instituciones públicas -, sobre la necesidad de establecer un sistema de comunicación Policía comunidad y de tomar medidas que disminuyan los riesgos de ser víctimas de un delito.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- 1.1 Impulsar a los ciudadanos a conformar grupos comunales en su vecindario, con el fin de que reciban los conocimientos básicos que les facilite sumarse a las tareas de seguridad, prevención del delito y control de los cuerpos policiales.

- 1.2 Elaborar diagnósticos de las comunidades en que se han conformado grupos comunitarios, con el propósito de obtener un marco referencial sobre los problemas de la comunidad en materia de seguridad.
- 1.3 Fortalecer a los grupos comunitarios con conocimientos básicos sobre organización comunal, materia legal, criminológica y policial, con el fin de que puedan realizar acciones, solidarias, pacíficas, conforme a la ley y a los Derechos Humanos.
- 2.1 Promover la prevención y control del delito en empresas privadas e instituciones públicas, con el fin de aumentar las medidas que disminuyen los riesgos de ser víctimas de un delito.
- 2.2 Promover en los miembros de la Fuerza Pública, el interés por mejorar las relaciones con las comunidades y de establecer un sistema de comunicación, Policía - Comunidad, que haga efectivas las acciones de prevención y control del delito.

METAS

Las metas siguientes se elaboran para ser tomadas en cuenta para el año 2000 y corresponden a cada objetivo formulado.

- 1.1 A diciembre del año 2000, el 50% de los ciudadanos que solicitan el servicio deben haber sido impulsados a conformar grupos comunales en su vecindario, para recibir los conocimientos básicos que les facilite sumarse a las tareas de seguridad, prevención y control de los cuerpos policiales.

- 1.2 A diciembre del año 2000, se debe tener elaborado - a partir de los diagnósticos de cada comunidad -, un marco contextual sobre los problemas de seguridad, que enfrentan las comunidades.
- 1.3 A Diciembre del año 2000, 250 grupos comunales estarán fortalecidos con los conocimientos básicos en organización comunal, materia legal, criminológica y policial.
- 1.4 A Diciembre del año 2000, se habrá realizado en un Centro Educativo y una empresa privada, un taller para promover la prevención y control del delito
- 1.5 A Diciembre del año 2000, se habrá realizado un taller de sensibilización en cinco comisarías

MARCO LOGICO DEL PROYECTO

Para clarificar el Programa con objetivos claros, alcanzables, medibles y darle una estructura firme, se utiliza el marco lógico. El mismo consiste en una matriz horizontal y vertical sintetiza los objetivos y los fines a alcanzar: el fin es la razón de ser del programa, contribuye a la solución del problema a atender; los indicadores y medios de verificación son definiciones de qué y cómo comprobar que se alcanza lo propuesto; los supuestos son las condiciones necesarias, suficientes y externas, que deben darse, para que junto al logro de los objetivos de cada columna, permitan de abajo hacia arriba, el logro del objetivo siguiente (Picado X.: 1991) Ver cuadro siguiente.

CUADRO N°10: MARCO LÓGICO PROPUESTO PARA EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS
<p style="text-align: center;">FIN</p> <p>Contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana.</p>	<p>Disminución del 3% de actos delictivos contra la propiedad, la vida, ley de psicotrópicos y sexuales en las estadísticas nacionales para el año 2002.</p>	<p>Registro de estadísticas nacionales</p>	<p>Que no aumenten las condiciones que inciden en la inseguridad ciudadana, que aumenten las acciones de prevención del delito, solidarias, pacíficas, acorde con la ley y los derechos humanos y que haya control de los cuerpos policiales.</p>
<p style="text-align: center;">PROPÓSITO</p> <p>Ciudadanos participando en la seguridad, prevención del delito y control de los cuerpos policiales, manteniendo una adecuada relación con la policía, conformando grupos comunitarios con conocimientos básicos en organización comunal, legal, criminológica y policial, que les permite realizar acciones solidarias, pacíficas, de acuerdo con la ley y los derechos humanos. Centros educativos y empresas privadas con medidas de prevención del delito</p>	<p>Disminución del 1% de actos delictivos contra la propiedad, la vida, ley de psicotrópicos y sexuales, por comunidades atendidas, un año después de que los grupos comunitarios concluyan la capacitación. Aumento de acciones preventivas por parte de los grupos comunitarios, empresas privadas y centros educativos.</p>	<p>Registro de detenciones por zona de delito y tipología. Encuestas de opinión a comunidades, empresas y centros educativos sobre percepción del problema, beneficios, acciones realizadas Registro sobre arrestos civiles de grupo comunitario Registro de coordinación o control de cuerpos policiales por parte de los grupos capacitados. Comparación de encuestas con e informes de reflexión con diagnósticos iniciales.</p>	<p>Que los ciudadanos al conformar grupos comunitarios, se constituyan en un medio para disminuir los delitos contra la propiedad, la vida, la ley de psicotrópicos y los delitos sexuales. Y que, además, sus acciones sean una forma adecuada para controlar la labor de los cuerpos policiales. Que los centros educativos, las empresas privadas y los miembros de la Fuerza Pública, al tomar medidas preventivas mantengan una adecuada relación con las comunidades y se constituyan en una forma de disminuir el delito.</p>
<p style="text-align: center;">RESULTADOS</p> <p>I. Ciudadanos conformando grupos comunales en su vecindario, dispuestos a recibir conocimientos básicos para sumarse a las tareas de seguridad, prevención del delito y control de cuerpos policiales</p> <p>II. Diagnósticos comunitarios donde hay grupos conformados, para tener un marco sobre problemática de seguridad.</p> <p>III Grupos comunitarios fortalecidos con conocimientos básicos sobre organización comunal, materia legal, criminológica y policial, con el fin de que puedan realizar acciones, solidarias, pacíficas, conforme a la ley y a los derechos Humanos.</p> <p>IV Centros educativos y empresas privadas con medidas de prevención del delito</p> <p>V Miembros de la Fuerza Pública con mejores relaciones con comunidades</p>	<p>Por cada comunidad solicitante, en el plazo de tres meses*:</p> <p>1 Charla de presentación del Curso 1 grupo comunitario en la comunidad solicitante con los requisitos establecidos 1 diagnostico por comunidad solicitante 1 Charla sobre organización comunal, 1 Charla sobre criminología, 1 Charla sobre materia legal, 6 Charlas sobre materia policial, 1 práctica supervisada, 1 actividad de cierre 1 charla en centros educativos 1 charla en empresas privadas 1 charla a la fuerza pública Evaluación del proceso</p>	<p>Listas de asistencia Carta oficio, asignación de responsabilidades Registros programado / ejecutado Registros de control Informe de diagnóstico Informes de instructores Supervisiones Actas de reuniones Informe de reflexión de los participantes Curso</p>	<p>Que los grupos comunitarios conformados por ciudadanos interesados y comprometidos con la seguridad, la prevención del delito y control de los cuerpos policiales, realicen las acciones previstas, conforme a la filosofía del Curso</p>
<p style="text-align: center;">ACTIVIDADES</p> <p><i>I. Reclutamiento -- Selección comunidades</i></p> <p>1. Recepción solicitudes 2. Apertura de expediente 3. Programación presentación del CBFSC. 4. Presentación del Curso. 5. Comunicación de la comunidad sobre aceptación de los requisitos del Curso.</p> <p><i>II. Elaboración de diagnósticos</i></p> <p>1. Programación del diagnóstico 2. diagnóstico 3. Procesamiento y análisis de la información 4. Elaboración del Informe diagnóstico 5. Registro base de datos</p> <p><i>III. Capacitación por áreas definidas</i></p> <p>1. Programación, implementación charlas establecidas, práctica, seguimiento del grupo y evaluación 2. Progr e implem. Charla centros educativos, empresas y evalu. 3. Prog. E implem. Charla Fuerza Pública y evaluación</p>	<p style="text-align: center;">PRESUPUESTO</p>		<p>I. Que hallan ciudadanos dispuestos a conformar grupos comunales, para recibir capacitación y acepten la filosofía del Curso</p> <p>II. Que hayan personas de la comunidad con los requisitos indispensables y disposición para brindar la información requerida para el diagnóstico</p> <p>III. Que las personas miembros de la comunidad puedan mantener en el Programa</p> <p>IV. Que los centros educativos y empresas privadas estén dispuestos a recibir información sobre medidas preventivas</p> <p>V. Que los miembros de la Fuerza Pública estén dispuestos a recibir información para mejorar la relación con las comunidades</p>

*Nota: el detalle de los indicadores puede ser revisado en el apartado sobre el mejoramiento de la gestión.

Fuente: Elaboración propia

DESAGREGACIÓN DE OBJETIVOS

La desagregación de objetivos del Programa es una jerarquización que incluye el fin social, el objetivo general, los específicos, los componentes o productos a alcanzar y las actividades necesarias a desarrollar.

El gráfico siguiente desagrega los objetivos generales y específicos con las actividades respectivas. Las acciones con los centros educativos, empresas y los policías de las comisarías, existían como partes aisladas, sin conexión entre sí; con la ayuda de un funcionario se recuperan en forma escrita, se modifican y se incluyen como parte del Programa, con esto se busca dar coherencia interna y proporcionar una estructura firme que oriente las acciones.

OBJETIVOS GENERALES

2

Promover el estrechamiento de lazos que favorezcan el mejorar las acciones de prevención y control del delito, mediante la sensibilización - a miembros de la Fuerza Pública, empresas privadas e instituciones públicas -, sobre la necesidad de establecer un sistema de comunicación Policía Comunidad y de tomar medidas que disminuyan los riesgos de ser víctimas de un delito.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.3

2.1

2.2

Promover la prevención y control del delito en centros educativos, con el fin de aumentar las medidas que disminuyen los riesgos de ser víctimas de un delito

Sensibilizar a miembros de la Fuerza Pública sobre la importancia de mejorar las relaciones con las comunidades y de establecer un sistema de comunicación Policía Comunidad, que haga más efectivas las acciones de prevención y control del delito

Prevención y control del delito promovida en centros educativos, con el fin de aumentar medidas que disminuyen los riesgos de ser víctima de un delito

Miembros de Fuerza Pública sensibilizados sobre la importancia de mejorar las relaciones con las comunidades y de establecer un sistema de comunicación Policía Comunidad, que haga más efectivas las acciones de prevención y control del delito.

INGRESO/PRESTACION DEL SERVICIO

INGRESO/PRESTACION DEL SERVICIO

1. Programación Charla en Centros Educativos, empresas
- 2. Apertura de expediente
3. Implementación Charla en Centros Educativos, empresas.
- 4. Evaluación

- 1. Apertura de expediente
2. Programación Charla en Comisarías.
3. Implementación Charla en Comisarías
4. Programación Charla con empresarios
5. Implementación Charla en empresarios
- 6. Evaluación

7.2 MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA

Modificar el procedimiento del Programa incluye proporcionar una base para el seguimiento, control y evaluación, especificar actividades para obtener la información que permita ejecutar, decidir, evaluar; por lo que es preciso definir el tipo de información a registrar, su uso, la forma de recolección y elaborar los registros pertinentes.

