

Costa Rica: territorios desiguales y políticas locales de seguridad ¿desiguales?

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN TRES CANTONES COSTARRICENSES

Autores:

Karla Salazar Sánchez
Ludwig Guendel González
Ana Isabel García Quesada
Diana Gómez Calderón



infoSEGURA

Documento elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Costa Rica (FLACSO Costa Rica), en conjunto con el
Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en el marco del proyecto
InfoSegura del Programa de las Naciones Unidas para
el Desarrollo (PNUD), en asocio con USAID.

Costa Rica: territorios desiguales y políticas locales de seguridad ¿desiguales?

ANÁLISIS COMPARATIVO DEL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS DE
SEGURIDAD CIUDADANA EN TRES CANTONES COSTARRICENSES

Autores:

Karla Salazar Sánchez
Ludwig Guendel González
Ana Isabel García Quesada
Diana Gómez Calderón

La sede de Cuadernos de Ciencias Sociales es una publicación periódica de la sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Su propósito es contribuir al debate informando sobre corrientes y temáticas de interés en las distintas disciplinas de las Ciencias Sociales.

Los contenidos y opiniones reflejados en los Cuadernos son de sus autores y no comprometen de modo alguno a FLACSO ni a las instituciones patrocinadoras

ISSN: 1409-3677

Directora de FLACSO

Costa Rica:

Director de la colección:

Coordinadora editorial:

Producción editorial:

Ilka Treminio Sánchez

Abelardo Morales Gamboa

Rebeca Fonseca Quirós

Jorge Chávez-cruz

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO

Sede Académica Costa Rica.

Apartado 1147-0000, San José, Costa Rica.

Primera edición: octubre 2016

www.flacso.or.cr

Las afirmaciones expresadas en este documento son responsabilidad del equipo investigador, por tanto, algunas de ellas pudieran no coincidir con las opiniones del PNUD.

CONTENIDO

Lista de siglas y acrónimos	9
Introducción	11
Seguridad ciudadana y desarrollo humano:	
marco conceptual de partida	15
Introducción	15
El concepto de violencia	16
Pobreza, exclusión social y violencia	19
Tipos de violencia	21
Modernización, exclusión social y violencia	23
Las instituciones y la violencia social	25
El concepto de seguridad: ¿seguridad o ciudadanía?	27
El papel de la ciudadanía en la seguridad	34
Seguridad ciudadana y desarrollo humano	38
Los derechos humanos	40
El debilitamiento del Estado y la violencia en América Latina	42
Las restricciones a la convivencia social	45
La seguridad democrática	47
Conclusiones: tensiones y dilemas de la inseguridad ciudadana	48
Abordaje metodológico	49
El problema y la hipótesis de investigación	49
Metodología	52
Políticas nacionales de seguridad ciudadana y	
prevención de la violencia	53
Marco institucional en materia de seguridad ciudadana	
y prevención de la violencia	53
Seguridad Ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018	58

Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2015-2018	60
El PLANNOVI	62
Los avances a la fecha y la articulación con lo local	63
Balance de oportunidades y dificultades para la articulación local / nacional	68
Políticas locales de seguridad ciudadana	71
Alajuelita: Política Local de Prevención de Violencia con Enfoque de Género	73
Escazú: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Escazú	74
Curridabat: Plan Estratégico Municipal de Curridabat 2013-2017	75
Territorios colindantes pero desiguales: los universos de estudio	77
Descripción territorial y poblacional de los cantones	77
Variables socioeconómicas de los cantones	82
La violencia en cifras	87
Percepciones de la inseguridad en los territorios	93
La venta y el consumo de drogas como un mal común	94
La entronización del miedo como hecho social: temor constante ante los robos y los asaltos	96
La violencia doméstica	97
Conflictos vecinales	97
La discriminación como parte de la cotidianidad	98
Otras problemáticas	101
El rol del gobierno local	103
Valoración de las funciones policiales y su relación con la percepción de inseguridad	104
El papel de las instituciones en territorios con vulnerabilidad social	106

Los enfoques de seguridad ciudadana desde los gobiernos locales	110
Alajuelita	110
Escazú	113
Curridabat	117
Análisis comparativo	122
 Conclusiones, hallazgos y recomendaciones del estudio	 129
 Bibliografía	 145
 Anexos	 149
Anexo metodológico	149
Anexo de cuadros	159

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CADCA	Coaliciones Comunitarias Antidrogas de América
CCCI	Consejos Cantonales de Coordinación Institucional
CCP	Centros Cívicos por la Paz
CCPJ	Comités Cantonales de la Persona Joven
CDCI	Consejos Distritales de Coordinación Institucional
CECUDI	Centro de Cuido y Desarrollo Infantil
CONAPAZ	Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DIGEPAZ	Dirección General de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana
DINARAC	Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos
DIS	Dirección de Inteligencia y Seguridad
DNFP	Dirección Nacional de la Fuerza Pública
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDHC	Índice de Desarrollo Humano Cantonal
IDHSCc	Índice de Desarrollo Humano Cantonal ajustado por Seguridad Ciudadana
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ISCc	Índice de Seguridad Ciudadana Cantonal
MGP	Ministerio de Gobernación y Policía
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación
MJP	Ministerio de Justicia y Paz
MSP	Ministerio de Seguridad Pública

OMS	Organización Mundial de la Salud
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PLANOVI Mujer	Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra la mujer
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Red VIF	Redes Locales de Prevención de la Violencia
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
UNGL	Unión Nacional de Gobiernos Locales
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VICEPAZ	Viceministerio de Paz

INTRODUCCIÓN

Costa Rica ha experimentado en los últimos veinte años un proceso de modernización económica y social acelerado, producto de la implementación del nuevo estilo de desarrollo basado en la competitividad sistémica. Algunos de sus principales efectos han sido el estancamiento de la pobreza, el incremento en la desigualdad social y los cambios en el estilo de vida y consumo de la población. A raíz de ello se ha fortalecido la segregación social y geográfica, expresada en el surgimiento de barrios y condominios donde viven las nuevas élites económicas y sectores de clase media alta, cuya principal característica es la construcción de muros, barreras en las calles con la protección de servicios de seguridad privada y una tendencia de sus pobladores a aislarse y enclaustrarse en “guetos”. Al mismo tiempo, se han multiplicado los asentamientos en precario y barrios excluidos socialmente en diferentes zonas del país. De la mano de este proceso de desigualdad social y territorial, ha aumentado la criminalidad, la violencia social y la violencia intrafamiliar.

Este contexto ha favorecido la percepción de una mayor inseguridad ciudadana, tema que emerge como un aspecto prioritario para las autoridades nacionales y locales. El rol de los gobiernos locales ha venido adquiriendo relevancia, tanto en el plano de la atención como de la prevención de la violencia y criminalidad, en tanto se espera que generen estrategias de seguridad y convivencia adecuadas y delimitadas territorialmente. No obstante, en esta coyuntura se corre el riesgo de que, ante el temor y la percepción de inseguridad de la población, se adopten medidas excluyentes y con enfoques claramente punitivos, que contrarían el respeto a los derechos humanos y dejan de lado la perspectiva social del problema. Además, estas medidas pueden ahondar aún más las desigualdades entre territorios que albergan a los grupos de más altos ingresos y los que acogen a los más excluidos; siendo la niñez, la juventud y las mujeres las poblaciones que enfrentan condiciones de mayor vulnerabilidad ante situaciones amenazantes.

La presente investigación ha analizado, de forma comparativa, el enfoque de las políticas locales de seguridad ciudadana de tres municipalidades costarricenses de la provincia de San José, la capital, correspondientes a cantones¹ que presentan niveles de desarrollo humano muy disímiles entre sí, dos de estos colindantes y en el caso de los de mejores índices, con diferencias sociales importantes en su interior. Los universos de estudio son los cantones de Alajuelita, Escazú y Curridabat. Los tres casos cuentan con características mayoritariamente urbanas y con focos de concentración de pobreza (principalmente en Alajuelita y algunos sectores de Curridabat), pero también de acumulación de riqueza (principalmente en Escazú y otros sectores de Curridabat).

Para llevar a cabo el estudio se han utilizado distintas fuentes de información. Por un lado, se contó con información estadística de fuentes secundarias y, por otro lado, se analizó documentación oficial de las instituciones consideradas en el estudio. Adicionalmente, se construyeron datos cualitativos mediante consultas a funcionarios municipales, mujeres, jóvenes, migrantes, personas adultas mayores y niños y niñas (ver anexo metodológico para más detalle).

Este documento integra los principales insumos considerados para el análisis, los cuales se organizan de la siguiente manera: un primer acápite establece el marco conceptual de partida, en el cual se establecen los nexos teóricos entre seguridad ciudadana y desarrollo humano; el segundo capítulo hace un recorrido por las políticas nacionales de seguridad ciudadana; el tercero caracteriza los territorios objeto de estudio a partir de las estadísticas oficiales y recoge las percepciones de inseguridad ciudadana desde la opinión de distintos actores locales; el cuarto capítulo hace un recorrido por los enfoques de seguridad ciudadana en cada cantón y cierra con una síntesis comparativa; el quinto y último capítulo recoge las reflexiones del estudio, que más allá de pretender

¹ La división político-administrativa de Costa Rica define el territorio nacional, conformado por provincias y estas por cantones; los cantones se componen de distritos y estos de barrios o comunidades.

ser finales, buscan abrir preguntas para la elaboración de líneas de cooperación horizontal entre gobiernos locales con características similares, a la vez que pretende ser un incentivo para pensar nuevas agendas de investigación a nivel nacional y regional, que coadyuven a la identificación y promoción de políticas públicas eficaces en la materia.

SEGURIDAD CIUDADANA Y DESARROLLO HUMANO: MARCO CONCEPTUAL DE PARTIDA

Introducción

El propósito de este apartado es presentar una definición básica del concepto de seguridad ciudadana y su relación con la noción de desarrollo, seguridad humana y derechos humanos. La seguridad ciudadana nació como una herramienta conceptual dirigida a comprender de qué manera las sociedades actuales, expuestas a diferentes riesgos asociados con el fenómeno de la violencia social, pueden desarrollar estrategias de orden capaces de garantizar condiciones de seguridad y control social, sin poner en entredicho los derechos humanos ni la gobernabilidad democrática.

Esta es una noción positiva dirigida a atender un asunto tan complejo y polémico como la atención de la violencia social, la cual promueve un Estado responsable y una ciudadanía activa, enfocados a la construcción de un equilibrio entre la seguridad personal, la reconstrucción del tejido social y el ejercicio de un control y participación de la comunidad. Sin embargo, la seguridad ciudadana también ha generado enfoques polémicos centrados en el reforzamiento de estrategias y mecanismos sustentados en garantizar la seguridad personal, que ponen el énfasis en medidas coercitivas dirigidas a evitar el delito, las cuales no toman en consideración otras dimensiones sociales y humanas y, por tanto, pueden provocar efectos contraproducentes para una sociedad democrática.

En el apartado se identifican y desarrollan una serie de conceptos básicos asociados a la seguridad ciudadana, tales como violencia social, seguridad humana y derechos humanos que contribuirán a entender y orientar el trabajo de campo. Se trata de identificar enfoques de seguridad ciudadana y realimentar las estrategias municipales en esta materia, proponiendo temas de discusión que contribuyan al desarrollo de una perspectiva holística e integrada en las

municipalidades objeto de estudio, capaz de ofrecer un punto de vista gerencial apegado al desarrollo humano y de visualizar una perspectiva articuladora de la intervención territorial.

El concepto de violencia

La violencia es un fenómeno social complejo que abarca diferentes dimensiones de la vida social y humana de las personas y comunidades que la experimentan y difícil de definir, ya que no solo involucra aspectos psicológicos, políticos y sociales, sino que se expresa de distintas maneras. Esta constituye un hecho social que tiene manifestaciones colectivas o individuales que ha atravesado la historia de la humanidad (Campos, 2010). Carlos Marx, por ejemplo, concebía la violencia como una manifestación extrema del antagonismo de clases presente en las sociedades divididas en clases, que conducía al surgimiento de una nueva sociedad, tal y como ocurrió en el tránsito entre la sociedad feudal y la sociedad capitalista y él esperaba que sucediera de la misma forma con el surgimiento del socialismo. Por ello, definía la violencia como la partera de la historia. El siglo XX, de acuerdo con Hobsbawm (1994) fue el siglo más violento de la humanidad: hubo dos guerras mundiales, guerras regionales y conflictos nacionales que condujeron a la confrontación ideológica y a la violación de derechos políticos². Sin embargo, estos y otros hechos violentos de carácter político no condujeron a que la violencia se transformara en un objeto de estudio en sí misma, sino, por el contrario, lo que se debatió fueron las causas que la motivaron: el autoritarismo, la tiranía y la desigualdad social, como expresión de una forma extrema de ejercicio del poder, un poder que se niega a sí mismo, y que, en definitiva, constituye el derrumbe moral y político de la sociedad moderna y de la condición humana

² Murieron de 10 a 20 millones de personas (civiles y militares) en la Primera Guerra Mundial, mientras que en la Segunda fallecieron entre 60 y 70 millones de personas (civiles y militares), sin considerar guerras regionales o nacionales. En Centroamérica, por ejemplo, sucumbieron 200 000 personas en el conflicto que vivió Guatemala entre 1960 y 1996, mientras que en El Salvador, se sacrificaron más de 80 000 vidas a causa de la guerra civil que azotó esta nación en la década de los ochenta.

(Arendt, 1993). En otras palabras, la violencia no es un hecho reciente, sino, lo que es particular, es cómo se define esta y sus formas predominantes en cada etapa de la historia, pues es una construcción social histórica.

En las sociedades institucionalizadas la violencia implica un trastocamiento del orden social y jurídico que evita un procesamiento adecuado del conflicto y, dada su manera extrema de expresión y canalización de las relaciones de poder social, tiende a romper el tejido social. Por ello, se ha definido, en términos generales, como una construcción social que conlleva el uso de la fuerza física o psicológica para producir un daño (Corsi, 1994; Pérez Sainz, 2015 y PNUD, 2005), incluyendo el “acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica” (PNUD, 2005, p. 35). Se puede hablar de violencia política, violencia económica, violencia social y de otras formas de violencia, cuyo denominador común es el uso de la fuerza como expresión de poder. De acuerdo con Corsi (1994), esta relación de fuerza implica “la existencia de “un arriba” o “un abajo” reales o simbólicos que adoptan habitualmente la forma de roles complementarios: padre-hijo, hombre-mujer, maestro-alumno, patrón-empleado, joven-viejo” (Corsi, 1994, p.23). Para Campos (2010), la noción de violencia confunde términos como agresión, agresividad, hostilidad y otros. También Moser y Winton (2002) señala, que hay que distinguir entre conflicto y violencia, pues, a pesar de que estos conceptos son provocados por un ejercicio autoritario del poder, no todos los conflictos llevan a infringir un daño físico o moral a otro, ya que muchos se resuelven por la vía de la negociación.

Muchos actos de violencia conllevan la violación de la ley y se transforman en un delito, sin embargo, no todos los actos de violencia han sido reconocidos como tales, y, por lo tanto, no han desembocado en una tipificación como delito hasta muy recientemente, como, por ejemplo, la violencia hacia la mujer o el castigo físico propinado hacia la niñez. Ello obedece a que tanto la violencia como el ordenamiento jurídico son un producto social mediado por una relación de poder históricamente determinada, en este último caso por una relación abusiva de poder, que recientemente se ha reconocido como tal.

La violencia social, es una forma de violencia que adquirió notoriedad recientemente, “a raíz de que tanto su impacto como los factores que la causan o la inhiben impactan en las personas individualmente, en los ámbitos familiares y en los colectivos, los cuales, interactúan entre sí en la realidad” Buvinic, Morrison y Shifter (citados por Carrión, 2002, p. 613). De acuerdo con Buvinic, Morrison y Shifter (citados por Carrión, 2002), en el caso de los factores individuales intervienen las “categorías de género, edad, antecedentes biológicos, nivel educacional, nivel socioeconómico, situación laboral, abuso de estimulantes y exposición temprana a la violencia. En el ámbito familiar: el tamaño o densidad del hogar, historia de violencia familiar, dinámicas y normas del hogar y nivel de pobreza; y en el social y comunitario la desigualdad de ingresos, la violencia en los medios de comunicación, la disponibilidad de armas, los efectos posguerra y los débiles controles institucionales” (p. 613).

Este documento se basará en el concepto de violencia social propuesto por Campos (2010):

La imposición de sufrimientos y privaciones a colectividades y personas concretas y en su capacidad para obstaculizar o coartar sus posibilidades de desarrollo humano. Ello involucra una variedad de intercambios entre sujetos individuales y colectivos en que intervienen finalidades conflictivas, hostiles o destructivas (p. 16).

Algunos de estos intercambios o relaciones expresan una relación evidente de poder, estructurado en torno a relaciones de dominación o subordinación. De acuerdo con este autor, la finalidad de estos actos de violencia puede ser consciente o no. Sin embargo, resulta interesante la precisión de Nussbaum (2008), cuando afirma que las emociones, aun en las atípicas, están referidas a principios y valores y, por lo tanto, no responden a un comportamiento irracional. Tener claro que esta distinción es importante, para comprender que la violencia intersubjetiva es producto de emociones que se encuentran fundadas en valores machistas y adultocéntricos.

Una de las características de esta forma de violencia, es que, indistintamente de cómo se haya configurado el concepto, se transformó en un hecho político y social que le otorgó un carácter simbólico. Esta es razón por la que, a pesar de no haber sufrido ni estar involucrados en actos de violencia, se encuentra presente diariamente en la vida familiar, comunitaria e institucional a través de las noticias, debates, denuncias, demandas, posicionamientos políticos y técnicos de las entidades gubernamentales y las organizaciones internacionales relacionados con este tipo de violencia. Ello convirtió la percepción de inseguridad y el miedo en dos aspectos consustanciales de este fenómeno, los cuales determinan comportamientos sociales que están conduciendo a decisiones microeconómicas y políticas, afectan la inversión privada y aspectos tan importantes de la vida social en comunidad como la confianza, el espacio urbano y el reconocimiento de la otredad.

Pobreza, exclusión social y violencia

La violencia social es una manifestación de la desigualdad y de la asimetría del poder. En contextos de exclusión social, el comportamiento violento se exagera, ya que hay factores que impiden que entre toda la ciudadanía a los procesos deliberados de racionalización de la sociedad. La exclusión es un fenómeno complejo, que ha sido definida como “los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios sociales constitutivos de la integración social y, por tanto, de la identidad (Comunidad Europea). La exclusión presente en el mercado laboral³ es primordial, dados los desencadenamientos que tiene en el ingreso de las personas y de las familias, sin embargo, esta categoría abarca otros ámbitos económicos, políticos, culturales y sociales (Giddens, 2007).

³ “la exclusión social es el proceso que descalifica a una persona como trabajador en el contexto del capitalismo” (Castells, 2001, p. 98).

Uno de los principales factores de la exclusión es la pobreza, un tema que no es solamente un problema técnico de distribución de ingresos, sino un hecho social que expresa una relación de poder vinculado al conflicto social (Pérez-Sáinz, 2015), sin embargo, de ninguna manera puede deducirse que este fenómeno de la exclusión y desigualdad se reduzca a esta manifestación de privación material. La exclusión abarca, también, otros aspectos relacionados con el desconocimiento social a algunos sujetos, sean pobres o no. Aco-tación muy importante, ya que esto explica que la generación de la violencia que obedece a la desigualdad social por razones culturales, también llamada violencia intersubjetiva⁴, atraviesa toda la estructura social y no se limita solo a los estratos bajos, ni a la condición de un débil acceso a condiciones mate-riales de vida. Cabe destacar, que hasta hace muy poco tiempo, estos sujetos, en general, ni siquiera formaban parte de la comunidad jurídica a raíz de que no eran titulares de derecho.

No obstante lo anterior, son los pobres los que viven con mayor intensidad esa desigualdad que genera exclusión, dado que viven en un entorno de des-protección y no pueden acceder a ingresos, servicios y empleos de calidad. Hecho que, a su vez, les limita el desarrollo de las capacidades y la captación y aprovechamiento de las oportunidades y los somete a un círculo vicioso de la pobreza. En otras palabras, ellos viven una triple desigualdad: cultural, so-cial y política, que impide la realización plena de su ciudadanía reconocida en el marco internacional de derechos políticos, económicos y sociales vigente. Situación que caracterizó Sojo (2008) como “una excluyente cohesión social” (p. 145).

Si bien la violencia social es una manifestación de esta desigualdad social, también es un factor que contribuye a profundizar esa condición de exclusión, en la medida en que tiene implicaciones psicológicas, fisiológicas, económi-

4 Se entiende como violencia intersubjetiva aquellos actos severos de violaciones de derechos que afectan la integridad física, material o psicológica de personas por su condición de edad, género u origen cultural.

cas, políticas y culturales que refuerzan el estado de precariedad o de vulnerabilidad y desprotección social.

En América Latina, donde más de la mitad de la población es pobre y ven conculcados sus derechos, la mayoría de las personas excluidas forman parte de este segmento y, por lo tanto, es esta población la que se encuentra con mayor riesgo de ser víctima de este flagelo, ya que viven en lugares inseguros, son víctimas de la extorsión por parte de los perpetradores de violencia y, normalmente tienen bajos niveles de escolaridad, viven hacinados y malnutridos y con la presencia de armas de fuego y drogas, que se considera que explican algunos de los elevadísimos niveles de violencia (PNUD, 2014). Por ello, como señala Arriaga (citado por Carrión, 2002), “la desigualdad y exclusión son generadoras de pobreza, si bien no es una condición suficiente, ni la única, para engendrar la violencia social, si se considera que es un factor de riesgo significativo” (p. 614).

Tipos de violencia

Se identifican varios tipos de violencia que, normalmente, son agrupados en la categoría de violencia social que afectan de una u otra manera la seguridad personal, para diferenciarlos de otras formas de violencia, como, por ejemplo, la violencia por razones políticas o religiosas, a saber: la violencia provocada por organizaciones mafiosas, la violencia patrimonial o ganancial, que va desde el hurto hasta delitos graves a la propiedad, y la violencia intersubjetiva. Tal y como lo ha observado Pérez-Sáinz (2015), este abanico de tipos de violencia, ciertamente le resta valor heurístico al concepto, no obstante, Campos (2010) señala que tal laxitud obedece a una incompreensión y precisión del concepto. Haciendo una aproximación más precisa, se pueden identificar elementos en común que permiten comprenderla como un único problema social y político, el cual puede ser atendido integralmente, tal y como se analizará en el capítulo siguiente, a saber:

La violencia implica la existencia de una relación de desigualdad de poder entre dos protagonistas: el victimario y la víctima, gracias a este acto ocurre un daño físico o emocional que afecta su desarrollo humano y que, en algunos casos, se presenta como un quebranto del ordenamiento jurídico y social que provoca un delito. Sin que se tenga como propósito realizar una tipología de las violencias, se puede identificar, en el caso de la violencia intersubjetiva, una relación de poder estructural que obedece a la existencia de relaciones sociales y jurídicas como la crianza (paternidad, maternidad), el género como categoría relacional o el cuidado donde, por las razones explicadas anteriormente, se dan prácticas agresivas y la violencia sucede como la forma más extrema de manifestación de esta agresividad y esta relación de poder. En el caso de la violencia ganancial o patrimonial, los actos de violencia ocurren en condiciones de un encuentro o “asalto” fortuito para la víctima, aunque premeditado para el victimario, en el que es evidente para la víctima vivir una situación de vulnerabilidad y sometimiento particular. Las motivaciones en este caso no tienen que ver con la víctima, aunque sí con el contexto en el que se desarrolla, el cual conduce a ese acto de violencia, expresado en un delito flagrante. Finalmente, en el caso de la violencia provocada por las mafias u organizaciones criminales, la violencia se da muchas veces a través de la coacción, cuando se solicitan “peajes” o chantajes para evitar la agresión y garantizar “una supuesta protección”, que limitan el desarrollo de libertades y de las capacidades de las personas y de las comunidades.

Hay un daño y afectación individual, familiar o comunitario experimentados por la persona agredida y su entorno inmediato o mediato que afecta su desarrollo. Cabe destacar, que el victimario también sufre un proceso de descomposición social y psicológica. Si bien se trata de una relación individual, su proliferación le otorga una dimensión colectiva, a raíz de la cantidad de personas afectadas física y psicológicamente, provocando daños en la salud de las personas y en el tejido social. Esta es la razón por la cual, la Organización Panamericana de la Salud, define la violencia como un objeto de la salud pública.

La exclusión social en condiciones de pobreza y la pobreza misma, incrementa los riesgos a la incidencia de la violencia en la medida en que estos tipos y manifestaciones de la violencia encuentran en ambientes de desprotección social un terreno fértil para desarrollarse debido a las condiciones precarias en que viven. Además, la exclusión social conduce a la estigmatización de las personas pobres, y a la segregación de los espacios, sobre todo urbanos, en donde se desenvuelven. Se trata, en consecuencia, de una exclusión no solo material, sino cultural y social, que, de acuerdo con Pérez-Sainz (2015), genera condiciones para que estas poblaciones se vean más involucradas en la violencia asociada a delitos en los que se viola la propiedad. Sin embargo, es el mismo caso de la violencia intersubjetiva, la cual, si bien atraviesa toda la estructura social, se mezcla y profundiza en estos contextos sociales de exclusión y pobreza, ya que las relaciones de poder intersubjetivas por condición de género, etaria y cultural, encuentran contextos familiares y comunitarios con mayores riesgos para que la dominación expresada a través del predominio de concepciones machistas o adultocentristas, se realice de manera violenta.

Modernización, exclusión social y violencia

El estilo de desarrollo adoptado⁵ por la región en los últimos treinta años, basado en la apertura y reinserción de las economías al proceso de globalización, ha posibilitado altas tasas de crecimiento económico y un acelerado proceso de modernización social. Si bien ello ha logrado una tendencia a la reducción de la pobreza y a la desigualdad en muchos países de América Latina, la región no solo sigue considerándose una de las regiones más desiguales del mundo, sino que sigue manteniendo condiciones de vulnerabilidad que puede revertir estos pequeños avances en el desarrollo humano.