Es recomendable que en las tareas propuestas de diagnóstico, seguimiento, apoyo y evaluación, haya un profesional en Trabajo Social, quien coordinará y trabajará con el personal para efectuarlas. Esta propuesta puede implementarse con los grupos que se incorporen al Programa, para los que ya han egresado y los que egresarán próximamente, se aconseja desarrollar una actividad de evaluación desde la perspectiva de los grupos capacitados, aspecto que se aborda más adelante. A continuación se presentan las modificaciones propuestas.

a) **BASE PARA EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PROGRAMA⁸**

La ejecución del Programa exige tener información sobre el mismo, conocer en un momento dado de manera concreta su estado y así poder tomar las decisiones pertinentes para continuar con su ejecución y el alcance de los objetivos propuestos. Lo anterior implica seguimiento y control, es decir, medir, observar y analizar los resultados de la ejecución, registrarlos y cotejarlos con lo programado. El primer paso es clarificar los aspectos a controlar, los mismos se desprenden de los objetivos y metas. Ver cuadro siguiente.

⁸ Nota: Esta propuesta no pretende diseñar un sistema de seguimiento y control, un sistema de información o evaluación, sino aportar para su futuro diseño.

CUADRO N° 12: VARIABLES A CONTROLAR EN EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999

VARIABLE	INDICADORES	INDICADORES DE ÉXITO
CALIDAD		
Motivación	<ul style="list-style-type: none"> -Tipo de aspectos cubiertos en la presentación del Programa. -Grado de identificación de los miembros del grupo comunal con la filosofía del Programa, (antes y después) -Grado de conocimiento del grupo comunal sobre los propósitos del Programa -N° de grupos comunales conformados debido a la presentación del Programa vs. N° de solicitudes atendidas 	<ul style="list-style-type: none"> -Aumentar motivación de los ciudadanos para que conformen grupos vecinales, identificados con filosofía del Programa -Conocimiento de los objetivos y la filosofía del Programa por parte de los beneficiarios
Participación de los actores	<ul style="list-style-type: none"> -Formas de participación de los funcionarios de la USC, -Formas de participación de otras instancias, -Tiempo dedicado a generar participación 	<ul style="list-style-type: none"> -Aportes en el mejoramiento del Curso -Vocación, sensibilidad de trabajo con gr. -Horas y Días trabajados -Mantener N° de integrantes del grupo vecinal que recibe la capacitación
Beneficiarios	<ul style="list-style-type: none"> -Percepción del grupo comunal y de los funcionarios sobre: los beneficios, limitaciones, dificultades y otros aspectos relacionados con la realización e impacto de los diagnósticos. -Percepción sobre seguridad ciudadana, sentimiento de inseguridad -Tipo de problemas en seguridad e infraestructura urbanística que enfrentan las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> -Modificaciones en las percepciones sobre la problemática. / Satisfacción con beneficios obtenidos, limitaciones o dificultades superadas/ El grupo comunal debe asimilar conocimientos básicos. La participación de otras instancias debe orientar, apoyar y fortalecer el Programa
Capacitación (Prestación del servicio)	<ul style="list-style-type: none"> -N° de presentaciones del Programa -N° y tipo de actividades de programadas vs. N° y tipo de actividades ejecutadas. -N° y tipo de personal involucrado en la producción de los resultados vs. N° y tipo de actores involucrados e identificados en el problema. -% de comunidades con diagnósticos y Formas de utilización -% de ciudadanos dispuestos a conformar grupos comunales para recibir conocimientos básicos (antes de iniciar Programa). -% de grupos comunales fortalecidos con conocimientos básicos -N° de grupos comunales fortalecidos vs. N° de solicitudes del servicio -% de grupos que terminan la capacitación y Promedio de miembros en cada grupo -Tipo de contenidos desarrollados -Formas de seguimiento y evaluación -Correspondencia de la capacitación con necesidades del gr. comunal 	<ul style="list-style-type: none"> -Comunidades con Diagnósticos útiles para construir un marco referencial que realmente sobre: la problemática en materia de seguridad; delincuencia, criminalidad; potencialidades, recursos vecinales y acciones para aumentar la seguridad.
Efectos de la Prestación del servicio	<ul style="list-style-type: none"> -Tipo de beneficios generados con la capacitación vs. problemas, acciones desarrolladas -N° de grupos comunales que cumplen con las acciones previstas -Grado de identificación del grupo comunal con el Programa -Tiempo dedicado a org. del gr. comunal, posterior a la capacitación -Se reúnen sin la presencia de instructores -N° de coordinaciones, avisos y ayuda a la policía -Tipo de relación del grupo comunal con la policía -Tipo de Relaciones con el resto de vecinos -Tipo de problemas superados con la capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> -Los grupos comunales deben demostrar un conocimiento adecuado de los diferentes temas cubiertos -Los grupos comunales deben continuar por sí mismos con acciones preventivas y de control del delito, en apoyo y colaboración con los cuerpos policiales
AVANCE		
Cumplimiento en la programación del servicio	<ul style="list-style-type: none"> -Grado de cumplimiento de metas en el tiempo programado -Grado de cumplimiento de actividades en el tiempo programado -Diferencias y razones entre lo programado y ejecutado 	<ul style="list-style-type: none"> -Alcanzar metas en tiempo programado, conocer causas que afectan positiva y negativamente las diferencias observada
COSTOS		
Cumplimiento en el presupuesto del servicio	<ul style="list-style-type: none"> -Grado de cumplimiento de metas y actividades con el presupuesto programado: <u>Recurso humano:</u> horas trabajadas (normales y extras) vs. N° y tipo de personal (profesional, técnico, administrativo, servicios) <u>Recursos materiales:</u> Gastos en papelería, materiales audiovisuales, goma, tijeras, cinta adhesiva, instrumentos de escritura <u>Equipo de oficina:</u> Gastos por uso de Microcomputadoras, impresoras, fax, teléfono, acceso a Internet, conexión a redes, proyector de transparencias -Diferencias y razones entre lo programado y ejecutado 	<ul style="list-style-type: none"> -Cumplir metas y actividades con el presupuesto programado

Fuente: elaboración propia

El control contempla varios pasos: medir el avance de la ejecución, comparar con lo programado y evaluar las divergencias, ejecutar medidas correctivas e identificar los roles para realizar el control. El punto de referencia para los tres primeros, parte del cuadro anterior, en cuanto a los roles se propone los siguientes:

ACTIVANTE: La Dirección pues a esta le compete la toma de decisiones sobre el Programa y el personal.

COTEJANTE: El equipo de Investigación y Diagnóstico o cualquier otro designado por la Dirección, deben comparar lo realizado con lo programado, elaborar informes según sea el caso.

SENSORES: Los beneficiarios, funcionarios (instructores) quienes participan y deben llenar los registros.

El procedimiento para ejecutar el seguimiento y control requiere especificar los lineamientos para registrar o recopilar la información, de ahí que se detallen a continuación.

b) LINEAMIENTOS PARA RECOPIRAR INFORMACION

La información obtenida será de utilidad para: decidir sobre acciones concretas en el proceso de trabajo, supervisar el desempeño, el aprovechamiento del Programa y su evolución (principalmente con los grupos comunales); determinar tendencias en conductas o problemáticas que ayuden a enfocar la planificación de la intervención con criterios más acertados, facilitar reportes resumidos de las acciones y sus resultados. La información puede resumirse e interpretarse a la luz de las metas, objetivos y condiciones del entorno y ayudar a las autoridades superiores en la toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos humanos u otro tipo.

El tipo de información a registrar según la fase del Programa y los registros a utilizar se explica a continuación:

Ingreso o contacto inicial: realizado el primer contacto con el beneficiario, se abre un expediente con la identificación del beneficiario, la persona responsable con quien realizar coordinaciones, dirección, teléfono. Esta información es recogida por la recepcionista.

La presentación del Programa al grupo beneficiario (grupos vecinales, centros educativos, empresas privadas y oficiales de las comisarías), debe contemplar los intereses, expectativas, características organizativas, conocimiento en los temas a tratar y las acciones realizadas por ellos, con esto se fortalecerá los aspectos que estén débiles, se apoyará el proceso de capacitación. Debe determinarse; además, el estado inicial de los beneficiarios, ya que este es el punto de partida que permitirá ir observar cambios a lo largo del proceso y su estado final como producto esperado; se podrá también identificar los beneficios y satisfacciones.

Los registros a utilizar son del N°1 al 6, que identifican al beneficiario, el N°7 es un informe del funcionario sobre la actividad.

El diagnóstico⁹: se recoge la información para identificar al beneficiario, determinar sus condiciones iniciales y luego compararlas con los resultados que se vaya obteniendo en el proceso de capacitación y al egreso del Programa.

Un profesional en Trabajo Social puede valorar por semana o por mes, cuando considere necesario apoyar y dar seguimiento al grupo, para lo que utilizará las técnicas apropiadas y registrará la información en crónicas y en el registro N°8. Las crónicas deben resumir el desarrollo de lo acontecido, registrar las acciones tomadas, las recomendaciones o acciones

⁹ En el caso de las comisarías, centros educativos y empresas privadas no se realiza el diagnóstico, se procede a iniciar la prestación del servicio

a seguir; esto permitirá a comparar experiencias y derivar conclusiones; deben archivarse en el expediente correspondiente.

Los datos obtenidos con el diagnóstico se irán revisando a lo largo de todo el proceso de capacitación, permitiendo intervenir a tiempo para realizar los ajustes necesarios. En el caso de los grupos comunales la información será utilizada por los instructores y por la persona encargada de dar seguimiento y apoyo al grupo, se pueden elaborar resúmenes y estadísticas de los grupos, para informar a la Dirección, para ello es necesario codificar la información que se registre.

Prestación del servicio: la información a registrar debe referirse al seguimiento que se da a los grupos comunales, partiendo de las condiciones diagnosticadas. El seguimiento debe revisar el avance, las acciones y aprovechamiento del Programa, requiere un proceso paralelo a la de la capacitación (implementación de las charlas), por lo que deberá coordinarse con el grupo comunal la periodicidad del seguimiento que hará el profesional de trabajo social.

Los registros a utilizar son el 8 por el trabajador social, los funcionarios deberán registrar la actividad en el registro 9 y distribuir el registro 10 a los participantes al finalizar cada tema.

El profesional de trabajo social deberá actualizar datos, revisar el expediente de cada grupo al que da apoyo y seguimiento, con el fin de cotejar el avance del grupo y la participación de los funcionarios en su labor, valorando la posibilidad de apoyar a los funcionarios en aspectos que presenten debilidades, como podría ser la relación con el grupo meta, el uso de técnicas y otros recursos audiovisuales, inclusive apoyar en resolución de problemas de índole laboral. Elaborará informes mensuales de los resultados de la intervención usando el registro 11.

Evaluación al final del proceso de información, educación: La evaluación del grupo comunal se realiza revisando los registros e informes en el expediente. El perfil de entrada es la referencia para valorar el avance paso a paso en los aspectos de evolución grupal (necesario para apoyar la madurez del grupo y orientarlo a las metas fijadas), de adaptación a tensiones que surgen, como al aprovechamiento de los conocimientos recibidos.

Para las empresas, centros educativos y comisarías que hayan participado en el Programa, la evaluación se orientará a valorar el beneficio percibido, lo cual se hará al terminar la actividad en una sesión de reflexión, registrando la información en crónicas, que puedan ser revisadas y comparadas con otras para derivar conclusiones que se puedan globalizar. Esto implica una tarea ardua en codificación y análisis de datos cualitativos, a los que deberá dedicarse tiempo y esfuerzo, por ello no se definen a priori las variables e indicadores.

Evaluación posterior a la salida del Programa: seis meses después del egreso del grupo comunal del Programa, se valora su condición para verificar que ha realizado acciones según lo establecido, el impacto del Programa, los beneficios, problemas, acciones y otras circunstancias enfrentadas para determinar la necesidad de reiniciar un proceso de apoyo o dar por finalizado completamente la intervención. El procedimiento a seguir dependerá de las condiciones y características que presente el grupo, la información se utilizará los mismos registros mencionados anteriormente y las crónicas; al terminar este nuevo proceso se volverá evaluar.