5 Este estilo de desarrollo ha sido caracterizado por la CEPAL como competitividad sistémica, el cual, en el contexto del proceso de globalización que viene viviendo el mundo contemporáneo en los últimos treinta años, procura abrir las economías y fortalecer la inserción al mercado mundial atrayendo inversiones extranjeras. Ello ha contribuido al desarrollo de una modernización capitalista que tiende a profundizar y ampliar el mercado en la región, estandarizar comportamientos culturales y desarrollar expectativas y nuevos estilos de vida.

La modernización ha incentivado el desarrollo en ámbitos económicos modernos que están conectados directamente con el proceso de globalización, adoptando comportamientos sociales y de consumo y nuevos procesos de individualización social propios de la modernidad reflexiva (Giddens, 1997, Giddens, Beck y Scott, 1997). Asimismo, ha surgido una amplia franja de población que no es pobre, pero tampoco forma parte estructural de las clases medias, sino que vive en condiciones de vulnerabilidad y exclusión social. Mientras los grupos poblacionales conectados con la globalización están preocupados por un consumo sofisticado y un estilo de vida basado en nuevos tipos de individualización fundado en el disfrute y la prevención del riesgo, la población excluida y en condiciones de vulnerabilidad social experimentan una situación de desprotección social, en lugares donde se desarrollan las mafias y redes que fomentan la explotación sexual de niños, niñas y mujeres, las migraciones inseguras, las adicciones, particularmente en la juventud, y otras problemáticas delictivas que le otorgan un nuevo rostro a las tradicionales comunidades pobres y coadyuvan a provocar la descomposición social y la ruptura con la tradición y la legalidad.

La nueva cultura de la vida social y del consumo creada por esta nueva sociedad capitalista ha provocado una inflación de expectativas de estilos de vida entre estas clases medias bajas y pobres, que, en condiciones de desigualdad, no pueden ser canalizadas adecuadamente, ya que, al mismo tiempo, las capacidades, el empleo decente y las oportunidades se han restringido. De acuerdo con Pérez-Sainz (2015) ello conduce a una forma de exclusión social en la que ocurre “un desempoderamiento extremo” en los mercados básicos y el abandono estatal de estos grupos sociales. Ello fomenta condiciones propicias para el desarrollo de ciertos tipos de violencia, dirigidos a alcanzar reconocimiento, ingresos y garantizar acceso a la seguridad y la justicia (Pérez-Sainz, 2015) a través de “los delitos aspiracionales” provocados por la violación a la propiedad mediante el ejercicio real o potencial de la fuerza (Pérez-Sainz, 2015).

A una conclusión similar llegan otros autores como Calderón (2012) y el PNUD (2013). Esta es una constatación importante que muestra la relación existente entre el nuevo estilo de desarrollo surgido en los nuevos contextos mundiales, la violencia social y el uso de medios coercitivos o mecanismos de prevención basada en la protección entendida como control, que puede ser contraproducente con el respeto de los derechos humanos.

Las instituciones y la violencia social

La tesis que visualiza la violencia social como el resultado de una dinámica de una sociedad desigual que exagera actos con finalidades conflictivas, hostiles y destructivas, obstaculizando el desarrollo humano resulta un avance importante en la medida en que pone el acento en la centralidad del sujeto, y exige adoptar un estilo de desarrollo inclusivo capaz de generar ingresos, capacidades, libertades y oportunidades y de revisar y rediseñar las instituciones sociales, incluyendo el mercado y el Estado, para garantizar una inserción de la gente en condiciones que permitan su desarrollo pleno como ciudadanos activos (empoderarse). Ello ha favorecido el impulso de estrategias y políticas públicas en la región que adoptan el enfoque de los derechos humanos y se encuentran basadas en la equidad.

El delito y la violencia social forman parte de un entramado cultural, económico y social mucho más complejo ligado a una sociedad desigual que está experimentando un acelerado proceso de cambio y ha estado fundada en una cultura de desconocimiento social que históricamente ha producido exclusión. De ahí que la incorporación del concepto de ciudadanía en el análisis de la violencia, ha sido valioso para comprender la dinámica y naturaleza económica y social de esa exclusión. También ha permitido abordar el análisis de la violencia desde instituciones tan arraigadas en la sociedad como la crianza, la sexualidad, el matrimonio, la educación, la clínica, como otro de los factores causantes de ese “desempoderamiento” de la niñez, las mujeres y otras poblaciones, en la medida en que le niegan el ejercicio libre de su autonomía y el acceso a recursos, capacidades y oportunidades y que, en muchas ocasiones, se manifiesta en violencia.

No se trata solamente de una “inserción marginal” en la economía, ni de la existencia de problemas conductuales en los perpetradores de violencia, tal y como lo formulan algunas teorías funcionalistas del crimen (Calderón, 2012), sino de una problemática de negación del “yo”, la cual tiene consecuencias graves en la convivencia social y familiar. En otras palabras, la institucionalización entendida como procesos de racionalización sistemáticos y permanentes (Berger y Lukhmann, 1986) en estas condiciones de violencia no opera, sino lo que funciona es la exacerbación de la subjetividad (la agresión exacerbada y el miedo). De hecho, quienes atienden clínicamente dicho fenómeno, subrayan que estos procesos que conducen a la violencia, se encuentran concatenados, no solo porque muchos de los que ejecutan los actos de violencia han sido a su vez “víctimas” de agresión y de las violencias, sino, porque, al mismo tiempo provocan “una cultura” de la violencia, los cuales a la larga producen otros fenómenos de descomposición social e institucional. Esta es la razón por la cual la noción de ciudadanía contribuye a poner el énfasis en una perspectiva que acentúe el respeto y reconocimiento social recíproco del sujeto.

Destaca la responsabilidad como reconocimiento del otro y de las instituciones, en la medida en que presumiblemente define reglas y principios para la convivencia de todas las personas y define rutas para impulsar procesos de inclusión que no solo fomenten la convivencia funcional, sino el rediseño de las instituciones que favorezcan una convivencia inclusiva. Esta última idea de la convivencia inclusiva es muy importante, ya que hay concepciones que proponen una convivencia tan solo centrada en la tolerancia, las cuales no promueven espacios de reconocimiento recíproco basados en la idea de comunidad, sino una especie de apartheid (Guendel, 2008). Este es un proceso consustancial al reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía y requiere, por tanto, un conjunto de reglas y de procedimientos en los mundos públicos y privados que aseguren un reconocimiento recíproco centrado entre sujetos activos y reflexivos.

El concepto de seguridad: ¿seguridad o ciudadanía?

La seguridad es un concepto fundamental de la sociedad moderna que ha venido variando con el tiempo. Inicialmente estaba asociada a la protección de la soberanía nacional en el contexto del desarrollo del Estado-Nación, concepto que en las actuales condiciones del proceso de globalización ha perdido peso (PNUD 2013). También durante la guerra fría, y particularmente en América Latina, se vinculó con la noción de seguridad nacional.

El artículo n.º 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, define la seguridad como una condición humana libre de temor y libre de necesidad material. Hecho que no es una casualidad, pues se debe recordar que este importante documento se suscribe después de la segunda posguerra, en un momento en el que gana fuerza la idea de un Estado Social con mayor incidencia en la sociedad, tanto en los países capitalistas industrializados como en el llamado socialismo realmente existente, de cara a la visión minimalista del Estado en el período liberal. Sin embargo, en lo social muy tempranamente se planteó la noción de protección social, como un medio para distribuir y colonizar colectivamente los riesgos laborales de las clases asalariadas, posteriormente, a partir de los años cincuenta este concepto fue adoptado por la noción de seguridad social planteado, primero por la Comisión Beveridge en Inglaterra y luego en la noción marshalliana de ciudadanía social.

Este ha sido un concepto básico en el desarrollo del capitalismo en la posguerra, el cual reconoció que las inversiones no solo requieren de un clima de seguridad política, estabilidad y una mano de obra calificada para desarrollarse y alcanzar el éxito en los negocios, sino de una población con capacidad para consumir y que requería un mínimo nivel de bienestar que proporcionara ingresos, empleo y capacidades. Esta fue la fórmula que cristalizó en el Modelo Estado⁶ de bienestar ensayado en Europa Occidental, a través de la

6 Es importante destacar que este único modelo se desarrolló a partir de diferentes combinaciones de Estado, mercado y familia que definieron distintos tipos de régimen de bienestar a partir del peso de las tradiciones y de la configuración familiar y política en cada una de las naciones que integran esta región (Esping Andersen, 1990).

implementación de políticas económicas y sociales dirigidas a fomentar “la demanda efectiva” y a mejorar el bienestar de la gente, el cual concretó ese ideal de estabilidad e integración social en un compromiso político y social entre capitalismo, democracia y ciudadanía (Offe, 1976).

En el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, Naciones Unidas retomó el concepto de seguridad, enfocándolo hacia la propuesta de seguridad humana: “El mundo nunca podrá disfrutar de la paz, a menos que los seres humanos tengan seguridad en sus vidas cotidianas” (PNUD, 2015, p.143). Desde su perspectiva, las concepciones de seguridad requieren una visión de la persona humana que incluya la vulnerabilidad física y psicológica, las fortalezas y las limitaciones, incluidas las limitaciones en la percepción del riesgo” (PNUD, 2015, p. 86).

Ello le otorga un carácter claramente ético y moral al concepto, ya que reconoce la fragilidad “como una condición innata del ser humano que considera los riesgos ontológicamente inmanentes: no hay humanidad sin vulnerabilidad” (Stålsett, 2004, p. 49). Por esta razón, no solo es un concepto ético y simbólico de confianza y bienestar, sino también un bien público, que en palabras de Stålsett (2004) significa que la vulnerabilidad

Es el derecho a la protección y la necesidad de seguridad en sentido amplio (...) porque la vulnerabilidad también significa apertura al otro. Es el fundamento de la sensibilidad, de la compasión y de la comunidad. Sin vulnerabilidad humana, o más bien, sin reconocimiento de la vulnerabilidad propia, no habría condiciones para reconocer la vulnerabilidad del otro y la demanda ética que presenta. (p. 49)

Por tal razón, le corresponde, entonces al Estado la responsabilidad primaria de garantizar la protección de la ciudadanía en muy diversos ámbitos, particularmente a través de la protección social y de los derechos.

¿Por qué se retoma con fuerza este concepto en las últimas décadas? Hay va-

rios factores que intervienen y que obedecen a los cambios profundos que ha experimentado la sociedad contemporánea a nivel mundial: en primer término, cambios económicos y tecnológicos, producto de los procesos de ensanchamiento y profundización del mercado, los cuales, como se señaló antes, generaron procesos acelerados de modernización social en todo el planeta, la integración e interdependencia de las economías y mercados nacionales y mayores flujos de capital que exigen mayor seguridad y confianza. En segundo término, cambios sociales provocados por modificaciones estructurales en las familias, el consumo, el empleo y en los flujos migratorios, los cuales han tendido a modificar valores y relaciones sociales en las familias, la comunidad y en el mundo del trabajo. Estas metamorfosis, entre otros efectos, han fortalecido la exclusión social, ha producido nuevas formas de individualización y construcción de la identidad y ha redefinido las tradicionales relaciones de confianza y de seguridad en la sociedad, y en último término, se han suscitado cambios conceptuales, normativos, institucionales, nacionales, internacionales que han ajustado los marcos legales y las relaciones Estado y sociedad, así como han fortalecido el reconocimiento y valor de las personas individualmente como expresión y, a la vez, reconstitución de tejidos sociales.

La convivencia social, en este contexto, ha sufrido profundas y contradictorias modificaciones que afectan la seguridad y la legitimidad de los Estados, dibujando un nuevo mapa social, con nuevos y complejos sentimientos sociales, percepciones y riesgos para la ciudadanía, que hace de la ingeniería social una tarea cada día más difusa y complicada, a saber; por un lado, se propiciaron nuevas formas de segregación social, cambios en los modos de vida e identidades de las personas y en la organización de las ciudades y barrios que modificaron y, en algunos casos, debilitaron lazos de confianza y de reconocimiento recíproco. Por otro lado, se enfocó una nueva perspectiva del ejercicio de las libertades individuales y colectivas que ha tenido como consecuencia el surgimiento de nuevos sujetos, formas de participación y exigibilidad ciudadana inéditas y una nueva institucionalidad con novedosos discursos y planes de acción que han visibilizado y atendido históricas formas de exclusión y de violencia social.

En los últimos años, surgieron diferentes nociones tales como cohesión social, capital social y protección social que buscan orientar a las políticas públicas sociales hacia el desarrollo de condiciones de vida dignas y el ejercicio de los derechos, que fomenten una mayor y mejor integración social. Todas ellas no solo procuran la existencia de condiciones para el desarrollo de capacidades y las oportunidades necesarias para obtener un nivel de bienestar adecuado que permita el desarrollo de la persona en un contexto comunitario, sino que buscan una garantía de seguridad. En este contexto, Naciones Unidas ha hecho un esfuerzo interesante por definir la noción de seguridad de la siguiente manera:

La condición de vivir libre de temor y libre de necesidad. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos. (PNUD, 1994, p. 272)

Este concepto de seguridad se ha especificado aún más en torno al enfoque de seguridad ciudadana, el cual integra las preocupaciones relacionadas con la seguridad, vinculando y acotando el análisis y la atención de este nuevo tipo de violencia a sus efectos en la seguridad personal y relacionándolo con la profundización de los procesos de exclusión social. De acuerdo con el Informe Regional del PNUD 2013-2014 seguridad ciudadana se define como,

Una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia (PNUD 2005, p. 35; PNUD 2010, p. 31). [...] La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna. (PNUD, 2013, p. 7; PNUD, 2010, p. 31)

Este concepto nace a raíz del crecimiento de un tipo de violencia social que afecta a la persona individualmente en los espacios colectivos de interacción social como la familia y la comunidad, generando un entorno de inseguridad ciudadana⁷. Por ello, como señala Estrada (2013), esta no solo pone en riesgo la vida de las personas y la cohesión e integración de las sociedades, sino que, al mismo tiempo, cuestiona un concepto de Estado democrático limitado en el que la inclusión es tan solo sobrevivencia y no la garantía de una vida digna y de condiciones para que también se participe en el ejercicio del poder. Los problemas de seguridad ciudadana se refieren a la

Generalización de una situación en la cual el Estado no cumple, total o parcialmente, con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo que significa una grave interrupción de instrumento destinado a la relación básica entre gobernantes y gobernados (Costa, citado por Estrada, 2013, p. 367).

El enfoque de seguridad ciudadana, se propone, por consiguiente, restaurar la convivencia social promoviendo cuatro atributos: sociabilidad, pluralismo, democracia y afiliación. La sociabilidad comprende atributos de las relaciones tales como la confianza que guardan las personas entre sí, su disposición a dialogar y resolver los conflictos pacíficamente. Además, incluye el trato que se brindan en sus contactos casuales en espacios de uso común como calles, carreteras, plazas, parques, playas y aceras. Por su parte, el pluralismo tiene que ver con atributos ligados a la diversidad o el carácter plural y diferenciado de las sociedades modernas. Democracia incluye asuntos como la participación de las personas en la vida cívica, la cercanía o satisfacción que derivan de sus relaciones con las instituciones públicas y el respeto a las leyes forjadas en sociedad. Afiliación remite a ciertos aspectos de la convivencia tales

⁷ Habría que indagar más, cuál es la diferencia entre la violencia producida por razones políticas o geopolíticas que está mediada por organizaciones como ejércitos o grupos armados o políticos que tienen como misión la defensa de la soberanía o llevar ideas o tesis políticas hasta las últimas consecuencias, que en ciertas circunstancias o por diferentes razones, llevan a la conculcación de los derechos civiles y políticos.

como el sentido de pertenencia de las personas, su capacidad de ponerse en el lugar de otros y su confianza en que recibirán ayuda de los demás cuando la necesiten (PNUD, 2013).

No hay protección de las libertades de las personas, sin la presunción que deben tener garantizado el acceso a ingresos, bienes, servicios y capacidades necesarias para su desarrollo integral. De modo que, sin esta condición tales atributos devienen en una formalidad y el planteamiento de la seguridad ciudadana se limitaría a un enfoque situacional de la prevención de la violencia social y el delito. Por esta razón, “es fundamental contar con “un ambiente protector” como un núcleo básico de garantía de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2013 y PNUD, 2010). Esta concepción está centrada en el bienestar de las personas, considera que la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para su desarrollo humano. Asimismo, subraya el papel central que tiene la vigencia real y la tutela del Estado como garante de una serie de derechos humanos que son exigibles frente al Estado (PNUD, 2010 y PNUD, 2013). Así, la falta de empleo, la pobreza, la inequidad o la carencia de libertades, por citar solo algunos ejemplos, son obstáculos directos para la convivencia y la seguridad ciudadana (PNUD, 2005).

Seguridad ciudadana articula dos nociones básicas para el desarrollo y gobernabilidad del sistema político que apunta a dos condiciones, a saber:

- la seguridad, la cual alude a un estado de situación cuyos atributos y condiciones garantizan a la persona vivir libre y exento de miedo y riesgos, de tal manera que haya suficiente certeza y confianza para ejercer las libertades.
- la ciudadanía, un estatus de reconocimiento y de pertenencia social y política de las personas que en la medida en que forma parte de la comunidad jurídica y social de una nación accede a derechos.

Estas dos condiciones plantean la existencia de un sustrato individual, aunque no necesariamente individualista, ya que se destaca la pertenencia a la comunidad como factor fundamental de la protección o desprotección para la ausencia o existencia del riesgo a la violencia. Ello lo convierte en un concepto positivo y prescriptivo, del cual pueden surgir políticas y planes de acción que, en efecto, pueden contribuir a prevenir y atender esta compleja problemática, siempre y cuando esté en la capacidad de identificar los determinantes de la violencia y articular una propuesta que integre diferentes acciones que permitan una atención integral. Sin embargo, este enfoque aún está en construcción, por lo tanto, no es un enfoque unívoco⁸: mientras algunos autores destacan el mejoramiento de los aspectos más estrechamente ligados a la noción de la seguridad⁹, otros ponen énfasis en las dimensiones del desarrollo humano vinculadas con las estrategias de bienestar y participación ciudadana, algunos postulando planteamientos funcionales del papel de la ciudadanía y otros refiriéndose a la construcción de un Estado moderno ampliamente participativo. Se pueden identificar, en este contexto, distintos enfoques de seguridad ciudadana, los cuales no necesariamente son complementarios y alcanzan el mismo nivel de desarrollo, a saber:

- El enfoque que tiende a privilegiar la seguridad frente a la ciudadanía, el cual pone el acento en la prevención policial y propone invertir en estrategias dirigidas a identificar y atender los riesgos del delito (prevención situacional). De allí surge un plan de acción que encierra riesgos al retorno de estrategias represivas que eventualmente pongan en cuestión

8 Se utiliza de manera indistinta vinculado con otros conceptos que aluden a la noción de seguridad, aunque confluyen en torno al respeto a los derechos humanos y la inclusión de los ciudadanos en las labores de prevención. Resulta interesante, en este sentido, que es un concepto que adoptan organismos internacionales tan disímiles como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Carrión, Ponton y Dämmert, citados en Estrada, 2013, p. 366).

9 Por ejemplo, Ogliastri (2011), señala que existen cuatro esferas distintas de componen la seguridad ciudadana: 1) La prevención, concebida como el mejoramiento del entorno, que contribuiría a disminuir los crímenes. 2) La seguridad comprendida como la acción policial efectiva. 3) Un sistema judicial justo, que no propicie la impunidad. 4) La rehabilitación y el desarrollo del infractor para incorporarse a la sociedad.

los derechos humanos de las personas y comunidades envueltas en este fenómeno de la violencia.

- El enfoque que subraya la ciudadanía, otorga un rol activo pero funcional, el cual tiende a destacar el papel que puede cumplir, complementariamente con los órganos policiales, en la organización y el establecimiento de mecanismos de control y cohesión social en las comunidades (Zinecker, 2012).
- El enfoque que se centra en la prevención social, el cual asume que no solo mediante armas y grupos policiales se podrá disminuir el problema de la violencia en todas sus dimensiones, sino involucrando activamente a la ciudadanía.

El papel de la ciudadanía en la seguridad

Un eje del enfoque de seguridad ciudadana es el papel que juega la ciudadanía como actor de su propia seguridad, así como receptor de la garantía de la seguridad. Ello significa construir un concepto que tienda a “romper el viejo paradigma estatista basado en la idea de que es el Estado quien otorga la protección, sino ahora son los ciudadanos, en la visión moderna del Estado, quienes pueden coadyuvar en esas tareas de prevención” (Estrada, 2013, p. 338). Un viejo dilema de la teoría de la democracia, que en este caso se expresa como el discernimiento entre elegir una prevención simplemente dirigida a la evitación del delito mediante dispositivos policiales y la participación funcional de las comunidades (el control coercitivo como estrategia de protección) o una ciudadanía empoderada por políticas y espacios institucionales que establezcan condiciones para la participación activa (control democrático) en la toma de decisiones del gobierno de la sociedad, vinculadas con la promoción de la seguridad, entendida como una cultura del vivir bien. Es decir, una convivencia comunitaria en la que se complemente el control social democrático y el bienestar como estrategia para alcanzar el reconocimiento y la cohesión. Estrada (2013) propone una perspectiva, en este sentido, y reseña algunas experiencias de este tipo:

La seguridad ciudadana se enfoca hacia la prevención, hacia una visión integral del problema; asumiendo que no solo mediante armas y grupos policiales se podrá disminuir el problema de la violencia en todas sus manifestaciones y la seguridad. Las experiencias en América Latina, en Brasil principalmente, muestran que incorporar a los ciudadanos en las tareas de prevención y rescate de los barrios son el mejor ejemplo de gobernanza y de control por parte de las autoridades con el apoyo de los propios pobladores (Carrera, 2012, s.p.). [...] incorpora a la prevención el rescate de la cohesión social como un elemento preventivo. Sin duda el fenómeno de las violencias y la delincuencia creciente exige el rescate de los derechos ciudadanos por una parte, pero también el incremento de los controles por parte del Estado para restaurar la paz. En ese dilema se construye hoy en día el desarrollo de las políticas de prevención (Estrada, 2013, pp. 373-374).

Como puede observarse, el centro del debate es la garantía de la protección, una palabra tan clara, pero, al mismo tiempo, tan compleja y fundamental. ¿Qué se entiende y cómo se logra la protección? Esta es una categoría fundamental para comprender y atender la vulnerabilidad humana a través del control. Un concepto que ha motivado profundas discusiones de pensadores como Weber y Foucault, entre otros, que se refiere directamente al proceso de institucionalización (racionalización) dirigido a establecer libertades y reglas de conducta para la convivencia social. La protección es un elemento y una disyuntiva central en el enfoque de los derechos humanos: ¿Qué se protegen: los derechos que garantizan a la ciudadanía o a los portadores de ella? La respuesta a este dilema lleva a varias interpretaciones y puede conducir a la potenciación o a la restricción de las libertades:

La **concepción autoritaria**, la cual, con el afán de garantizar la seguridad de la ciudadanía, puede conllevar a una sociedad cerrada, excluyente y autoritaria, cuya vulnerabilidad social justifica un tipo de protección como control social que requiere la conculcación de libertades y derechos. La máxima: “porque te protejo, te limito”, alcanza en esta idea toda su expresión, de modo

que la ciudadanía como sujeto es negada. Como señala Stålsett (2005)

Cuando se entiende exclusivamente así, la búsqueda de la eliminación de la vulnerabilidad humana lleva a una preocupación excesiva por la seguridad, que puede tener consecuencias deshumanizantes. Esto es así porque la vulnerabilidad, en un sentido profundo, es una característica humana indeleble y constituyente, la cual ha tenido efectos nocivos por su énfasis en la postura reactiva, y en ocasiones represivas (p. 47).

Desde esta perspectiva, se ha impuesto, el paradigma de ley y orden para el manejo de la violencia, de la cual se han derivado las políticas de mano dura y castigo seguro. Estas

Se han convertido en consignas que conllevan a penas carcelarias cada vez más altas, sentencias mandatorias, limitación de esfuerzos rehabilitativos de los confinados(as), y la criminalización de conductas que en vez de ayudar a la ciudadanía la exponen a mayores riesgos de problemas de salud (Rodríguez y Santiago, 2010, p. 69).

El campo del estudio y de la promoción de los derechos de la niñez y de la adolescencia es bastante rico en evidencias y argumentos que destacan cómo la protección como control puede conducir a fines totalmente contrarios a los derechos humanos, justificando una violencia institucionalizada que ha violado flagrantemente los derechos los niños y niñas, pero sobre todo de las personas adolescentes.

La **concepción democrática**, por el contrario, se basa en el empoderamiento del sujeto como una herramienta de protección. Se protegen las libertades, para lo cual se requiere el desarrollo de capacidades para que se ejerzan de manera plena y responsable. Protección, desde esta perspectiva, es equivalente a una sociedad fundada en la convivencia y en la participación activa a través de una esfera pública amplia y dinámica. Esta concepción formula

un enfoque integral e integrado de acciones diversas que articulan la política social, la política criminal y la política económica, en el cual “la solución al problema de la violencia no es responsabilidad ni deber exclusivo de la fuerza de ley y orden, ni del ciudadano(a) en forma aislada” (Rodríguez y Santiago 2010, p. 65), sino que, por el contrario, tiene como requisito central el fortalecimiento de la institucionalidad. Ello abarca desde recursos suficientes hasta una voluntad política para definir políticas y planes, así como construir una visión gerencial que le otorgue una racionalidad científica a su gestión. Desde esta perspectiva, el Estado se concibe como un pacto con la sociedad¹⁰.