El cuadro siguiente resume por fases el tipo de información a registrar, el registro a utilizar, la salida esperada y el destinatario de la información.

CUADRO N°13: INFORMACIÓN A REGISTRAR PARA EL SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, 1999

FASE	TIPO DE INFORMACIÓN	REGISTRO	SALIDA	DESTINATARIO
INGRESO Contacto inicial	GRUPOS / CENTROS EDUCATIVOS / EMPRESAS PRIVADAS -Identificación del beneficiario: Comunidad, empresa, centro educativo o comisaría; -Identificación de la persona responsable con quien realizar las coordinaciones -Dirección exacta; Teléfono	Expediente con: Hoja de identificación -Registros 1 al 3 para grupos comunales; 4 al 6 otros beneficiarios; el 7 informe del funcionario	Expediente del beneficiario dividido en secciones, con control de acciones realizadas:	Programador (personal administrativo)
DIAGNÓSTICO	CENTROS EDUCATIVOS / EMPRESAS PRIVADAS -Lista de participantes -Motivo -Conocimiento de los objetivos del Programa -Antecedentes de Medidas o acciones realizadas -Temas cubiertos	-Lista de participantes -Registros en el expediente en forma narrativa	Condición inicial del beneficiario e intereses	Personal Técnico Trabajador social.
	SOBRE EL GRUPO COMUNAL -Perfil de entrada del grupo comunitario -Infraestructura urbana	-Perfil de entrada -Mapas, Registros en el expediente en forma narrativa	Diagnóstico del grupo comunitario	Personal Técnico Trabajador Social
PRESTACIÓN DEL SERVICIO	SOBRE EL GRUPO COMUNAL -Progreso con base al perfil de entrada -Informes de gestión -Comprobación de tema SOBRE CENTROS EDUCATIVOS / EMPRESAS PRIVADAS -Resultados obtenidos -Comprobación de tema SOBRE LOS FUNCIONARIOS -Actividades desarrolladas	-Registros en el expediente en forma narrativa -Registros 8 al 10 -Informes de mensuales de seguimiento	-Consultas al expediente para orientar apoyo y seguimiento (intervención - Informes con: Listas de diagnósticos realizados, cursos, estadísticas de intereses, expectativas etc., del grupo meta; descripción de actividades y análisis	Dirección Personal técnico Trabajador social Ciertos datos serán para usuarios u otros departamentos e instituciones interesadas
EVALUACIÓN FINAL DEL PROCESO	SOBRE EL GRUPO COMUNAL -Alcance del perfil deseado (condición actual vs. condición inicial) -Valoración de acciones realizadas (intervenciones, charlas) -Acuerdos (plan de seguimiento) -Motivos de ingreso/satisfacción expectativas	-Crónicas con resumen de revisión de expediente, análisis de información junto con beneficiarios	Informe en expediente Reporte para la Dirección	- Dirección -Trabajador social -Personal técnico
EVALUACION POSTERIOR AL PROGRAMA	Similar a una evaluación final del proceso, pero con miras a decidir si se necesita reiniciar un proceso de apoyo, valorar adecuación de los grupos a las expectativas del Programa, la información requerida es: -Fecha -Resumen de resultados observados -Recomendaciones, pronóstico -Beneficios, problemas, etc., según machote	-Igual al anterior -Registro 11 -Resumen para la Dirección -Instrumento percepción del grupo comunal	Informe en expediente Reporte para la Dirección Reporte estadístico sobre impacto del Programa en grupos	- Dirección -Trabajadora social -Personal técnico

Fuente: elaboración propia

c) NUEVO MODELO PARA APOYAR Y EVALUAR EL PROGRAMA

Procedimiento para el diagnóstico: la propuesta consiste en lo siguiente:

Iniciar con una técnica de animación - presentación, revisar si hay nuevos miembros; el parentesco entre los miembros, si pertenecen a otros grupos y si el grupo ya estaba formado

o se formó para recibir la capacitación. Esto es importante por la dinámica grupal que puede o no facilitar el alcance de objetivos propuestos y por que los requisitos del Programa estipulan que deben ser 15 personas como mínimo y que residan en diferentes casas, debido a la estrategia que se les enseña.

Continuar con una técnica de análisis centrada en identificar: zonas de riesgo, víctimas, relación con cuerpos policiales, condiciones organizativas del grupo y revise las acciones realizadas, los valores y recursos con que se cuenta. Estos aspectos son esenciales para determinar las condiciones del grupo antes y después del Programa, para asegurar la aceptación de la filosofía que se promueve, medir el impacto y darle cierta permanencia al grupo, previendo que continúen acciones aún después de egresar del Programa.

Cerrar con una sesión de reflexión: profundizar en las condiciones organizativas encontradas, las respuestas o acciones dadas a las situaciones presentadas, clarificar el perfil de entrada; convenir un plan de seguimiento y apoyo sobre estos aspectos y el conocimiento que se vaya adquiriendo con el Programa.

Procedimiento para la práctica supervisada: consiste en una demostración del grupo vecinal de la asimilación de todo el conocimiento adquirido, las conductas, reacciones o ideas del grupo al final del Programa, pero el grupo debe saber que es una práctica para revisarse ellos mismos y mejorar. El proceso es el siguiente:

1. **Motivación:** Primero se deben dar las indicaciones de la actividad a realizar y animar, que se vea como una recreación del conocimiento adquirido, un paso para detectar fallas y corregirlas.
2. **Realizar la actividad:** La actividad debe dejar que expresen el conocimiento en un sociodrama, un juego de roles, una pantomima, un cuento dramatizado, un afiche, el

papelógrafo y otras técnicas de análisis. Estas mismas técnicas se recomiendan usarlas como complemento a las charlas de los instructores en el proceso de capacitación, la diferencia está en que en esta etapa deberán abordarse todos los temas vistos.

3. **Fin de la actividad:** como cualquier otra actividad debe valorarse, para ello es preciso utilizar los registros 7, 8, 9 y las crónicas.

La actividad debe ser conducida por el profesional en trabajo social que de seguimiento y apoyo al grupo y por algún instructor.

Evaluar el programa desde la perspectiva de los grupos egresados: Tiempo después de egresados del Programa (12 meses por lo menos), se puede valorar algunos aspectos desde la perspectiva de los participantes; con el fin de recuperar hechos y opiniones que afectaron la implementación del Programa y de las cuales se debe tener información para mejorar las acciones. Se expone a continuación los objetivos y el procedimiento

OBJETIVO GENERAL

Valorar el Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, de la Unidad de Seguridad Comunitaria, desde la perspectiva de los grupos capacitados y egresados, con el fin de recuperar hechos y opiniones que contribuyan a mejorar y /o adecuar el Programa a las necesidades de los beneficiarios.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Determinar las limitaciones enfrentadas y los beneficios percibidos, con la implementación del Programa.
2. Identificar las acciones realizadas, sus resultados y los aspectos del Programa que proporcionan mayor satisfacción.
3. Valorar la asimilación de los conocimientos básicos impartidos durante la implementación del Programa.

PROCEDIMIENTO

ANTES DE LA ACTIVIDAD

1. Programar fecha, lugar, hora, avisar a los participantes y a los funcionarios involucrados y solicitar el transporte.
2. Efectuar una reunión con los funcionarios involucrados en la actividad, explicar y ponerse de acuerdo con las técnicas a desarrollar, dividir las tareas y responsabilidades, señalar lo importante de hacer un buen uso del tiempo y manejar la técnica.
3. Los funcionarios deben recopilar, elaborar y organizar los recursos materiales y humanos necesarios para desarrollar las técnicas seleccionadas.

DURANTE LA ACTIVIDAD

1. **Introducción:** comentar los objetivos perseguidos, el por qué de la actividad y motivar a la participación. 5 minutos.
2. **Explicación de la actividad:** explicar el procedimiento y las técnicas, para que los participantes seleccionen la de su preferencia para desarrollar su participación, tener en un lugar visible un cartel con las indicaciones de cada técnica o proporcionar a cada grupo una hoja con las indicaciones escritas. 6 min.
3. **Ejecución de la actividad:** 1 hora y 49 minutos en total
 - Dividir a los participantes en 3 grupos; uno se ocupará de trabajar en los beneficios y limitaciones enfrentadas, otro de las acciones realizadas y sus resultados el tercero sobre los aspectos que dieron satisfacción y los que no.
 - Los funcionarios deben orientar - de ser necesario a los grupos -, sin inducir las opiniones de los participantes.

- Cada grupo debe discutir la parte que les corresponde, ponerse de acuerdo en lo que van a decir y hacer, la técnica a seleccionar. 10 min.
 - Luego cada grupo presenta su trabajo para que el resto de participantes, aporten y comenten sobre lo elaborado. Se dan 10 minutos a cada grupo para que hagan la presentación, con igual tiempo para comentar, tiempo total 60 minutos.
 - Receso de 5 minutos
 - Iniciar la siguiente técnica (el pozo de la realidad o puro cuento), explicar el procedimiento. 4 min., y proceder a ejecutar 25 min.
4. Cierre: agradecer la participación, señalar lo importante de los aportes y su utilidad en el mejoramiento del Programa. 5 min.

DESPUES DE LA ACTIVIDAD

El tiempo señalado es flexible, pero no excede las 2 horas de trabajo que habitualmente los funcionarios dedican a trabajar con los grupos comunales, para el registro de la actividad y facilitar la recuperación de todo lo dicho y acontecido se puede utilizar una grabadora, una cámara de video, encargar a un participante o a un funcionario que anote todo lo que se diga y haga, documento que debe archivar en el expediente correspondiente, además de un Informe a la Dirección sobre la actividad realizada y sus resultados.

Eventualmente, todos estos datos cualitativos, pueden ser comparados con otras experiencias, ser analizados y derivar conclusiones importantes para la gestión del Programa.

Otra alternativa que puede ser implementada para recuperar las opiniones y los hechos de los grupos capacitados y de los que egresarán próximamente, es recurrir a una encuesta que recopile la información relacionada con los objetivos propuestos al principio de este

apartado. Igualmente deberán hacer con antelación todos los preparativos para realizar la encuesta y asignar los recursos humanos, materiales y financieros. Esta alternativa tiene la ventaja que de una vez codifica la información y se logra en un tiempo menor que la anterior, pero sacrifica la riqueza de la experiencia participativa.

VIII. INSTRUMENTOS PARA EL SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES

A continuación se muestran los instrumentos diseñados para apoyar la gestión del Programa, los cuales dan información para el seguimiento, control y valoración de las acciones, tanto del Programa como de los beneficiarios.

Registro N°1
IDENTIFICACIÓN DE LA COMUNIDAD

Nombre de la comunidad: _____

Fecha: _____

EXPECTATIVAS Y CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA

¿Cuál creen ustedes que es la misión del Programa? _____

¿Cuál es el interés que el grupo de vecinos tiene en el Programa? _____

¿Quién, quiénes o qué hecho, influyó para que se reunieran hoy a solicitar información del Programa?

El siguiente cuadro muestra los aspectos que cubre nuestro Programa. Marquen la casilla que mejor refleje el grado de información que el grupo tenga sobre el tema.

TEMA	NINGUN TIPO DE INFORMACIÓN	MUY POCOA INFORMACIÓN	ALGO DE INFORMACIÓN	REGULAR INFORMACIÓN	MUCHA INFORMACIÓN	EXTENSA INFORMACIÓN
ORGANIZACIÓN COMUNAL						
LEGAL						
CRIMINOLOGÍA						
POLICIAL						

ACCIONES Y VALORES

¿Qué acciones preventivas o medidas de seguridad tiene la comunidad?