Este debate implica desafíos: no habrá seguridad ciudadana si, al mismo tiempo, no hay esfuerzos para garantizar un desarrollo humano capaz de propiciar procesos de reconocimiento social que aseguren una convivencia inclusiva y basada en la paz. Hay que destacar, que ello no solo implica fomentar la tolerancia, ya que convivencia social, es más que ocupar y compartir el mismo territorio, sino, quiere decir, un conjunto de relaciones sociales recíprocas que sostienen las personas entre sí, en su trabajo directo o gracias a medios más complejos como las instituciones sociales. El concepto de interculturalidad, desarrollado, sobre todo en los países andinos pueden enseñar lo que ello significa: no es lo mismo convivir con alguien a quien reconozco como sujeto, que hacerlo con alguien con quien no me queda más remedio que compartir algo de la vida social (Guendel, 2008). Esto, por supuesto, plantea riesgos y desafíos, ya que encierra una visión en la que es urgente pensar en conceptos de persona humana y comunidad, que trasciendan las concepciones funcionales.

10 El objetivo del Estado“(…) garantizar la seguridad de los ciudadanos y de la propiedad privada, preservar el respeto a los derechos humanos, así como disciplinar a las fuerzas de seguridad pública para que cumplan con su cometido o en su efecto rindan cuentas claras, o serán en consecuencia castigados por cometer delitos” Alvarado y Davis (Citado en Estrada, 2013, p.368).

Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano

El concepto de desarrollo humano fue propuesto por el PNUD a comienzos de los noventa, en el contexto de las políticas neoliberales que visualizaban el desarrollo, básicamente, como un resultado del crecimiento económico. Este constituyó un punto de partida para construir un paradigma fundado en la persona humana como el centro de la sociedad:

Plantea la necesidad de reconocer que la verdadera riqueza de las naciones son las personas, y que el objetivo del desarrollo debe ser la “creación de condiciones que permitan que las personas disfruten de una vida larga, saludable y creativa (PNUD, 1990, p. 10).

Posiciones críticas, sin embargo, argumentaron que dicho concepto retomaba la visión individualista del neoliberalismo vis a vis la concepción socialista que subrayaba los aspectos colectivos de la sociedad. Hay que comprender que esa visión surge de un debate en el que se cuestiona la idea de democracia presente en las experiencias del socialismo real, pero, al mismo tiempo, se reconoce los impactos también negativos del Estado de bienestar ensayado en occidente en la equidad. Debate que fue enriquecido por el surgimiento de los movimientos sociales en Europa y en América, los cuales alimentaron enfoques que cuestionaron el concepto burocrático del Estado y las estrategias de control y de normalización de lo social, que no consideraban las especificidades políticas y subjetivas de sujetos particulares que trascendían el concepto de clase y propusieron un nuevo concepto de lo político. En este contexto, surgieron formulaciones como la justicia como equidad de John Rawls y la esfera pública de Habermas, las cuales están presentes en los planteamientos que hace Naciones Unidas sobre el desarrollo humano y los derechos humanos.

Sen (2000), uno de los principales intelectuales que participó en la elaboración del concepto, ha ido recogiendo esta visión crítica, postulando la importancia que tiene lo colectivo para el desarrollo de las personas. De hecho, ha asocia-

do la libertad con determinadas condiciones (funcionamientos) y capacidades de las personas y de las comunidades, al establecer que uno de los factores primordiales de la exclusión social es precisamente la imposibilidad de ejercer esa libertad. Recientemente, se ha puesto el énfasis en el hecho de que

El desarrollo humano debe entenderse como el proceso de ampliación de opciones, libertades y capacidades de las personas con el fin de que puedan gozar de salud y bienestar, y tener acceso a los conocimientos y a los recursos necesarios para vivir una vida digna (PNUD, 2014, p. 3).

Esta es una narrativa fundada en una concepción positiva, que postula un marco ético y político enfocado a “la eliminación de los obstáculos o barreras para el ejercicio y disfrute de estas libertades” (PNUD, 2013, p. 46), un concepto más y mejor enfocado que pretende orientar las políticas públicas y las acciones sociales para incidir en aquellos factores que crean un clima de inseguridad económica en las personas y colectividades. Esto implica no solo un conjunto de enunciados teóricos, como el de seguridad ciudadana que trata de especificar campos de acción más concretos, sino que avanza en un esfuerzo de operacionalización a través de la planeación, la organización y la ejecución de políticas integrales y participativas de distinta índole, cuyo fin no sea solo disminuir el delito, sino contribuir a la creación y al fortalecimiento de instituciones más efectivas y sostenibles para el desarrollo humano. Por eso, es necesario analizar por qué medios se provee la seguridad ciudadana y establecer si las políticas adoptadas por el Estado permiten que las y los ciudadanos puedan disfrutar efectivamente de sus libertades (PNUD, 2013, p. 18). Desde esta perspectiva, el Informe de Desarrollo Humano 2014, elaborado por el PNUD, destaca que

La seguridad económica y la seguridad personal están relacionadas entre sí. La gente se siente más segura cuando tiene empleos con suficiente protección social y cuando tiene confianza con respecto al futuro. Por lo general, el pleno empleo reduce el crimen y aumenta

el bienestar. Por otro lado, las tasas de desempleo altas alimentan la incertidumbre y causan un sentimiento de desesperación. Del mismo modo, un tratamiento desigual prolongado y la negación de los derechos crea una fuerte discriminación y, a veces, los grupos o comunidades intentan rectificar las desigualdades arraigadas mediante acciones violentas (PNUD, 2014, p. 28).

La seguridad humana y ciudadana, en este marco ético, no deben limitarse solamente a garantizar orden y protección a la ciudadanía, sino deben favorecer la integración e inclusión social a través del acceso a las mismas oportunidades en la vida. “Esto conlleva ampliar las capacidades, incrementar las opciones actuales de las personas (llevar vidas sanas, productivas y seguras) y garantizar la sustentabilidad, para que no se ponga en peligro los niveles de bienestar de las futuras generaciones” (PNUD, 2015, p. 37). Por esta razón, las estrategias de seguridad ciudadana no deben estar dirigidas a la simple reducción de los índices de delito y violencia. Se trata de promover un orden social inclusivo, frente a un mundo social hostil en el que la exclusión social es uno de los principales factores generadores de la violencia social. El desarrollo humano, en tal sentido, es una concepción anticipativa al surgimiento de los riesgos de la violencia en la medida en que orienta el crecimiento económico hacia la equidad y generación de capacidades y promueve el desarrollo institucional para garantizar el cumplimiento de los derechos y el ejercicio de las libertades. En tal sentido, fomenta un papel más activo e inclusivo del control social y el desarrollo del entorno fundado en el establecimiento, ejercicio y vigilancia de normas o reglas fundadas en el reconocimiento recíproco.

Los derechos humanos

El concepto de desarrollo humano, en consecuencia, se encuentra profundamente articulado a los derechos humanos, los cuales constituyen un conjunto de obligaciones y garantías morales y jurídicas que establecen un estándar básico de acceso al bienestar, convivencia y reconocimiento social. Estas se aprobaron y adoptaron en la Asamblea General de Naciones Unidas a través

de diferentes convenciones, protocolos facultativos y declaraciones de acatamiento obligatorio que, en su mayoría, han sido adoptadas en las leyes nacionales. También se adoptaron mecanismos de seguimiento, que son respetados por los Estados nacionales, aunque sus recomendaciones no son vinculantes como otras instancias, por ejemplo: la Corte de la Haya. Ello agregó nuevas concepciones, dimensiones y sujetos que no estaban considerados, en las nociones tradicionales del derecho, que tendían a universalizar el concepto de ciudadanía sin tomar en consideración la diversidad social y cultural existente en la sociedad. De tal manera que se incorporaron nuevos sujetos a la comunidad jurídica.

Este proceso de explicitación condujo a reformas institucionales y el desarrollo de políticas públicas dirigidas a insertar esta perspectiva jurídica en herramientas programáticas dentro las políticas y programas de las instituciones y en el fomento de la cultura de la gente.

Los derechos humanos devienen en un factor clave que obliga al ejercicio democrático y justo del derecho, en cuanto plantea obligaciones al Estado y responsabilidades a la ciudadanía que coadyuvan con un concepto de seguridad ciudadana no solo más amplio y que busca un equilibrio entre seguridad y ciudadanía. Se trata de transformaciones que abarcan un cambio profundo en las instituciones sociales y una comprensión distinta de la administración de la justicia y la política criminal.

Este nuevo marco de los derechos humanos establece, en consecuencia, parámetros de protección y restitución de derechos a las víctimas, evitar la revictimización y el apego y garantía de los derechos a los victimarios, estableciendo rutas muy diferentes de atención, dependiendo de la naturaleza de la violencia, el buen ejercicio del derecho, pero también, el reconocimiento de los derechos subjetivos, durante los procesos legales en los que los grupos excluidos por su condición identitaria se ven inmersos, como es el caso de las personas adolescentes. Ello implica incorporar explícitamente el derecho en la política criminal, favoreciendo una administración de la justicia democrática (Calderón, 2012) y el derecho humano en el derecho.

El debilitamiento del Estado y la violencia en América Latina

La garantía de la seguridad es consustancial a las sociedades occidentales, de ahí que el Estado moderno, desde sus inicios, fuera concebido como el principal instrumento de aglutinación y cohesión social frente a la barbarie o “el estado de naturaleza hobbesiano”. Por ello, en las naciones que alcanzaron un significativo desarrollo económico y social, el horizonte ético fundado en la convivencia social se basó en la construcción del Estado democrático como un ideal de la no violencia. Este se sustentó en una ciudadanía capaz de elegir y propiciar la sucesión democrática de los gobernantes utilizando reglas procedimentales que evitaran el derramamiento de sangre (Bobbio, 1984). El Estado democrático no solo se convirtió en un espacio de procesamiento del conflicto social (poder) sino que permitió el mejoramiento del bienestar de la ciudadanía, posibilitando el reconocimiento y ampliación de los derechos civiles, políticos y sociales. Posteriormente, propició el reconocimiento de sujetos sociales como las mujeres, la niñez, la juventud y la especificación de los derechos, que, han llevado, en el caso de las mujeres a “una revolución silenciosa” (Bobbio, 1984). Hay que destacar que este proceso tuvo su correlato a nivel internacional mediante el surgimiento de un marco jurídico aprobado y adoptado en la Asamblea General de Naciones Unidas, tal y como se desarrollará posteriormente en este documento.

En América Latina este proceso de modernización e institucionalización política y social históricamente no solo no ha podido cristalizar ese ideal de no violencia, sino que la violencia política y social se convirtió en uno de los elementos predominantes en la región. Para algunos autores como Lechner (1977), esto explica el carácter inconcluso de la modernidad, entendida como la búsqueda de la razón como ingrediente fundamental para el gobierno de sociedad. En razón de lo anterior, la democracia como forma de gobierno, ha topado con la férrea oposición de los poderes fácticos, la existencia de estructuras económicas y sociales que han favorecido la concentración de la riqueza y del poder y la debilidad política e infraestructural del Estado. Ello generó el desconocimiento de los derechos de la ciudadanía.

Junto a las llamadas políticas neoliberales implementadas a partir de los ochenta, paradójicamente esta región experimentó un proceso de institucionalización democrática y se adoptaron y fortalecieron las reglas procedimentales para dirimir la lucha por el poder del Estado, incluyendo el reconocimiento de los derechos específicos de las poblaciones mencionadas anteriormente y, de manera particular, de los pueblos indígenas. Al mismo tiempo, el aparato estatal tendió a debilitarse a raíz de las políticas de adelgazamiento institucional y se focalizaron las políticas sociales, las cuales adquirieron un carácter más asistencialista. Sojo (2008) dibujó este proceso argumentando la existencia de una modernización sin Estado, para referirse a políticas públicas que en lugar de reforzar los mecanismos que llevaban al procesamiento del conflicto social, estaban provocando lo contrario: el debilitamiento del Estado. No obstante, gracias a este proceso de democratización, surgieron regímenes políticos que no solo buscaron el ascenso al poder de los grupos históricamente subordinados, sino el ejercicio del poder. Se postuló un neointervencionismo estatal de alcances limitados en lo social, a pesar de que lograron reducir la pobreza y la desigualdad, y en lo económico, gracias a que aprovecharon el boom de los commodities y la expansión del mercado chino, pero que en los últimos años han mostrado fuertes y complejas tensiones, que han motivado interesantes debates que han retomado las viejas discusiones acerca de qué se entiende por democracia (Guendel, 2015).

Pese a tales avances, la debilidad institucional sigue siendo estructural en América Latina, la vulnerabilidad social, la pobreza y los cuellos de botella institucionales conducen a una comunicación históricamente fracturada, que bajo las nuevas condiciones creadas por la globalización tienden a agravarse y a manifestarse a través de otro tipo de violencia: la violencia social. La amenaza de la debilidad institucional no solo se encuentra en la poca capacidad del Estado para procesar el conflicto social y desarrollar políticas que busquen la inclusión social, como una estrategia para reducir la violencia, sino, como lo plantea Derpic (2014) para el caso boliviano que vive una situación de exclusión social y de cultura de la violencia, la gente decide resolver sus problemas legales de manera informal. De acuerdo con este autor,

Se identifican 3 formas de prevención del crimen y de resolución de conflictos, no siempre legales, pero que pavimentan el camino hacia soluciones más rápidas, menos costosas y que, en algunos casos, ofrecen al menos algún tipo de resarcimiento para las víctimas de crimen. Se trata de linchamientos, arreglos y contratación de servicios de seguridad privada (Derpic, 2014, p. 14).