¿Cuál cree que debe ser el comportamiento del grupo de vecinos ante un hecho delictivo?

OBSERVACIONES

Tomar en cuenta disposición para conformar grupo comunal, recibir conocimientos, valores y conductas conforme a la ley, expectativas y nivel académico

Número de asistentes: _____

Firma del funcionario: _____

Registro N°3
LISTA DE PARTICIPANTES

Registro N°5
IDENTIFICACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO

Nombre del centro: _____

Fecha: _____

EXPECTATIVAS Y CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA

¿Cuál creen ustedes que es la misión del Programa? _____

¿Cuál es el interés en el Programa? _____

¿Quién, quiénes o qué hecho, influyó para que solicitaran el servicio que brinda el Programa?

El siguiente cuadro muestra los aspectos que cubre nuestro Programa. Marquen la casilla que mejor refleje el grado de información que el grupo tenga sobre el tema.

TEMA	NINGUN TIPO DE INFORMACIÓN	MUY POCAS INFORMACIÓN	ALGO DE INFORMACIÓN	REGULAR INFORMACIÓN	MUCHA INFORMACIÓN	EXTENSA INFORMACIÓN
Medidas de seguridad						
Instancias de denuncia						
Coordinación con la policía						

ACCIONES Y VALORES

¿Qué tipo de medidas de seguridad tiene este centro educativo? _____

¿Cuál cree que debe ser el comportamiento de los estudiantes de este centro educativo ante un hecho delictivo?

OBSERVACIONES

Tomar en cuenta disposición para recibir la información, descubrir valores y conductas, expectativas)

Número de asistentes: _____

Firma del funcionario: _____

Registro N°6
IDENTIFICACIÓN DEL CUERPO POLICIAL

Fecha: _____

Nombre del cuerpo policial o N° de comisaría: _____

EXPECTATIVAS Y CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA

¿Cuál creen ustedes que es la misión del Programa? _____

¿Qué beneficios esperan del Programa? _____

El siguiente cuadro muestra los aspectos que cubre nuestro Programa. Marquen la casilla que mejor refleje el grado de información que el grupo tenga sobre el tema.

TEMA	NINGUN TIPO DE INFORMACIÓN	MUY POCA INFORMACIÓN	ALGO DE INFORMACIÓN	REGULAR INFORMACIÓN	MUCHA INFORMACIÓN	EXTENSA INFORMACIÓN
Sistema de coordinación con comunidades y empresas						
Tipo de relación con comunidades y empresas						

ACCIONES Y VALORES

¿Qué acciones de acercamiento a las comunidades o empresas privadas han realizado?

¿Cuál cree que debe ser el comportamiento de los efectivos policiales ante un hecho delictivo?

OBSERVACIONES

Tomar en cuenta disposición para recibir la información, descubrir valores y conductas, expectativas)

Número de asistentes: _____

Firma del funcionario: _____

Registro N°7

INFORME DEL FUNCIONARIO SOBRE PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA

Marque con una equis la casilla que refleje el nivel de cumplimiento de los aspectos a cubrir en la presentación del Programa

ASPECTOS CUBIERTOS	TOTAL	PARCIAL	NO SE MENCIONO
OBJETIVOS DEL PROGRAMA			
INTERESES PARA INGRESAR AL PROGRAMA			
REQUISITOS DEL PROGRAMA			
VALORACIÓN DE CONDICIONES DEL GRUPO VECINAL			
OTROS (CUALES): ----- ----- ----- ----- -----			

Observaciones:

Fecha: _____

Firma del Funcionario: _____

**REGISTRO N°8: (PARA USO EXCLUSIVO DEL TRABAJADOR SOCIAL)
DIAGNOSTICO / PERFIL DE ENTRADA / VALORACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL GRUPO VECINAL**

DEFINICIONES DE VARIABLES A CONTROLAR:

VARIABLE: característica que se mide de forma cualitativa o cuantitativa y para la cual se establecen INDICADORES, que ayudan a observar la característica.

VARIABLE PRINCIPAL A CONTROLAR: El Proceso grupal, la adaptación del grupo a los estresores emergentes y la asimilación de conocimientos básicos.

GRUPO: conjunto de individuos interactúan para asociarse en una situación dada con un objetivo determinado.

PROCESO GRUPAL: proceso de desarrollo evolutivo del grupo, que toma en cuenta la interacción dinámica entre sus miembros y el logro de un objetivo propuesto. El desarrollo se dan en las etapas de formación de grupo, conflicto, organización, integración y disolución.

FORMACIÓN DE GRUPO: etapa en que comienza la motivación entre los individuos para formar un grupo y en la cual se suscitan una serie de sentimientos propios de la interacción inicial con otros miembros.

CONFLICTO: etapa positiva en que los miembros del grupo se vuelven adversarios, compiten o se alían para fortalecer la oposición a otros.

ORGANIZACIÓN: etapa en que desarrollan la capacidad de auto dirigirse, aumenta el intercambio de ideas, emociones, se distribuyen funciones y se establece un equilibrio entre lo afectivo, intelectual, volitivo, llegando a la productividad.

INTEGRACIÓN: El grupo funciona como una unidad productiva, enfrentando la vida en grupo, sensible a las necesidades del grupo, hay cohesión y madurez.

DISOLUCIÓN: disminución del interés, cambio a otras actividades, algunos miembros forman otros grupos y otros se integran, reactivan el grupo.

ESTRES: preparación normal y adaptativa de nuestro organismo para resolver las diferentes situaciones que nos demandan solución y en donde el no hallar salidas a las situaciones o demandas, provoca una serie de síntomas que de persistir por tiempo prolongado ocasionan el surgimiento de enfermedades.

ADAPTACION A FUENTES DE ESTRÉS: respuesta del individuo a presiones (internas, externas), a demandas, originadas en la necesidad de acomodarse a la situación, presión o demanda.

ASIMILACIÓN DE CONOCIMIENTOS BÁSICOS: aprovechamiento de los miembros del grupo vecinal.

PROCEDIMIENTO:

1. Marcar con equis los indicadores presentes en el grupo, sumar y señalar la respuesta grupal en la última columna a la derecha. Esto ayuda a visualizar las fases de evolución del grupo para apoyarlo y orientarlo.
2. En el caso de los estresores identificar la reacción hacia el evento, si es indiferente significa que no hay adaptación al estresor, es decir, el grupo no se adapta al evento por lo que no mostrará una reacción adecuada, una reacción de crítica es una regular adaptación y una reacción de apoyo es una adecuada adaptación al evento estresante; esta última es la que se tiene que procurar alcanzar.
3. La asimilación de conocimientos del grupo se valora con la manifestación de reacciones que muestren la existencia de indiferencia, crítica o apoyo hacia los conocimientos y la práctica de lo aprendido. Para informes mensuales, debe tomarse en cuenta el diagnóstico o condición inicial del grupo, las otras variables de este instrumento, los registros del 1 al 10; para completar un informe de condiciones del grupo, para hacer recomendaciones y decidir acciones a realizar.

PROCESO GRUPAL

VARIABLE SECUNDARIA	INDICADORES	RESPUESTA GRUPAL
FORMACIÓN O APARENTE GRUPO	<ul style="list-style-type: none"> - motivación para formar el grupo - ansiedad - temor a participar - comportamiento desintegrado de los individuos - aparición de alianzas o uniones - aparición de personas que hablan más - puntualidad - regularidad en la asistencia - aparición de supuestos básicos de byon - aparición de normas propias del grupo - mayor verbalización 	Ante la presencia de 8 indicadores existe formación del grupo
		Ante la presencia de 3 o menos indicadores no existe formación del grupo
CONFLICTO	<ul style="list-style-type: none"> - aparición de enojos contra los que no se conducen bien - abandonos por conflictos personales - Inadaptación del grupo - desacuerdo con objetivos y medios - miembros que se convierten en adversarios - conflictos por valores, normas, objetivos, personalidades 	Ante la presencia de 4 indicadores se está en la etapa de conflicto
		Ante la presencia de 2 o menos indicadores la etapa de conflicto no ha iniciado
ORGANIZACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - organización espontánea - baja de la ansiedad en el grupo - división del trabajo - aparición del líder - aparición de mayores responsabilidades - auto identificación - más aceptación - intercambio de ideas, emociones - fortalecimiento de lo afectivo - equilibrio entre lo afectivo, intelectual - productividad incipiente 	Ante la presencia de 8 indicadores se está en la etapa de organización del grupo
		Ante la presencia de 3 o menos indicadores no inicia la etapa de organización del grupo
INTEGRACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - unión, cohesión del grupo - productividad - liderazgo repartido entre los miembros - capacidad para funcionar sólo - madurez grupal 	Ante la presencia de 3 indicadores se está en la etapa de integración
		Ante la presencia de 1 indicador no inicia la etapa de integración
DECLINACIÓN Y MUERTE DEL GRUPO	<ul style="list-style-type: none"> - disminución de interés - orientación de miembros a otras actividades - formación de nuevo grupo o reactivación del proceso 	Ante la presencia de 2 indicadores se está en la declinación y muerte del conflicto
		Ante la presencia de 1 indicador la declinación y muerte del grupo no ha iniciado

ADAPTACIÓN A ESTRESORES

VARIABLE SECUNDARIA	INDICADORES	RESPUESTA GRUPAL		
		INDIFERENCIA	CRÍTICA	APOYO
		No hay interés ante evento estresor, los sentimientos y conductas de los otros	Respuesta disfuncional ante evento estresor, sentimientos y conductas de los otros	Respuesta funcional ante evento estresor los sentimientos y conductas de los otros
CONTACTO ESTRESANTE DE UN MIEMBRO DEL GRUPO	<ul style="list-style-type: none"> -Problemas de asistencia de un miembro del grupo -Pérdida o deserción de un miembro importante del grupo -Problemas con el aprendizaje de un miembro del grupo -Dificultad de un miembro del grupo para relacionarse adecuadamente con los vecinos de la comunidad 			
CONTACTO ESTRESANTE DE TODOS LOS MIEMBROS DEL GRUPO	<ul style="list-style-type: none"> -Problemas de asistencia de la mayoría -Pérdida o deserción de la mayoría de los miembros -Problemas con la asimilación del tema en la mayoría de miembros -Dificultad del grupo para relacionarse adecuadamente con los vecinos de la comunidad -La situación económica incide en el grupo -Los aspectos políticos afectan el grupo -Mudanza de vecinos 			
ESTRÉS EN ETAPAS DE EVOLUCION GRUPAL	<ul style="list-style-type: none"> -Cambios en la composición del grupo -Problemas en la evolución del grupo -Cambios en la dinámica grupal 			
ESTRÉS POR PROBLEMAS DE ACEPTACIÓN DE FILOSOFIA Y RECOMENDACIONES DEL PROGRAMA	<ul style="list-style-type: none"> -Valores antagónicos -Expectativas no satisfechas -Papeles no acordes con lo esperado -Recomendaciones ignoradas o no comprendidas 			

ASIMILACIÓN DE CONOCIMIENTOS BÁSICOS DEL CURSO

AREA TEMATICA	INDIFERENCIA	CRITICA	APOYO O PRACTICA
	No hay interés de la mayoría del grupo en el tema	Reacciones o acciones no acordes con lo recomendado y esperado del grupo	Reacciones o acciones acordes con lo recomendado y esperado del grupo
<p style="text-align: center;">ORGANIZACIÓN COMUNAL</p> 1. Construcción y difusión de sistemas de seguridad 2. Análisis situacional de la comunidad 3. Metodología para implementación de acciones preventivas 4. Características organizativas para la acción			
<p style="text-align: center;">CRIMINOLOGÍA</p> 1. Interpretaciones criminológicas del delito 2. El sitio del suceso en la escena del delito 3. Prevención en el sitio del suceso 4. Técnicas de identificación			
<p style="text-align: center;">LEGAL</p> 1. Denuncia 2. Legítima defensa 3. Aprehesión Civil			
<p style="text-align: center;">POLICIAL</p> 1. Contacto policial 2. Violencia doméstica 3. Medidas cautelares 4. Técnicas de defensa 5. Técnicas de aprehensión civil 6. Orden de aprehensión comunitaria			

Fuente: elaboración propia

Registro N°9
INFORME DE GESTION

1. Tema abordado: _____

2. Problemas o limitaciones enfrentadas (enumere):

3. Indique las técnicas utilizadas en su labor (marque con equis):

TECNICAS

1. /_/ Expositiva (charla, conferencia)
2. /_/ Vivencial (actuación, animación, análisis individual o grupal, de comunicación, de organización y planificación u otra)

4. Indique los recursos audiovisuales utilizados en su labor (marque con equis):

RECURSOS

1. /_/ Fotografías
2. /_/ Diapositivas
3. /_/ Filminas
4. /_/ Transparencias
5. /_/ Esquemas
6. /_/ Mapas conceptuales
7. /_/ Fanelógrafo
8. /_/ Portafolio
9. /_/ Periódico mural
10. /_/ Dibujo
11. /_/ Grabación
12. /_/ Vídeo

5. Recomendaciones:

Firma funcionario: _____

Fecha: _____

NOTA: Un registro por tema impartido.

Registro N°10
VALORACIÓN DE LA ACTIVIDAD

1. Califique de 0 a 5 la participación de sus compañeros (miembros del grupo), en la actividad de hoy (encierre en un círculo el número seleccionado):

0 1 2 3 4 5

2. Califique de 0 a 5 su participación en la actividad de hoy (encierre en un círculo el número seleccionado):

0 1 2 3 4 5

3. La labor desempeñada por el instructor hoy despertó en un usted:

1. El deseo de practicar lo aprendido
2. Interés
3. Aburrimiento
4. Indiferencia
5. Nada
6. Otro (cuál): _____

4. La idea principal del tema de hoy es:

5. Dos ideas secundarias del tema de hoy son: _____

Fecha: _____

Firma del instructor: _____

NOTA: Un registro por cada participante cada vez que se imparte un tema

Registro N°11
RESULTADO DE LA INTERVENCIÓN

Mes: _____

Año: _____

Nombre del funcionario: _____

En las columnas modificación de la situación, imposible modificar situación; indique el número de grupos comunales o funcionarios que fueron atendidos por usted según el motivo que se indica en la primera columna.

MOTIVO DE LA INTERVENCIÓN	MODIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN	IMPOSIBLE MODIFICAR SITUACIÓN	TOTAL
SOBRE EL GRUPO COMUNAL			
Aspectos vinculados al proceso grupal			
Aspectos vinculados a la adaptación del estrés			
Aspectos vinculados a la asimilación de conocimientos			
Otros (Cuál): _____ _____ _____			
SOBRE LOS FUNCIONARIOS			
Aspectos vinculados a las relaciones laborales			
Aspectos vinculados a la relación con el grupo meta			
Aspectos vinculados con las técnicas y recursos en la labor diaria			
Otros (Cuál): _____ _____			

NOTA: instrumento para tomar en cuenta en la evaluación del Programa

IX. EXPOSICIÓN Y VALIDACIÓN DE RESULTADOS

El presente apartado responde al último objetivo específico de este estudio:

Discutir con los funcionarios directamente involucrados en el Programa, los resultados del diagnóstico y la propuesta elaborada, a partir del proyecto de intervención, con el propósito de validar las acciones realizadas y contribuir al mejoramiento del servicio estudiado.

Las diferentes etapas del proyecto de graduación fueron expuestas a los funcionarios del Programa os resultados del diagnóstico y la propuesta formulada -a partir del proyecto de intervención elaborado-, fueron expuestos ante las personas miembros del Programa. A continuación se incluye la Ayuda Memoria de la actividad realizada.

LUGAR: Oficina de la Unidad de Seguridad Comunitaria

FECHA Y HORA: 28 de Octubre, 1999. A las 9:30 a.m.

RESPONSABLE: La estudiante de trabajo final de graduación

PARTICIPANTES: Lic. Maryorie Rodríguez, Directora de la Unidad de Seguridad Comunitaria, Jeffry Wright Vassell, funcionario con quien se coordinó, Br. Yoleny Villalta Calderón, estudiante de tesis, Msc. Carmen M. Romero, Directora de tesis y tres funcionarios más.

METODOLOGÍA: Exposición de resultados y discusión. Se utilizó el rotafolio como apoyo audiovisual.

RESULTADOS

- Reconocimiento de los aportes del diagnóstico y la propuesta realizada.

- Interés de la dirección por efectuar una reunión de personal con el fin de reorganizar el Programa.

- La Directora manifiesta interés por designar a un equipo labores que liberen al mismo tiempo la carga de la Dirección y se ocupe de la programación, seguimiento y control.

ACUERDOS

Entrega de un disquete con copia del documento que contiene las metas y objetivos para el año 2000 y la nueva estrategia del programa.

La Directora del Programa manifiesta su interés por proporcionar a la estudiante un informe con los resultados de la reorganización, con el propósito de someterlos a su consideración.

X. CONCLUSIONES

1. El tema de la seguridad ciudadana resulta complejo para su análisis, pero el estudio realizado aporta una aproximación conceptual de lo que ésta debe ser. Debe proporcionar el disfrute y pleno ejercicio de los derechos y deberes, la protección de los bienes, la integridad personal y calidad de vida. Debe también, alimentarse de valores pacifistas, humanistas y democráticos, lo cual implica; construir un modelo de sociedad que privilegie la salud mental, física y espiritual, el cambio en las formas de organización social, los valores proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, una sociedad que desafíe las diferencias étnicas, de clase social, para así propiciar la solidaridad y la convivencia armoniosa. Bajo esta perspectiva, la seguridad ciudadana es una condición fundamental y necesaria para la armonía social, que requiere de un manejo adecuado de la conflictividad social.
2. Dado que, la seguridad ciudadana es percibida por la población como una justa aplicación de la justicia y como una condición que asegura el bienestar personal y de los bienes materiales; la gestión de la seguridad (responsabilidad estatal), debe contemplar una adecuada Administración de la Justicia y la eficacia de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. Es decir, leyes justas, sin vacíos, ni portillos por los que se pueda evadir la ley, aplicada sin distinción, con la certeza de la función sin mancha de los jueces. Con una policía oportuna, profesional y un sistema penitenciario eficiente. Lo anterior significa, que la intervención en la seguridad debe ser integral y coordinada, porque los problemas sociales requieren respuestas

con esas características. La Seguridad Ciudadana no debe ser una meta, sino el más lógico ejercicio de un derecho

3. La intervención o la gestión para atender la problemática de la seguridad, enfrenta varios obstáculos:
 - a. La aplicación del concepto y la operacionalización de los principios en que se fundamenta.
 - b. El facilitar la gestión de los Programas y su evaluación. Condición esencial para el éxito de los planes nacionales.
 - c. El enfrentar la sectorialización o compartamentalización en la atención del problema.
 - d. La intervención integral y coordinada de todos los organismos involucrados, a la par de la participación de la sociedad civil.
 - e. El buscar otras alternativas de solución, el replanteamiento de programas, proyectos sociales, el cruce de enfoques, la complementariedad, la optimización y el compartir los recursos, en vez de la competencia por ellos.
 - f. La revisión de las acciones, la reflexión y el análisis de la problemática y los medios para intervenir en ella, la realimentación de los procesos desarrollados, la construcción de bases de datos para consultas inter e intra institucionales.
4. Lograr lo anterior, no sólo requiere de voluntad política para construir un nuevo modelo de sociedad; sino también, que en la gestión de la conflictividad social, se incorpore a la ciudadanía para algo más que comités de vigilancia comunal. Esto

podría bajar los índices de delitos y otros males sociales con los que se relaciona la seguridad. El proceso propuesto es largo, debe abordar por diferentes vías y de manera integral, un mismo problema y modificar patrones culturales arraigados en las personas, necesita el respaldo de las más altas autoridades estatales, para modificar las formas de organización administrativa, el manejo de métodos y técnicas de trabajo novedosos y acordes con las características del grupo meta; de lo contrario, la tendencia será impulsar acciones burocráticas y asistenciales, como los que usualmente absorben a los departamentos y dependencias institucionales.

5. Aunque no se puede generalizar, los planes, programas y proyectos que no tienen su origen en las organizaciones de base o que presentan características de burocratización, tienden al asistencialismo, es decir, a proveer un servicio que atenúa la situación, pero que no la resuelve, genera pasividad y la expectativa de que el Estado debe resolverlo todo solo. En este sentido, la tarea para la gestión de la seguridad debe trascender lo asistencial y evitar que la producción de servicios de formación en seguridad presenten éstas características de forma muy marcada o predominante. Realizar lo propuesto es difícil, de cierta complejidad, demanda voluntad política, interés y compromiso de todos los actores involucrados; lo que no significa que sea imposible
6. Otra de las conclusiones finales de este estudio y que interesa destacar, es sobre la participación de la ciudadanía en materia de seguridad. En este sentido, se debe mencionar que la participación no se decreta, no es automática o espontánea, se aprende y se construye. De ahí que, para aumentar las probabilidades de éxito de los

programas que la buscan, sea necesario provocar cambios en la conciencia que conduzcan a asumir la realidad de forma cuestionadora, analítica, reflexiva; para que así, las personas se decidan a tomar parte en la construcción de su propia historia, de su realidad y realicen acciones para modificarla.

7. No existe una única estrategia para desarrollar la participación, para que el Programa de Formación en Seguridad genere comunidades proactivas, comprometidas, solidarias, exitosas en las acciones que emprendan; pero como recomendación se puede señalar que se debe mejorar la metodología del Programa. Lo cual puede fortalecerse si se abren espacios para que los diferentes actores conjuntamente reflexionen y propongan acciones que renueven, reformulen y reorienten lo realizado, esto constituiría un paso gigantesco que trasciende lo asistencial y facilita la “sacudida de la conciencia”.
8. Por otra parte, también es importante destacar el trabajo con las comunidades. Sin embargo, el mismo necesita revisar su estrategia, con el fin de que madure y se fortalezca. Además, se debe aclarar los alcances de la participación de la ciudadanía en materia de seguridad, limitarla a un Curso, a grupos de alerta cuyo funcionamiento sea ser ojos y oídos de la policía es un aporte ciudadano valioso, pero se queda corto ante las formas posibles de participación que pueden reducir o eliminar, las condiciones que propician el fenómeno de la delincuencia.
9. La participación debe ir más allá de una organización comunitaria o un sistema de alerta. Los grupos capacitados por el Programa deben constituirse en un medio para orientar y dirigir la participación ciudadana-, deben cumplir con los requisitos

mínimos en conocimientos, habilidades y destrezas para su funcionamiento, manejar información de su realidad, funcionar como equipo, con funciones distribuidas equilibradamente, estar dispuestos a materializar una iniciativa colectiva y ha afrontar los problemas que surjan en el camino y estar vinculados a los programas de las diferentes instituciones, para que sus acciones no sean parciales, sino integrales. Estos y otros elementos deben ser considerados en la capacitación de los grupos, para el desarrollo de sus habilidades y destrezas.