Por ello, es necesario reforzar las estructuras institucionales que eviten el caos y promuevan una política de seguridad ciudadana que contemple una administración de la justicia, planes sociales y de promoción ciudadana, en lugar de dejar la justicia al arbitrio de las comunidades. Por ello, como muy bien ha formulado la ONU, “las personas están más seguras cuando los estados funcionan bien y cuando se refuerza la cohesión social protegiendo todos los derechos y fomentando las normas que impulsan la tolerancia y la inclusión”(PNUD, 2014, p. 62).

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2013-2014 para América Latina, la violencia letal en esta región “es alta en la mayoría de los países, y tiene una tendencia al alza comparativamente mayor que la de otras regiones en el mundo” (UNODC, citado por PNUD, 2014). La tasa de homicidios para 11 de los 18 países analizados en este informe es superior a los 10 homicidios por cada 100 000 habitantes, “patología” considerada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como un nivel de epidemia. Más aún, de acuerdo con la encuesta *Latin American Public Opinion Project* en conjunto con PNUD (LAPOP-PNUD 2012), el porcentaje de latinoamericanos que respondió “sí” a la pregunta “¿Ha sido usted víctima de algún acto de delincuencia en los últimos 12 meses?” va de 6.9% (Panamá) a 28.1% (Ecuador). Al preguntar sobre el tipo de acto delincencial específico que sufrió el encuestado, el delito de robo con arma arroja un rango que va del 8.1% (Chile) al 50.5% (Honduras). Es decir, que en un periodo de apenas un año, en todos los países, el porcentaje de latinoamericanos que señaló haber sido víctima de un delito que involucró el uso de violencia es considerable (el promedio regional es de 30.35%) (PNUD, 2014). En Centroamérica estos desafíos han

sido más complejos aún, en virtud de que el Estado en estas naciones es de los más débiles de la región (Cullel, 2012), particularmente en lo social, cuya arquitectura no solo es desordenada, sino que ha mostrado muchas limitaciones técnicas, políticas y gerenciales, pero sobre todo restringidos recursos financieros, para atender las demandas históricas y actuales, sobre todo de las personas pobres y excluidas que sobrepasan la mitad de la población (García y Guendel, 2014). El proceso de adopción de las reglas democráticas se dio en un contexto de suscripción de la paz en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, después de una guerra civil que se extendió varios años, y que provocó muchos muertos, así como daños sociales y políticos difíciles de superar que derivaron en nuevas problemáticas sociales. Esto ha planteado enormes desafíos institucionales y culturales. Por esta razón, la violencia se expresó de manera más profunda y dramática en Centroamérica, región que muestra un escenario proclive a la violencia social: una sociedad fragmentada y asediada por las secuelas de la guerra, culturas políticas y estructuras institucionales débiles y una cultura social en la que están profundamente arraigados los valores machistas, adultocéntricos y etnocentristas.

Las restricciones a la convivencia social

Esta violencia pone de nuevo al descubierto las dificultades para alcanzar una adecuada y razonable convivencia social. Las sociedades modernas con niveles de bienestar avanzados son sinómicamente (PNUD, 2013), aunque tienen como una de las preocupaciones centrales de la convivencia social la dificultad en la comunicación como producto de procesos de individualización cada vez más autocentrados. Mientras que las sociedades latinoamericanas viven un proceso contrario: la anomia. La violencia social se está encargando de crear mayores barreras a la comunicación, al entronizar el miedo dentro de las fracturas que ya venían sufriendo estas sociedades a raíz de los procesos de profunda dualización. Ello no solo debilita el alicaído tejido social, llevándolo al límite de la ruptura y de la descomposición, sino que pareciera conducirlos a una condición de anomia. En los patrones de convivencia de una sociedad se encuentran las claves para disminuir la violencia, por ello, muchas estrategias

exitosas de abordaje de la inseguridad ciudadana en América Latina incluyen entre sus más resonados logros la apertura de espacios públicos donde la gente pueda relacionarse con seguridad y siguiendo valores basados en la convivencia en paz y los derechos humanos (Hunt, 2015). No obstante, ello no es algo sencillo, se requieren políticas públicas integrales e integradas, que incluso se visualicen como un logro de salud pública, cuya receta es tan simple como desafiante: “que las personas trabajen juntas en asociaciones de todo tipo, y a todos los niveles, para elaborar respuestas eficaces” (OMS, 2002, p. 4).

Hay que reconocer que el fortalecimiento del proceso de institucionalización social y democratización experimentado en la región en las últimas tres décadas, desencadenó el reconocimiento de la existencia de violencia social hacia poblaciones que no eran consideradas como sujetos sociales, tales como las mujeres, la niñez y las personas adultas mayores, entre otras. Es decir, estaba invisibilizada, pues se consideraba legal y socialmente una práctica natural que formaba parte de las relaciones sociales presentes en los mundos que se consideraban parte del ámbito privado, el cual no era objetivo de incidencia por parte del Estado. Pero, por otro lado, la modernización económica y social experimentada durante este proceso de implementación de las políticas neoliberales es una contra-tendencia al generar nuevos tipos de exclusión y una desestructuración la sociedad, que ha generado “el delito aspiracional” y una fuerte corriente migratoria, principalmente hacia Estados Unidos (en el caso de Centroamérica).

Este tipo de violencia ha tendido a romper el tejido familiar y el ordenamiento social y político y a afectar el ejercicio de las libertades individuales cotidianas de las personas y el sentido de su pertenencia a una comunidad social, convirtiéndose en una violación a la seguridad condición sine qua non de la ciudadanía individual y comunitaria de las personas y en un nuevo factor de violación de los derechos humanos. Uno de los efectos más graves del crecimiento de la violencia es que ha puesto en cuestión los impulsos y logros dirigidos a construir un orden social democrático alcanzado en las últimas décadas y ha reforzado las tradicionales posiciones autoritarias que postulan

la vía represiva para garantizar el ordenamiento social, como, por ejemplo, encomendar a las fuerzas armadas la seguridad de ciudades y comunidades o violar los protocolos del derecho a los perpetradores de la violencia.

La seguridad democrática

En este contexto de recrudescimiento de la violencia, los jefes de Estado de los países centroamericanos suscribieron el 15 de diciembre de 1995 el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, el cual estableció en el artículo n.º 2 el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, el cual

[...] tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

De este tratado emana la Estrategia de Seguridad Democrática, la cual básicamente adopta un concepto seguridad ciudadana regional en la que cada Estado se compromete a desarrollar políticas de seguridad ciudadana que garanticen la seguridad y la estabilidad democrática de la región.

Esta es una iniciativa interesante en el debate, pues reconoce la situación de ingobernabilidad y violencia provocada por la guerra que azotó la región en los años 80 y la histórica exclusión social, al mismo tiempo que contribuye a

enfocar la seguridad ciudadana desde una perspectiva que va más allá de las personas individualmente y de cada país. Un aporte que puede aprovecharse tanto a nivel nacional como regional para enriquecer el concepto de seguridad ciudadana y formular una concepción de la política pública en este ámbito, capaz fomentar un desarrollo regional, la cooperación horizontal e interacción virtuosa entre municipalidades tanto a nivel nacional como regional, sobre todo cuando existen niveles de desarrollo humano y de bienestar distintos que determinan índices de violencia disímiles y políticas de seguridad ciudadana con desarrollos, enfoques y características particulares, que a la larga podrían ser compartidas y coordinadas para alcanzar una efectividad mayor.

Conclusiones: tensiones y dilemas de la inseguridad ciudadana

La seguridad ciudadana es un enfoque que busca alimentar políticas públicas que prevengan y atiendan la violencia social, el sentimiento y percepción de inseguridad de la gente. Ello plantea desafíos y complejidades políticas y sociales con consecuencias en el orden moral y político, ya que combatir la violencia no solo significa atender un riesgo para la vida y el patrimonio de las personas, sino involucrarse en la intimidad de las familias. También, como señala Pérez-Sáinz (2015), implica “empoderar” a gente excluida del bienestar y “del poder social”. La violencia intersubjetiva, por su parte, provoca conmoción, pero no genera ese sentimiento de inseguridad y de miedo, aunque las personas que la viven, sufren. Quizá porque este tipo de violencia sigue interpretándose como un acto privado y no como un fenómeno público, que si provoca una mayor sensibilidad en las personas, que llega hasta el miedo. Ambos aspectos tocan los ejes neurálgicos de la sociedad: las instituciones sociales y políticas. Por ello, a pesar de los alcances y positividad de este concepto, debe considerarse en su análisis los entramados culturales, sociales y políticos que se encuentran en el sustrato de este fenómeno. El desafío consiste no solo en evidenciarlos, sino en desarrollar la capacidad conceptual y estratégica para incorporar esos elementos en acciones institucionales, no solo remediales, sino que toquen aspectos estructurales.

ABORDAJE METODOLÓGICO

La investigación se propuso analizar, de manera comparativa, las políticas de seguridad ciudadana a nivel local y su respectiva articulación con las políticas nacionales de seguridad en tres cantones urbanos de Costa Rica en Alajuelita, Escazú y Curridabat. Se eligieron estos territorios debido a que tienen niveles de bienestar diferentes: Alajuelita ocupa el último lugar en “el rating” del desarrollo humano, mientras que Escazú, la posición número 4 y Curridabat, la número 16 (PNUD, 2011). Este último cantón tiene distritos como Tirrases cuyos niveles de pobreza y exclusión social son equivalentes a cantones pobres de Alajuelita como San Felipe, la Verbena u otros y tan ricos como Sánchez, que tiene niveles de vida similares a los distritos más ricos de Escazú. El estudio también identifica la relación entre la percepción de inseguridad ciudadana que tienen las autoridades de los gobiernos locales, líderes comunitarios, *policy makers* y las instituciones desconcentradas y su incidencia en el diseño e implementación de las políticas de seguridad ciudadana locales en los tres cantones antes mencionados.

El problema y la hipótesis de investigación

La investigación partió de la premisa de que Costa Rica ha experimentado en los últimos veinte años, los siguientes cambios sociales:

- Un proceso de modernización económica y social acelerado como resultado de la implementación del nuevo estilo de desarrollo basado en la competitividad sistémica, con efectos en el estancamiento de la pobreza, el incremento en la desigualdad social y los cambios en el estilo de vida y consumo de la población.
- Un proceso de desigualdad social y territorial y de empobrecimiento, que ha aumentado la criminalidad y la violencia social y un crecimiento de la violencia intrafamiliar, particularmente dirigida hacia las mujeres

y la niñez. Todo lo cual ha favorecido la percepción de una mayor inseguridad ciudadana.

- Además, planteó que estos fueron factores fundamentales que han llevado a que la seguridad ciudadana se haya convertido en uno de los principales temas de la agenda política a nivel nacional y municipal en los últimos años. Y que, al igual que en otras naciones de América Latina, el miedo haya atrapado a amplios segmentos de la población, provocando el surgimiento de estereotipos y cambios en el relacionamiento social.
- El Estado, en este marco, ha impulsado políticas de seguridad ciudadana, algunas de ellas con un enfoque represivo y policial y en otros casos procurando estrategias de prevención de la violencia y criminalidad.
- Las municipalidades han ganado fuerza, al mismo tiempo que han surgido nuevas agrupaciones políticas que disputan el poder local a los partidos tradicionales e intentan responder a las exigencias de una ciudadanía más activa, pero más insatisfecha. La seguridad ciudadana emerge en este contexto como un aspecto prioritario para las autoridades y el rol de las municipalidades se vuelve clave por varias razones.
- En esta coyuntura y ante esta situación, surgen varios modelos como el de la Policía Comunitaria desde el Gobierno Central (Ministerio de Seguridad Pública), la Policía Municipal en varios gobiernos locales, proyectos, programas y políticas para la prevención de la violencia a nivel local y municipal, mecanismos como las redes de vecinos y nuevas estrategias de participación social en torno al tema de la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia.

El estudio reconoce, en tal sentido, como válida la hipótesis que plantea que a mayor desarrollo humano corresponde mayor inclusión social y mayor seguridad ciudadana. Desde esta perspectiva, los cantones con mayor desarrollo humano son los que deberían tener menores tasas de criminalidad y de violencia.

Con este panorama, el estudio se planteó las siguientes interrogantes: ¿Cómo se articulan las políticas locales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia de los cantones seleccionados con las políticas nacionales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia y las estrategias de desarrollo humano? ¿Qué enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la violencia se están manejando a nivel nacional y local y qué peso tiene en estos la perspectiva de derechos humanos (género, generacional e intercultural) y el enfoque de desarrollo humano? ¿Cómo están abordando las municipalidades seleccionadas la percepción de inseguridad ciudadana versus la realidad factual? ¿De qué manera se relaciona la percepción de inseguridad con el diseño e implementación de políticas, programas y proyectos de seguridad a nivel local en tres cantones con índices de desarrollo humano desigual, considerando las variables de género, generacional e intercultural? ¿Qué consecuencias tienen esas percepciones en el enfoque de dichas políticas?

Asimismo, se propuso cumplir con los siguientes objetivos:

1. Analizar y comparar el enfoque de las políticas, programas o proyectos de seguridad ciudadana con los que cuentan los gobiernos locales de Curridabat, Alajuelita y Escazú; y su respectiva articulación con la política de seguridad ciudadana y de prevención de la violencia a nivel nacional, haciendo particular énfasis en los criterios basados en el desarrollo y los derechos humanos.
2. Identificar la percepción de inseguridad ciudadana, tomando en consideración criterios que permitan el análisis desde la perspectiva de los derechos humanos, en funcionarios(as) del nivel gerencial de las municipalidades y de las instituciones públicas desconcentradas, las autoridades municipales y los líderes de organizaciones políticas y sociales que ejercen influencia en las políticas de seguridad ciudadana a nivel local.
3. Analizar la relación entre la percepción de inseguridad identificada y el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana locales y de desarrollo humano.

4. Contribuir con los hallazgos al diseño de políticas de seguridad ciudadana local basadas en un enfoque preventivo, inclusivo y respetuoso de los derechos humanos.

Metodología

Para llevar a cabo el estudio se han utilizado distintas fuentes de información. Para efectos de la contextualización de los cantones y el análisis de la situación actual en materia de desarrollo humano y violencia, se partió de la información estadística disponible en diversas instituciones nacionales u organizaciones. Para efectos de la comprensión de los enfoques de seguridad ciudadana de cada municipalidad, se revisaron los documentos disponibles en cada gobierno local, así como también se realizaron consultas a funcionarios/as mediante talleres participativos y grupos focales. Por su parte, la percepción de inseguridad ciudadana se captó a partir de entrevistas semiestructuradas, grupos focales y talleres participativos con funcionarios/as de los gobiernos locales seleccionados y actores comunitarios, específicamente mujeres, jóvenes, migrantes, personas adultas mayores y niños y niñas (ver anexo metodológico para más detalle).

POLÍTICAS NACIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

En Costa Rica son dos los instrumentos de política pública en esta materia, de acuerdo a la actual administración gubernamental (2014-2018): el Plan del Sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, creado como parte de la organización del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo n.º 34546 y 34582 y sus reformas) y el “Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, 2015-2018. Articulando el diálogo de la Costa Rica Bicentenario”. A estos dos instrumentos se suma el Plan Nacional de Atención y Prevención de la Violencia contra las Mujeres (PLANOVI), el cual fue formulado por vez primera en 1996 y actualizado en 2009. A efectos de este documento, se tomarán como instrumentos fundamentales los dos primeros arriba mencionados, que, como se verá, refieren y buscan articularse con el PLANOVI.

Con respecto al principal instrumento regional en materia de seguridad, la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), estos instrumentos se relacionan con los componentes de Combate al Delito y Prevención de la Violencia y, en relación al Marco Estratégico para la Prevención de la Violencia del SICA, responden a varias de las líneas estratégicas definidas. Antes de examinar estos instrumentos de política pública en el país, conviene explicar el marco institucional en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia de Costa Rica.

Marco institucional en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia

De acuerdo al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo emitido por la actual Administración (Decreto n.º 38536-MP-MIDEPLAN de julio 2014, modificado mediante Decreto n.º 38977-MP-MIDEPLAN de mayo 2015), el tema de seguridad ciudadana es abordado por el **Sector de Seguridad Ciudadana**

na y Justicia, que es uno de los dieciséis sectores del Poder Ejecutivo. De acuerdo a esta organización, este sector está bajo la rectoría de la ministra o el ministro de Seguridad Pública (Inciso j, art. 5). Este sector está conformado, de acuerdo a la misma normativa, por varias instituciones centralizadas y descentralizadas: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Gobernación y Policía, Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) y Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS) que se encuentra en la Presidencia de la República. (inciso j, art. 15).

También el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo crea el **Consejo Presidencial de Seguridad Nacional**, coordinado por el presidente de la República e integrado por los ministros y jefes de las siguientes entidades: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y la Dirección Nacional de Migración y Extranjería (DGME), dependencia bajo el Ministerio de Gobernación y Policía. Este Consejo Nacional actúa con fundamento en la organización y funciones establecidas para el Consejo Nacional de Seguridad Pública, creado mediante artículo 11 de la Ley General de Policía (n.º 7410).

El Reglamento de los cuerpos policiales a cargo del **Ministerio de Seguridad Pública**¹¹ (Decreto n.º 36366) establece entre sus funciones las de “vigilar, mantener, conservar y restablecer el orden público y la seguridad ciudadana, prevenir las manifestaciones de delincuencia y cooperar para reprimirla” (art. 107), así como la de “formación y capacitación a los diferentes sectores de la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana, que permitan fortalecer la prevención de las manifestaciones de delincuencia” (inc. 8, art. 107).

11 El artículo 97 del Reglamento de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública (Decreto n.º 36366-SP, publicado en La Gaceta n.º 21 del 31 de enero de 2011) establece que son dependencias de dicho Ministerio: la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la Policía Encargada del Control de Drogas no Autorizadas y Actividades Conexas y la Policía de Fronteras, así como que está adscrita la Reserva de la Fuerza Pública. http://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/organizacion/deberes_fp.pdf

El Ministerio de Seguridad Pública está conformado en materia policial por varias direcciones, una de ellas, la Dirección Nacional de la Fuerza Pública (DNFP), con Direcciones Regionales que cuentan con **Delegaciones Policiales Cantonales** y Distritales. Las Delegaciones Policiales Cantonales deben establecer canales de comunicación y coordinación con las autoridades locales (inc. 8, art. 163 del Reglamento) y las **Comisiones Cantonales de Seguridad** y los **Comités de Seguridad Comunitaria** (inc. 13, art. 163). Bajo la DNFP se ubica la Dirección de Programas Policiales Preventivos, siendo uno de ellos el de **Prevención Comunitaria**. Otro programa que es relevante para el tema de este estudio es el de Seguridad Turística.

Entre las funciones de la **Fuerza Pública** se encuentra la de “Ejecutar las políticas y acciones de seguridad ciudadana y nacional (...)” (art. 112 del Reglamento, Decreto n.º 36366) y “Establecer la congruencia entre las políticas nacionales sobre la seguridad ciudadana, así plasmadas en Planes Nacionales de Desarrollo u otras políticas, planes y proyectos de la Dirección General de la Fuerza Pública” (inc. 2, art. 119 del Reglamento).

En cuanto a las funciones de la Dirección de **Programas Policiales Preventivos**, estas comprenden desde la realización de operativos preventivos de la comisión de actos delictivos, hasta el desarrollo de estudios, informar, brindar asesoría y capacitación en prevención comunitaria (art. 173 del Reglamento). El Departamento de Programas Preventivos Policiales es el encargado de capacitar, instruir, colaborar en actividades relacionadas con la estrategia de Policía Comunitaria y dar seguimiento a casos de violencia intrafamiliar en los que se involucren funcionarios policiales (art. 174 del Reglamento).

Ahora bien, el **Ministerio de Justicia y Paz** (2009) tiene entre sus funciones (Ley orgánica No. 6739, reforma de 2009 mediante Ley No. 8771) las de “Coordinar todos los planes y programas oficiales vinculados, directa o indirectamente, con la prevención de la delincuencia”, “Formular, desarrollar y administrar programas y proyectos para la prevención del delito, la investigación de las conductas criminológicas y la determinación de las causas y fac-

tores de la delincuencia en Costa Rica”, “Coordinar los planes y programas dirigidos al desarrollo y funcionamiento de los centros cívicos” e “Impulsar y coordinar planes y programas dirigidos a la promoción de la paz en el ámbito nacional” (inc. a, b, h, i del art. 7, respectivamente).

Este ministerio cuenta con dos viceministerios y varias dependencias, siendo el **Viceministerio de Paz** el encargado del tema de prevención de la violencia y promoción de cultura de paz (inciso c, artículo 3, Ley n.º 8771); funciones que ejerce por medio de las siguientes dependencias: el Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social (que está adscrito al despacho ministerial) y que está conformado por: la Dirección General de Promoción de la Paz y la Convivencia Ciudadana (DIGEPAZ), la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC) y la Dirección de Espectáculos Públicos y la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia y la Promoción de la Paz Social (CONAPAZ).

El **Sistema Nacional de Promoción de la Paz Social** tiene las siguientes funciones:

- “Impulsar y coordinar planes y programas dirigidos a la promoción de la paz en el ámbito nacional.
- Apoyar, desde la perspectiva de prevención de la violencia, al Ministerio de Seguridad Pública en materia de las armas de fuego en el país, como medio para promover la cultura de paz y la no violencia.
- Promocionar la resolución alternativa de conflictos como una forma de desarrollar una cultura de paz, sin menoscabo de las demás funciones establecidas en la Ley sobre Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social, n.º 7727.
- Propiciar la mejor articulación interinstitucional, a fin de cumplir el mandato de la Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos, n.º 7440.
- Promover la participación de la sociedad civil por medio de organizaciones no gubernamentales y cualquier otro tipo de organismo dedicado

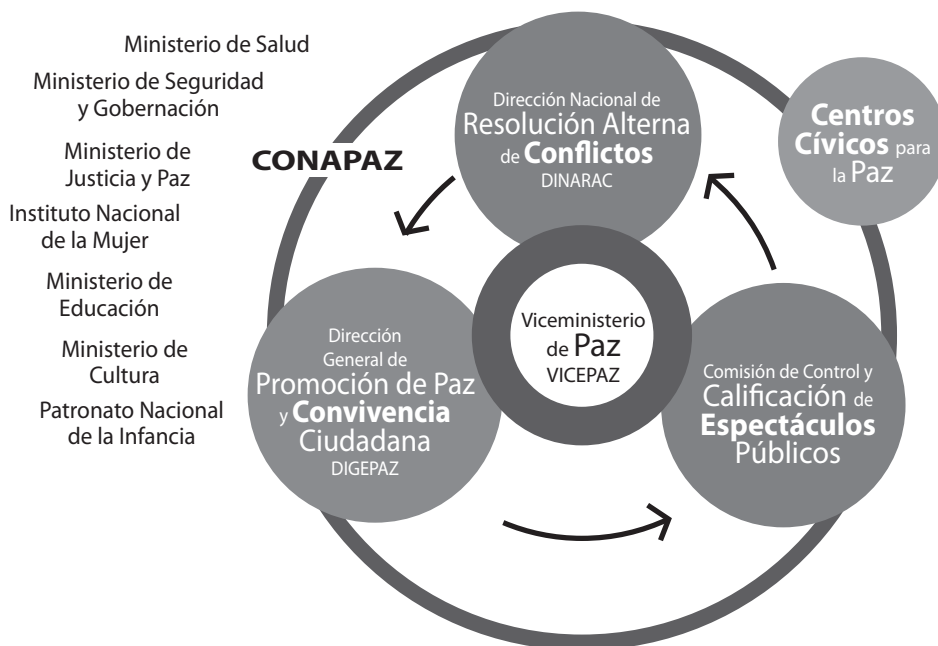
a promover la paz y la no violencia” (Plan nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz, 2015, pp. 28-29).

Por su parte, la **CONAPAZ**, instancia creada en 2006 (Decreto n.º 33149) está conformada por el Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, el Ministerio de Justicia y Paz (que lo preside), el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura y Juventud, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI). De acuerdo al mencionado decreto, la función del Consejo es la de diseñar, impulsar y evaluar las acciones contenidas en el Plan Nacional para el Tratamiento de la Violencia y la Criminalidad¹², el cual deberá ser desarrollado en todos sus ámbitos por las instancias participantes en la Comisión y por aquellas otras que se consideren necesarias y adecuadas a su competencia institucional (Plan Nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz, 2015, p. 33). Esta instancia se ha reunido poco durante la presente administración y ha resuelto, recientemente, generar una propuesta para su fortalecimiento, redimensionamiento y conformación.

El Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2015-2018 presenta el siguiente diagrama para mostrar las deseables vinculaciones entre todas las instancias antes mencionadas, concebidas como el Sistema Nacional de Prevención de la Violencia:

¹² Este Plan no existe a la fecha.

Sistema Nacional de Prevención de Violencia



Fuente: Ministerio de Justicia y Paz, Viceministerio de Paz (2015).

Seguridad ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 Alberto Cañas Escalante (2015) se expresa a través de las “Propuestas Estratégicas Sectoriales”, siguiendo la organización establecida por la actual administración, antes reseñada. La propuesta del Sector Seguridad Ciudadana y Justicia parte de la definición del enfoque conceptual que lo sustenta, para lo cual asume el de la seguridad ciudadana según el PNUD (2014), como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse y sentirse libre de violencia, amenaza de

violencia o despojo intencional por parte de otros”. (...) la protección “de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas -su vida, su integridad, su patrimonio- contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas” (Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante, p. 508)¹³.