10. En cuanto al método para generar participación y lograr que la prevención realmente produzca un efecto impactante, “no existen recetas” que se puedan aplicar fácil, estandarizada y rápidamente. Lo metodológico es complejo porque implica sustentar teóricamente, organizadamente y rigurosamente, cada momento de la intervención; la experiencia práctica debe sistematizarse periódicamente con el propósito de confrontar los principios orientadores y filosóficos con los resultados.
11. Para resultados permanentes en el tiempo y de impacto, la intervención debe insertarse en el proceso de cada comunidad, respetar sus características, valorar sus necesidades y aspiraciones en materia de seguridad. El trabajo con los grupos conformados conlleva poner en marcha un proceso donde se impulsa la toma de conciencia y la reflexión crítica. La estrategia pedagógica debe contemplar además, de los temas ya previstos en el “Curso de formación”, la visualización de los participantes como protagonistas del proceso, los cuales son sujetos con potencialidades; la experiencia de aprendizaje debe posibilitar la apropiación de la realidad vivida, dar cuenta de ella y compartirla con otros. Lo que significa registrar,

evaluar, sistematizar y publicar lo realizado con sus debilidades, fortalezas y resultados obtenidos.

12. Lo anterior, requiere de recurso humano calificado, con conocimientos en trabajo con grupos, manejo de conflictos, planificación, metodología participativa, evaluación participativa, habilidad, destrezas para llevar a los grupos a su autosustentación. Esta labor es tarea para los Trabajadores Sociales.
13. Con relación al Programa de Formación en Seguridad Comunitaria, es importante mencionar que otra de las reflexiones finales de este estudio, se orienta a resaltar el Programa como una herramienta indispensable para aumentar las medidas de seguridad del hogar y del vecindario, para promover el establecimiento de una red vecinal de apoyo que aumenta sentimientos de seguridad, como medio para divulgar información relativa a la seguridad.
14. Interesa mencionar también, una debilidad en el Programa que debe ser resuelta para mejorar el impacto, tal es el caso de la utilización de la técnica de charlas como única pedagogía. En este sentido, es preciso aclarar que una serie de charlas no prepara a las personas para un trabajo preventivo, de coordinación institucional y de organización comunitaria. Sino que esta tarea requiere desarrollar procesos participativos, donde se acompaña a la población beneficiaria, se les apoya y da seguimiento, para así, fortalecerlos y que puedan auto sustentarse.
15. El “Curso de seguridad comunitaria” no es un programa, debe ser visualizado como un proyecto, que debe acompañarse de otros proyectos para complementar su labor

y alcanzar los propósitos del PNPC; para ello es menester contar con los recursos humanos y materiales suficientes y pertinentes.

16. Los resultados del estudio confirman la necesidad de desconcentrar el Programa y lo indispensable de proporcionarle las condiciones financieras, administrativas y de recursos humanos pertinentes, para brindar una cobertura efectiva, oportuna y con mejores resultados.
17. Finalmente y no menos importante, vale decir que el conocimiento adquirido con el estudio realizado, faculta a recomendar a las autoridades responsables de la ejecución del Programa, la incorporación de profesionales de Trabajo Social, para apoyar los procesos de gestión y participación comunitaria, ámbitos para el Trabajo Social.
18. Se recomienda a las autoridades universitarias, especialmente a la Escuela de Trabajo Social, tomar en cuenta este tipo de Programas para la participación de estudiantes en prácticas académicas y de servicio a la comunidad.

XI. BIBLIOGRAFIA

LIBROS

1. Astorga Alfredo, Van Der Bijl Bart. **Manual de Diagnóstico Participativo**. 2da. Edición. Editorial HVMANITAS. Buenos Aires, 1991.
2. Festinger L.; Katz D. **Los métodos de investigación en las ciencias sociales**. Capt. 10. Editorial Paidós - Buenos Aires.
3. Hall, Richard. **Organizaciones, estructura y proceso**. SEDERSA, España. 1981.
4. Hasenfeld, Yekeskel. **Organizaciones al servicio del hombre**. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.
5. Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; Baptista Lucio, Pilar. **Metodología de la Investigación**. Editorial Mc Graw Hill. México, DF. 1995.
6. Kast, Fremont y Rosenweig, James. **Administración en las organizaciones - un enfoque de sistemas**. McGraw Hill. México, 1986.
7. PICK, Susan; López Ana Luisa. **Cómo investigar en Ciencias Sociales**. Editorial Trillas. Tercer edición. México. 1984.
8. Pichardo Muñoz, Arlette. **Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales**. 3 Edición. Editorial Universidad de Costa Rica. 1984. 230p.
9. Ruíz Olabuenaga, José; Ispizua Ma. Antonia. **La descodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa**. Publicaciones de la Universidad de Deusto. Bilbao, 1989.

10. Taylor y Bogdam R. Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Editorial Paidós. España, 1992.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES Y PLANES DE GOBIERNO

1. Abarca, Domingo. Marco teórico conceptual y operativo de la Unidad de Seguridad Comunitaria. Propuesta. Mayo 1998.
2. Administración Figueres Olsen. Gobernando en tiempos de cambio. 1998.
3. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Comisión permanente de Asuntos sociales. Comisión que estudie y analice el aumento de la criminalidad en el país y el deterioro de la seguridad ciudadana. Expediente N°13 407. San José, 14 de abril de 1999.
4. Ministerio de la Presidencia. "Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible." 1994-1998.
5. Ministerio de la Presidencia. 1998. "Gobernando en tiempo de cambio: La administración Figueres Olsen". San José, Costa Rica.
6. Ministerio de Seguridad Pública. "Guía de comités de barrios". Unidad de Seguridad Comunitaria. 1998.
7. Ministerio de Seguridad Pública. "Reglamento para la constitución de comités." Unidad de Seguridad Comunitaria. 1998.
8. Ministerio de Seguridad Pública. Manual de Funciones. Unidad de Seguridad Comunitaria. Junio, 1998.
9. Ministerio de Seguridad Pública. Resumen informe de labores 1994-1998.

10. Partido Unidad Social Cristiana. Programa de Gobierno 1998-2002.

REVISTAS

1. Bermúdez Marlen. "El análisis de contenido. Procedimientos y aplicaciones" En: Revista de Ciencias Sociales. N°24, Pág. 71-80, 1982.
2. Claramunt Montero, Cecilia. Reflexión epistemológica a la metodología de la Investigación - Acción. En: Actualidades en Psicología. Instituto de Investigaciones Psicológicas. C.S. U.C.R. Vol. 4. N° 37. 1998.
3. Fernández, David. 1997. "Apuntes sobre seguridad pública y derechos humanos (derecho a vivir sin miedo)". En: Revista Umbral XXI. N° 4.
4. Informe de la Comisión Nacional de Justicia Criminal. 1996. "Hacia un nuevo modelo de policía". En: Revista de Ciencias Políticas. N°42. I - II semestre, Pág. 1-36.
5. Morera, Nidia. "La Gerencia Social: herramienta indispensable para la conducción de servicios sociales". En: Revista Costarricense de Trabajo Social. 1995.

PUBLICACIONES EN CD ROM

1. Halbfinger, David M. "Records Detail a False 1992 Murder Confession". En Journal: The New York Times [NYT]. Jan 7, 1998 Sec: B p: 1 col: 2. ISSN: 0362-4331
2. Jacobs, Andrew. En Journal: The New York Times [NYT]. Jan 11, 1998 Sec: 1 p: 22 col: 1. ISSN: 0362-4331

3. Lardner James, 1997. "Better Cops, Fewr Robbers". En: The New York Times Magazine, 9 de febrero, pág. 45.
4. Partin, Mike. "Policeman Falls Off Bridge". En Journal: The New York Times [NYT]. Jan 5, 1998 Sec: A p: 12 col: 6. Kentucky. ISSN: 0362-4331.
5. Preston, Julia. "Mexico Accuses Policeman Of Helping Arm Mass Killers". En Journal: The New York Times [NYT]. Jan 13, 1998 Sec: A p: 8 col: 1. ISSN: 0362-4331.
6. Schemo, Diana Jean. "In Venezuela 'Year of Rights,' The Police Kill More Youths". En Journal: The New York Times [NYT] Dec 6, 1997 Sec: A p: 1 col: 2. ISSN: 0362-4331

TESIS

1. Azofeifa Viquez Enrique. 1970. El poder de policía. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica.
2. Céspedes Chinchilla Gustavo; Molina Valverde Mauricio. 1996. La participación de la policía en el acopio de la prueba. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. San Pedro.
3. García Cabezas Carlos Ml. 1996. La política efectiva ayuda al derecho. Tesis para optar por la licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica.
4. Montero Acuña Alejandro. 1996. La Comisión del delito de abuso de autoridad y la policía administrativa (con énfasis en la Guardia Civil). Tesis par optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, San Pedro.

5. Zamora Cordero, Mario E. 1994. *Análisis Jurídico Institucional de la Policía Administrativa en Costa Rica*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica, San Pedro.

PERIODICOS

1. ----- "Un circulo infernal". *La Nación*. 20 de octubre, 1999. Pág. 13 A.
2. Castillo, Luis. "Policía con manos vacías." En *La Nación*. 18 de mayo, 1998, Pág. 18A.
3. Guevara M., David. "Gobierno tras 1000 policías más". *La Nación*. 2 de Diciembre, 1998. Pág. 4 A.
4. Méndez G., William. Reformas a la Ley de Psicotrópicos. Cierran espacio al lavado. *La Nación*. 20 Abril. 1998, p. 6-A.
5. Orozco Ángela. 1996. "Acusan a país de explotar policías." *La República*, 5 de diciembre, 1996.
6. Parra Ana María. "¡Arriba las manos!". *La Nación*. 25 de agosto, 1999. Pág. 1 y 5 Viva.
7. Peralta Q., Rodrigo. "Policías reclaman por falta de pago." *La República*, 20 de diciembre, 1997.
8. Quesada Chanto, Basilio. "500 policías más en 1997." *La República*, 18 de julio, 1996.
9. Suñol, Julio y Solís Franklin. 1998. "Convocan a guerra nacional contra el crimen." *La República*, sábado 18 de abril.

10. Vizcaíno, Irene. Bancos privados crean policía. La Nación. 13 de mayo, 1998. Pág.16A.

DOCUMENTO EN BORRADOR:

1. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) Proyecto "Seguridad Ciudadana en Centroamérica. Rico, José Ma. Seguridad Ciudadana en Centroamérica. En el marco del Convenio de cooperación República de China en Taiwán-Centroamérica. "Anexos del 1 al 7". San José, 1998.
2. Molina, Lorena y Morera, Nidia. Gerencia de servicios sociales. 1996. Texto didáctico en prensa.
3. Morera, Nidia. La gerencia de organizaciones productoras de servicios sociales. 1997. Material mimeografiado.

FORO: SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA PENAL: Perspectiva de la sociedad civil. Programa de las Naciones Unidas. Proyecto Regional de Justicia. Hotel Corobicí. San José, Costa Rica. 23 y 24 de marzo de 1999

Tema:

"Criminalidad, intervención penal democrática y sociedad civil: el proceso de reforma en América Latina". Sr. Alberto Binder, Director del Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) de Argentina. Programa de las Naciones Unidas. Proyecto Regional de Justicia. Hotel Corobicí. San José, Costa Rica. 23 de marzo de 1999

ANEXOS

ANEXO N°1

LISTA DE COMUNIDADES ATENDIDAS Y GRADUADAS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD COMUNITARIA, DICIEMBRE 1998.

SAN JOSE

CANTON CENTRAL

NOMBRE	FECHA DE INGRESO
Los Geráneos	24-6-98
Los Olivos	23-6-98
Barrio Colombari	30-6-98
Barrio Guell #2	14-7-98
Residencial el Bosque	6-6-98
El bosque	8-7-98
Barrio México	20-7-98
Barrio México	20-7-98
Calle las hojas	29-5-98
San Marino	11-8-98
Urb. Porras	24-7-98
Rositer Carvallo	22-7-98
Urb. Vista Hermosa	14-7-98
Cristo Rey	5-9-98
La arboleda	18-5-98
Barrio Carit	2-7-98
ASERRI	
Barrio San Luis	29-7-98
Barrio San Martín	30-6-98
Póas de Aserri	26-6-98
Tres Marias	3-6-98
ESCAZU	
El Higuerón	29-7-98
Calle Entierrillos	30-6-98
Santa Teresita	3-7-98
Calle Palo campana	2-7-98
GOICOECHEA	
La Pradera	11-8-98
Kurú	23-7-98
El encanto (3)	14-7-98
Ciudadela Rodrigo Facio	27-7-98
Yorusti	9-7-98
Purral	12-9-98
Mata de Plátano	
La Trinidad Mozotal	1-9-98
MONTES DE OCA	
Urb. Europa	21-7-98
Alma Mater	23-7-98
La Marsella	26-5-98
El Rodeo	1-6-98
Sabanilla	24-7-98
TIBAS	
La Florida	3-7-98

San Rafael		8-7-98
Las Rosas (2)		24-6-98
El Rey		23-2-98
Las rosas		29-6-98
León XIII		11-9-98
	CORONADO	
Las Manolas		30-6-98
San Pedro		29-7-98
	MORAVIA	
El Ciprés		2-7-98
Guayabales		15-4-98
Llanos de Toledo		3-8-98
Los Sauces		23-7-98
Urb. Une MOPT		24-7-98
Jardines de Moravia		10-8-98
	ZAPOTE	
B. San Gerardo		15-6-98
	CURRIDABAT	
Las Orquídeas		20-8-98
Urb. Europa		24-7-98
B. María Auxiliadora		27-5-98
Barrio Chapultepec		7-7-98
	DESAMPARADOS	
San Lorenzo		26-5-98
Calle Churruca		1-7-98
Los naranjitos		6-7-98
Gravilias		11-7-98
El Porvenir		7-7-98
La esperanza		25-5-98
Santa Rita		22-7-98
La Paz		6-11-97
Las cascadas		3-7-98
	ALAJUELITA	
La Aurora		22-7-98
Chirivico		30-6-98
Residencial Aguilar Machado		22-7-98
Concepción Arriba		2-7-98
Urb. Corina Rodríguez		
	SANTA ANA	
Calle Cubillo		13-7-98
El Progreso		10-10-97
Valle del sol		2-7-98
	PAVAS	
La favorita		20-7-98
Barrio San Bosco		29-5-98
	HEREDIA	
	CENTRAL	
Guararí		23-7-98
Los Lagos		6-7-98
Los nisperos (3)		14-7-98
Cifuentes		8-7-98
Urb. Las Flores		3-8-98
Barrio La Flor		21-7-98

La Aurora		30-7-98
Residencial Claretiano		7-7-98
Barrio Fátima		2-7-98
Jardines univers. 1		13-7-98
Residencial San Francisco		10-7-98
	BARVA	
La gruta		15-7-98
San Pedro		30-6-98
Urb. Santander		9-7-98
	SANTO DOMINGO	
Calle Caballeros		3-7-98
Los Ángeles		2-9-97
	SAN RAFAEL	
Palmar Getsemaní		11-7-98
Barrio El Paraíso		1-7-98
	SAN JOAQUIN	
S. Joaquín		16-7-98
Barrio Corazón de Jesús		13-7-98
	SAN PABLO	
Ciudadelas Miraflores		28-7-98
	SAN ISIDRO	
Urb. Colonia Isidreña		31-7-98
	ALAJUELA CENTRAL	
Villa Elia		30-7-98
Llanos del molino		1-7-98
La florida		2-7-98
Sabanilla		28-7-98
Ciudadela Muñoz		27-7-98
Urb. La Meliza		18-8-98
	SAN RAFAEL	
San Rafael Ojo de agua		6-7-98
	CARTAGO TRES RIOS	
San Francisco		21-8-98
Villa de Ayarco		21-8-98
	PARAISO	
Barro Hondo		23-6-98
Puricil Tapantí		8-8-98
	SAN RAFAEL	
La amistad		8-6-98
	SAN CRISTÓBAL NORTE	
Llano Los Ángeles		6-7-98
	LA UNION	
Calle Naranja		17-7-98
	TEJAR	
Santa Gertrudis		27-7-98
	EL GUARCO	
Lourdes Agua Caliente		15-7-98
	CENTRAL	
Villa Fontana		31-7-98
	COMUNIDADES GRADUADAS	
Los Robles		

Jardines de Tibás
Parques del norte
Claraval mata plátano
Barrio Guell
Las rosas
El carmen
San Joaquín de flores
Barrio Fátima
Tejarillos
San Francisco
Jardines
Los alamos
Jardines barrio San José

Fuente: Unidad de Seguridad Comunitaria, Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública

ANEXO N°2

LISTA DE FUNCIONARIOS DE LA UNIDAD DE SEGURIDAD COMUNITARIA,
NOVIEMBRE DE 1998.

PERSONAL POLICIAL

Ten. Cnel. Luis A. Hernández González
May. Evelio Quirós Angulo
Capitán Cesar Segura Sandí
Ten. Swamy Flores Rodríguez
Ten. Elder Gonzáles Guerrero (estudiante de criminología)
Ten. Alexander Cabezas Alvarado
Ten. Jorge Gómez Vargas
Sarg. Tito Eduarte Hernández
Sarg. Javier Araya Chinchilla
Sarg. Leonardo Brenes Gómez (estudiante de criminología)
Sarg. Carlos González Muñoz
Cabo Jorge Vargas Chacón
Raso Juan Mora Sequeira
Raso William Hidalgo Otárola
Raso Mario Noel Calderón

PERSONAL TÉCNICO

Alfonso Chacón Mata (abogado)
Ana M. Jiménez Serrano
Guillermo Machado Fallas (administrador de empresas)
Lizbeth Segura Calderón (estudiante de derecho)
Magali William Dobson (planificadora social)
Yira guerrero Arroyo (administradora de empresas)

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Bernarda Agüero
Jeffry Wright Vassel
Nora Cascante Arias
María E. Castro Morales
Blanca Hidalgo Madrigal

ANEXO N°3

LISTADO DE METAS DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN SEGURIDAD
COMUNITARIA, 1999

- Que al finalizar julio de 1999, se haya efectuado el proceso de capacitación sobre el Programa de seguridad Comunitaria, en la tercera, cuarta, sexta, onceava comisaría y la de Puntarenas.
- Que al finalizar julio, se haya creado un sistema de comunicación policía comunidad organizada, para la respuesta inmediata.
- Que al finalizar julio, se haya establecido el enlace policía comunidad en las 30 comunidades (Desamparados, Goicoechea, San Francisco, Rincón Grande y Puntarenas).
- Que al finalizar abril se hayan graduado y entregado los respectivos rótulos a 63 comunidades.
- Que al 16 de abril este editada la memoria del convivió
- Que al 12 de mayo se haya desarrollado el modelo del Plan de acción comunitaria en las comunidades de San Gerardo, barrio Pinto, tres Marías, Valle del Sol, Porvenir, Los Guido, Rodrigo Facio.

Fuente: Cartel de metas y objetivos, USC.

ANEXO N°5 ESTADO DE LA CUESTION

El análisis de la bibliografía consultada permitió obtener un conocimiento general sobre: La Policía, la Seguridad Comunitaria y la Seguridad Ciudadana, facilitando eventualmente, el definir el área problema de interés, el hallar factores que contribuyen a la aparición de la problemática en seguridad, el cómo se manifiesta esa problemática e identificar las acciones que se han desarrollado para resolverla.

Al principio de este estudio se encontró una cantidad muy grande de artículos que versaban sobre: el irrespeto a los derechos humanos en momentos de detenciones, la percepción que se tiene de los policías, la estigmatización que sufre todo un niño o un adolescente cuando es detenido por un policía que no da un buen trato al menor. Algunos ejemplos de estos artículos son:

- ❖ Umbin: 1993; donde se visualiza al policía como víctima y victimario.
- ❖ Camacho: 1994; Un artículo que hace referencia a la desviación social de la policía colombiana a causa de la relación con el crimen, su situación salarial y la desvalorización de la cual son sujetos.
- ❖ Y muchos otros se referían a las situaciones diarias a las que se enfrentan los policías, es decir, a la realidad de la problemática que en seguridad se está viviendo en diferentes partes del mundo, es así que se mencionan los tiroteos, el perfil personal del policía (Chicago; People Weekly: 19/1/1998); la corrupción en la policía y en el gobierno, masacre, grupos paramilitares investigación y armas de fuego (México; The New York Times: 13/1/1998); el abuso, la negligencia, la brutalidad policial y las condiciones

- ❖ Cambios operados en la Ciudad de New York, los cuales han reducido grandemente los robos y tiroteos por prácticas experimentales y al mismo tiempo se impone la ley (N.Y.: The New York Times: 9/1/1997)
- ❖ Ciudades contra el crimen: en un lapso de 5 años la colaboración policía y supervisores de libertad condicional, fue una alternativa eficaz en la disminución del delito. Excelentes resultados se obtuvieron en New York y en Texas, en donde se redujo en un 57% los homicidios y un 25% los delitos graves, por eliminar la libertad condicional anticipada; el que reincide vuelve pronto a prisión y se instauró, un Impuesto Antidroga cuya recaudación financia los gastos de una campaña contra la delincuencia (Reader's Digest: agosto:1998)

El artículo "La inseguridad ciudadana: los aportes de Ignacio Martín Baró y la criminología crítica", de Mario A. Sáenz¹⁰, aborda el concepto de inseguridad ciudadana, analiza hechos concretos nacionales y concluye que se trata de oscurecer la conciencia de clase y desviar la atención de las mayorías con respecto a problemas más apremiantes.

Este artículo fue importante para la construcción de los posibles factores y las manifestaciones de la problemática de la seguridad y su relación con la criminalidad o delincuencia, ya que el autor utiliza el concepto "espiral de la violencia", que nos hace pensar en la complejidad de la problemática y no en una relación causa efecto.

Todos estos artículos y otros más que no se mencionan por ser incontables, conducen a pensar que en los últimos tiempos se ha despertado un interés por la policía y la situación de seguridad. Quizás como afirma Sáenz, la prensa ha promovido una reacción social que

busca respuestas basadas en la violencia institucionalizada y no en la discusión y/o el cuestionamiento del fenómeno.

Se considera que la seguridad es responsabilidad intransferible del Estado y no de los ciudadanos. La situación que se vivencia a diario (hechos de violencia, robos y otros delitos que atemorizan a las personas y las lleva a reaccionar con más violencia), merece ser estudiada críticamente, vinculada a la violencia estructural que mediante legislación ampara los mecanismos de distribución desigual de riqueza.

Es importante también, diseñar respuestas que atenúen las manifestaciones que esta problemática produce y tan apremiantes son todos los otros problemas nacionales de los cuales se debe tener conciencia, como el de la inseguridad ciudadana, que puede provocar una situación de ingobernabilidad.

La revisión bibliográfica indica que hay carencia de estudios que se ocupen de investigar - el así llamado por el Ministerio de Seguridad Pública, en su Informe de labores 1994-1998-, "Modelo de Seguridad Comunitaria" y tampoco existen estudios sobre los resultados obtenidos con su aplicación en nuestro país. No se encontró antecedentes de la investigación que se desea realizar (características estructurales, psicosociales y técnicas, presentes en ese tipo de servicios), de ahí la revisión en *temas vinculados*, que proporcionan un panorama de cuanto se ha hecho en este campo.

Los Trabajos Finales de Graduación encontrados en la U.C.R., son abordados en su mayoría por el *Área de Derecho*. Tratan sobre la Policía en General y sus aspectos legales, dejan por fuera los aspectos sociales, la producción y distribución de servicios de seguridad

¹⁰ Publicado en la Revista de Ciencias Sociales #69 del 9/95.

ciudadana) Sin embargo, existen tres estudios que se aproximan a los temas de Policía Comunitaria y seguridad comunitaria, y son los de Montero (1996), Zamora (1994) y Garro, M. (1993), los que más adelante se comentarán.

Uno de los estudios del área de derecho, específicamente el de García (1966), se centra en el concepto y la definición de la policía, de su ayuda al derecho, su contribución al cumplimiento de los fines del orden y seguridad en las relaciones sociales; otro estudio se ocupa de definir el Poder de Policía, de revisar las concepciones utilizadas desde el Estado Liberal al Intervencionista y comentar sobre la función del Estado (Azofeifa: 1970)

Mario Zamora (1994), esboza un modelo civilista, fundamentado en la interacción de fuerzas policiales y sociales. Para él la participación ciudadana en materia de seguridad, debe ser para: aportar datos sobre hechos delictivos, ser testigos, denunciar actos disfuncionales en la acción policial y de otros infractores. Asimismo recomienda, crear mecanismos de educación cívica y/o organizar reuniones comunitarias que sirvan de control cruzado.

El estudio de Zamora es un diagnóstico, un análisis jurídico institucional de la Policía Administrativa en Costa Rica y ofrece una visión muy completa de la problemática que aqueja este sector. Plantea que la normativa policial es centralizada y no garantiza la conformación de un modelo policial de corte civilista, profesional y democrático y por ello propone un nuevo esquema de seguridad pública, mediante la reorientación de sus políticas y de la estructura institucional.

Los estudios de Montero (1996); Céspedes y Molina (1996), mencionan la importancia de la capacitación policial para el ejercicio de sus funciones y disminuir la

comisión del delito, tanto de la policía por el desconocimiento de su cargo como de la sociedad, al propiciar una relación diferente entre la policía y la ciudadanía.

Céspedes y Molina (1996) se centran en investigar sobre la legitimidad de los cuerpos policiales administrativos, en el acopio de la prueba penal y su validez ante el juez; Concluye que la Ley General de Policía otorga funciones represivas a la policía administrativa y los faculta para recoger las pruebas del delito. Sin embargo, enfrentan limitaciones en su actuar por la ausencia de capacitación.

El estudio de Montero buscó la relación directa entre la comisión del delito de abuso de autoridad, la falta de claridad en las funciones y capacitación en la Guardia Civil. Señala el autor la existencia de una visualización negativa de los centros de capacitación, la necesidad de contar con un programa con una política uniforme en materia de capacitación que aplique un equilibrio entre lo humanístico, lo jurídico y la técnica policial, que llene los vacíos, contribuya a la promoción personal y a levantar la autoestima.

Afirma el autor, que se requiere de un enfoque de comunidad, donde haya contacto con la población, lo que amerita un sistema descentralizado en lo funcional y centralizado en lo orgánico, no obstante el autor no profundiza en dicho enfoque.

Manuel Garro Chacón (1993), elaboró una propuesta de funcionamiento de la Policía Municipal como un cuerpo de policía comunitario, en este estudio se desarrolla el ideal de este tipo de policía, el problema de la delincuencia, se proporcionan antecedentes de la policía municipal y se compara la prestación del servicio con otros países.

El estudio aporta elementos importantes para conceptualizar y definir al policía comunitario, desarrolla lo que podría llamarse estrategias de cooperación con otros

funcionarios como por ejemplo la policía de tránsito; pero es un estudio exploratorio, cuya encuesta no detalla el nivel de confianza y tiene errores en la definición del marco muestral.

El estudio de graduación propuesto es de interés nacional. Consiste en un análisis organizacional, método que ha sido utilizado por otros estudiantes de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica, por ejemplo: los estudiantes del quinto nivel de la carrera como parte de su práctica académica, los estudiantes del nivel de licenciatura para sus trabajos de graduación final. Para citar algunos que pueden ser de interés para profundizar en la forma de realizar un diagnóstico de un servicio social, se citan los siguientes:

- ❖ El de la Sede de Occidente¹¹ cuya modalidad de tesis buscó hacer un análisis en ASOPROSANRAMON.
- ❖ El de Bustos, Obando Paola y Díaz Baltodano, Emilce (1997), bajo la modalidad de proyecto, se ocuparon de los “Modelos de gestión y atención de la Asociación Guanacasteca de Desarrollo forestal y su incidencia en la producción de servicios sociales. Un análisis desde el enfoque de Trabajo Social”.
- ❖ El de Gutiérrez Villalobos, Alba; Rojas Molina, Paula (1998), bajo la modalidad proyecto. Su tema fue “Los métodos de intervención de la Unidad de Atención inmediata del Patronato Nacional de la Infancia, ante la problemática de los niños, las niñas y adolescentes en riesgo social”.
- ❖ El de Rita Meoño y Yamileth Ugalde, aborda la correspondencia de la formación del Trabajador Social con las demandas de la sociedad costarricense¹².

¹¹ Op. Cit.: Araya Ch. Patricia.; Campos C. Jency; Elizondo A. Carlos. Fondos rotatorios y combate a la pobreza: retos de la Gerencia Social. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo social. UCR.1996.

El estudio que aquí se propone no es el primero en realizar un análisis organizacional de un servicio social, tampoco el primero que intenta aproximarse a la problemática de la seguridad ciudadana; pero constituye un aporte al campo de la seguridad pública; en especial, puede ser útil para aquellos que dirigen programas de seguridad ciudadana. Esto es algo que hasta donde fue posible revisar bibliográficamente, no lo ha desarrollado profesionales de Trabajo Social.

Se ha recurrido a empresas como la Cid Gallup y otras, para realizar estudios de percepción ciudadana sobre el fenómeno de la delincuencia y la efectividad del programa piloto de seguridad de alguna zona. Por ejemplo: el realizado en Hatillo en 1997, donde se señala que el acercamiento entre las autoridades de policía y las organizaciones de la comunidad ha sido exitoso, al resultar un nivel más alto de participación de la comunidad, la disminución del sentimiento de inseguridad, la criminalidad y la mejora de la imagen del policía. No obstante, de esto no quedan registros confiables.

Los estudios de todos los autores citados y los hechos mencionados anteriormente, indican varios caminos a seguir para efectuar investigaciones futuras:

- ❖ La necesidad de contar con un programa de capacitación policial, que guarde equilibrio entre lo técnico, jurídico y humanístico. En este sentido, es importante indagar la correspondencia de los cambios que se han dado con las deficiencias señaladas, con el perfil de policía necesario para responder adecuadamente a las necesidades del contexto.

¹² Op. Cit.: Meoño Molina, Rita A.; Ugalde Delgado, Yamileth. La formación del Trabajador Social y la Sociedad Costarricense. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social. Universidad de Costa Rica. 1990.

- ❖ La contribución a la promoción personal de los policías y a elevar su autoestima, para lo que habría que realizar un diagnóstico y un estudio de factibilidad; podría ser una experiencia de tipo cualitativo centrada en la percepción que la sociedad tiene de los policías, como se perciben estos y cómo su labor afecta sus relaciones familiares y sociales.
- ❖ Profundizar en las áreas del desempeño policial, su vinculación con el contexto social y la forma de respuesta a las necesidades de la población. Interesa determinar las acciones por las que Policía y Comunidad, pueden trabajar conjuntamente y/o diseñar un programa específico para tales efectos.
- ❖ De todas las experiencias piloto en que se aplicó el “Modelo de Seguridad Comunitaria”, realizar una investigación con el fin de evaluar el desarrollo del proceso (ya que dicha evaluación no ha sido efectuada), y la misma podría contribuir al fortalecimiento de los servicios que se brindan y facilitar su implementación en otros lugares. Se debe considerar que podrían haber dificultades en localizar a todas las partes involucradas, residentes de la comunidades, personas a cargo del programa, policías y otras personas que hayan participado en la experiencia piloto, de ahí quizás que lo más conveniente sea lo siguiente:
 - ❖ Evaluar el Programa de Seguridad Comunitaria.
 - ❖ Explorar otras alternativas de participación comunitaria en prevención del delito, por ejemplo ¿quiénes más pueden participar (sólo adultos miembros de asociaciones, se podría incorporar a jóvenes adolescentes y niños)? Se debe considerar la posibilidad de

que los ciudadanos desarrollen sus propios programas comunitarios de seguridad, sin interferir con las funciones policiales, ni tomar responsabilidades que son del Estado.

- ❖ Profundizar en las consecuencias que tiene en las personas el incremento de la criminalidad y la inseguridad ciudadana y el aporte que trabajadores sociales pueden realizar desde una intervención micro, mezo y macro.
- ❖ Cómo afecta la crisis policial (escasez de recursos, corrupción, falta de profesionalización, agresión, abuso de autoridad, desorganización) y la resistencia de los mismos policías a desarrollar el modelo de policía comunitario, a la seguridad ciudadana.

De todas estos caminos el presente estudio se ocupa por condiciones de viabilidad y de interés personal en hacer una investigación que diagnostique la situación del Programa de Seguridad Comunitaria: Barrio Seguro, ejecutado por la Unidad de Seguridad Comunitaria del Ministerio de Seguridad Pública y su relación con la problemática que le dio origen, por considerar que el programa ofrece una alternativa para la prevención, la autoprotección y disminución del sentimiento de inseguridad y por que ese tema no ha sido documentado, por lo menos en el ámbito universitario, ni por el Ministerio de Seguridad Pública, ni la Policía Municipal de San José.

ANEXO N°6

GUIA DE OBSERVACIÓN

REVISAR Y OBSERVAR EN EL AMBIENTE LABORAL, LO SIGUIENTE:

Mecanismos de defensa ante el investigador

Motivación

Conflictos, alianzas

Relaciones interpersonales

Grupos primarios y secundarios

Interacción después del trabajo

Rechazan horas extras, si hay bonificación

Liderazgo

Quién es el más satisfecho con el trabajo

Toma de decisiones

Control, organización, coordinación, supervisión, realimentación

Conocimientos, habilidades, destrezas

Conductas no previstas

Resultados de técnicas aplicadas

Interrupción de conversaciones ante alguien que se aproxima

Temor a represalias

Opinión sobre influencia en el programa

Opinión sobre seguridad ciudadana

Opinión de los superiores ¿Cómo hablan de ellos?

ANEXO N°7

GUIA DE ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA

Dirigida a funcionarios del Programa de formación en Seguridad Comunitaria

Preguntas generadoras

Diferencia entre seguridad ciudadana y comunitaria

Opinión sobre el Programa: procesos, resultados, limitaciones, satisfacciones

ANEXO N°8

GUIA DE ENTREVISTA NO ESTRUCTURADA

Dirigida al grupo organizado de un lugar en Barrio La Cruz

Preguntas generadoras

Motivos de ingreso al Programa

Qué es seguridad ciudadana

Opinión sobre procesos, resultados, limitaciones, satisfacciones con el Programa