El objetivo estratégico para este sector se ha definido como el de “Garantizar la seguridad y el ejercicio de los derechos y libertades de todas las personas en el marco de un abordaje integral”, fijándose como resultados esperados para el período de Gobierno: 1) Mejora de la seguridad ciudadana, con una meta de 7 homicidios dolosos por cada cien mil habitantes en 2018 (línea base en 2013 de 8,5 y 2); Reducción del hacinamiento en pro de los derechos de la población penitenciaria, con la meta de tener 20% de hacinamiento (partiendo de una línea base de 46,4% en 2014). Este objetivo se desarrolla a través de varios programas o proyectos:

1. Prevención de las distintas manifestaciones de violencia, delincuencia y criminalidad (que tiene como responsables del logro de los resultados incluidos a instancias del Ministerio de Seguridad y el INAMU)
2. Atención a las víctimas de la violencia y el delito
3. Fortalecimiento del Sistema Penitenciario
4. Lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas
5. Profesionalización policial y formación de capacidades en materia de seguridad ciudadana (Escuela Nacional de Policía)
6. Oficina coordinadora de la cultura de transparencia y lucha contra la corrupción

¹³ Más información en <http://www.mideplan.go.cr/instrumentos/pnd>

Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2015-2018

El otro instrumento de política pública relacionado con la seguridad ciudadana es el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, 2015-2018. Articulando el diálogo de la Costa Rica Bicentenario”¹⁴. Este plan surge, a fines de 2015, de la revisión que realiza la actual administración de Gobierno de los instrumentos de política pública promovidos por anteriores Administraciones¹⁵.

El Plan tiene un fuerte peso de acciones preventivas de nivel primario. Se articula en torno a siete líneas estratégicas con sus respectivas acciones, agrupadas en procesos. Los enfoques de género y juventud son priorizados y plantea como eje transversal la “Coproducción y articulación” del denominado sector preventivo. Las líneas estratégicas del Plan (2015) son las siguientes:

1. Diálogo como herramienta para la paz
2. Juventudes, actores protagónicos en la prevención de la violencia
3. Prevención de la violencia basada en género
4. Prevención de la violencia desde el espacio local
5. Información para la toma de decisiones
6. Centros cívicos por la paz
7. Educación para la lectura de contenidos de medios de difusión, materiales audiovisuales y espectáculos en vivo

14 Más información en <https://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjwntLT5LLOAhXE8CYKHeGCAVwQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fmjp.go.cr%2Fdoc%2FDownload.aspx%3Fid%3D1130&usq=AFQjCNFKTwZ7cK7qe5mNaV1oS2kgTfch3Q&sig2=6BSekJ-FdayLLTnwu1mmww&bvm=bv.129389765.d.eWE&cad=rja>

15 A este plan le antecedieron: Un país sin miedo 2007-2010, Abriendo Puertas 2011-2014 y la Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz (POLSEPAZ) de la Administración 2010-2014.

La propuesta de gestión operativa vinculada a la coproducción de la seguridad en el territorio que propone este plan, se sustenta en la corresponsabilidad de los actores en las estrategias. Aunque el documento del Plan (2015) indica que el mismo “es ejecutado en conjunto con una serie de dependencias e instituciones relacionadas con el quehacer de la prevención integral de la violencia y, por lo tanto, al fortalecimiento de una cultura de paz” (p. 27), se consigna como responsables solo a dependencias del propio Ministerio de Justicia y Paz.

En este plan, la función de articulación en materia de promoción de la paz entre el nivel central de Gobierno y el nivel local le corresponde a DIGEPAZ, cuya función principal es “promover líneas de trabajo y políticas preventivas a nivel nacional, relacionadas con la violencia y el delito”. A estos efectos se desarrolla una serie de procesos sustantivos, como son: Educación para la Paz, Prevención de la Violencia Juvenil, el Observatorio de la Violencia (con investigaciones y análisis de información sobre violencia y delito) y el proceso de Gestión Local (que busca generar capacidades de gestión y articulación a nivel local para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas relacionadas con la prevención de la violencia).

Otros dos instrumentos del Ministerio también se relacionan de manera directa con el nivel local son: las Casas de la Justicia, que busca regionalizar la gestión y promoción de las acciones en prevención de la violencia a través de las herramientas de diálogo y articulando desde espacios locales, así como aportando información específica de los territorios para la toma de decisiones informada (Plan, 2015, p. 31) y los Centros Cívicos por la Paz (creados mediante la ya mencionada reforma a la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Paz de 2009) que “se plantean como una estrategia de intervención local para la prevención de la violencia y la promoción de la inclusión social, basada en la participación adolescente e impulsada por el gobierno central, en alianza con gobiernos locales y comunidades organizadas en siete zonas de influencia seleccionadas en el país” (Plan, 2015, p. 34).

Como se ha indicado, la cuarta línea estratégica del Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social 2015-2018 refiere a la “Prevención de la violencia desde el espacio local”, la cual indica que la seguridad ciudadana tiene una estrecha relación con el bienestar y calidad de vida de las personas, así como con el ejercicio pleno de sus derechos. Otras líneas estratégicas del Plan hacen referencia específica a lo local (núms. 2, 3, 6 y 7). El nivel local se identifica particularmente en este plan en el nivel primario de prevención de la violencia, así como en la prevención comunitaria y la prevención social. El Plan identifica a los gobiernos locales como uno de los actores clave que “han de conjuntarse para producir y desarrollar una variedad de acciones dirigidas a la prevención de la violencia, la promoción de la cultura de paz y la inclusión social”. Con ese fin, la actual administración “ha decidido apostar por el fortalecimiento de la coordinación y la planificación articulada entre las diferentes instituciones” (p. 12), y ello en la perspectiva de trabajar en los tres niveles de prevención de la violencia: primaria, secundaria y terciaria, así como en materia de prevención situacional, comunitaria y social.

EI PLANNOVI

Como se ha indicado, este instrumento de política pública es el más antiguo de los tres que aquí se reseñan (1996), con una actualización en 2009 que pone el acento en la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja y familiares como por hostigamiento sexual y violación, el denominado PLANNOVI-Mujer. Este instrumento surge de la Ley Contra la Violencia Doméstica de 1994 (n.º 7586) y está amparado también por la ley que crea el Instituto Nacional de las Mujeres en 1998 (n.º 7801). Otra normativa relacionada es la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres de 2007 (n.º 8589) y la ley que crea, en 2008, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres e Intrafamiliar (n.º 8688).

El PLANOSVI Mujer 2010-2015¹⁶ cuenta con un sistema de monitoreo y rendición de cuentas por parte de las instituciones, así como de una secretaría técnica. La primera evaluación de mediano plazo se realizó al tercer año de ejecución del Plan. Aunque a efectos de este estudio se tome como referencia principal de política pública nacional los dos instrumentos antes mencionados, como se ha visto, algunas acciones del PLANOSVI están incluidas en esos instrumentos, siendo que, además, el PLANOSVI requiere de un marco más amplio en materia de seguridad y prevención de la violencia para lograr su mayor efectividad.

Además del Sistema Nacional de Atención y Prevención de la Violencia Contra las Mujeres e Intrafamiliar, existe una Red Nacional de Redes Locales de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar. De acuerdo al INAMU, actualmente existen alrededor de ochenta redes locales, ubicadas en todas las provincias y en diferentes cantones y distritos del país. En los tres cantones objeto de este estudio efectivamente están activos. De acuerdo a la normativa que crea estas redes locales (art. 13 de la ley mencionada), las mismas deben estar conformadas por representantes de las instituciones gubernamentales que tengan presencia local y, de manera voluntaria, por representantes de ONG y actores civiles que así lo deseen.

Los avances a la fecha y la articulación con lo local

La información disponible indica que el nivel de avance de la articulación entre el nivel central de Gobierno y los gobiernos locales en cuanto al desarrollo de acciones en materia de políticas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia es todavía incipiente en Costa Rica¹⁷.

16 Más información en: https://www.google.co.cr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEWj9vuvj5bLOAhUFOSYKHYn7B_sQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.inamu.go.cr%2Fdocuments%2F10179%2F11343%2FInforme%2BRendicion%2Bde%2BCuentas%2BPLANOSVI%2F31e23944-7f8a-4554-a4fe-f2f9701bb2f1&usq=AFQjCNGJ760grlVzJl2gB-wQ5aqAWyuaCMw&sig2=iO-7scPnJw8RiOjfpMu2sA&bvm=bv.129389765,d.eWE&cad=rja

17 Dentro de los esfuerzos que se han llevado a cabo está el encuentro “Desarrollo local y seguridad ciudadana” entre el Ministerio de Seguridad y las Municipalidades, realizado en el mes de agosto de 2016.

Como se ha indicado, de acuerdo al PND 2015-2018, la meta para la presente administración es que 25 gobiernos locales realicen actividades de prevención en materia de seguridad ciudadana con apoyo del Ministerio de Seguridad Pública y que una cantidad igual de gobiernos locales cuenten con apoyo del Viceministerio de Paz para elaborar sus respectivos planes en materia de prevención de la violencia. Sin embargo, sucede que ambas iniciativas y entidades no están vinculadas explícitamente en el PND 2015-2018, si bien se indica que se establecen coordinaciones en varias localidades.

Por otra parte, los datos consignados en varios documentos oficiales que se han mencionado en este apartado, dan cuenta de una baja proporción de articulaciones entre el Ministerio de Seguridad Pública y el Viceministerio de Paz con los gobiernos locales:

- De acuerdo al PND 2015-2018, desde el Ministerio de Seguridad Pública se partía en esta administración de una línea base de 5 gobiernos locales con los cuales se habían desarrollado actividades de prevención en materia de seguridad ciudadana (p. 404); de cumplirse la meta para el cuatrienio, la contabilidad sería que esta coordinación ministerial se habría establecido en el 37% de los 81 cantones del país.
- De parte del Viceministerio de Paz, la información proporcionada por la Oficina de Gestión Local indica que entre 2011 y 2014 se habían apoyado a 18 gobiernos locales y dos distritos¹⁸ en la formulación de sus respectivos planes para la prevención de la violencia¹⁹ y la meta es que a 2018 se agreguen otros 20 municipios²⁰; ello significaría que esta

18 Desamparados, Limón, Aguirre, Santa Cruz, Montes de Oca, Los Chiles, Moravia, Heredia, Pococí, Palmares, Turrialba, San Ramón, Santa Ana, Belén, Cartago, Garabito, Escazú y Goicoechea; además de: Distrito Hospital y León XIII de San José.

19 Dos de las municipalidades incluidas en este estudio han recibido apoyo del Viceministerio de Paz en los últimos años, para formular sus respectivos instrumentos de política en estas materias: la Municipalidad de Escazú con su Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2013) y la Municipalidad de Alajuelita con su Política Local de Prevención de Violencia con Enfoque de Género (2015).

20 En 2015: Mora, Coto Brus, Alajuelita, Puntarenas, Desamparados; en 2016: Santa Cruz, Carrillo, Upala, Heredia, San Carlos (Aguas Zarcas); 2017: Nicoya, Cañas, Corredores, Golfito, Osa; 2018: El Guarco, Alajuela, Puriscal, Atenas y Curridabat.

coordinación entre ambos niveles se habría establecido en el 47% de los 81 cantones del país.

- En cuanto a los centros cívicos por la paz, claramente la cantidad de estos (7) resulta insuficiente para el número de municipios del país y territorios con problemas de seguridad ciudadana y violencia; la línea base al inicio de la presente administración eran dos centros construidos, se han concluido otros dos a la fecha y se espera tener los restantes listos para el fin del período²¹.
- No hay forma de establecer la proporción que significa el dato consignado en el Plan Operativo Institucional del Ministerio de Seguridad Pública 2014-2018 en el sentido de que a 2013 se contaba con 333 comités de seguridad comunitaria conformados y que esa cifra casi se duplicaría en el 2018 de cumplirse la meta establecida a este respecto (p. 3).

La articulación en términos institucionales entre el nivel central de Gobierno y los gobiernos locales demuestra ser más efectiva en el caso del PLANOVIMujer, pues, como se ha indicado, el INAMU da cuenta de la existencia de ochenta redes locales interinstitucionales (siendo que estas existen en los tres cantones incluidos en este estudio).

Otras metas del PND 2015-2018 vigente relacionadas con políticas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia no presentan a la fecha un avance satisfactorio, pero no es posible conocer su incidencia a nivel local, pues se trata de metas con indicadores nacionales. Sin embargo, es importante para este estudio consignar el razonamiento que se da en el informe de cumplimiento de las metas del PND a 2015, pues se indica que una de las razones por las cuales no se ha logrado cumplir la meta de reducción de homicidios dolosos (la meta era disminuir la tasa de 8,5; sin embargo en 2015 aumentó

21 Ninguno de estos centros está ubicado en los cantones objeto del presente estudio, si bien es importante consignar que las municipalidades de Escazú y Curridabat han desarrollado con recursos propios y en unión de otros provenientes en el caso de Curridabat del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, instalaciones y espacios comunes, para la recreación, el deporte y la cultura en el mismo sentido que persiguen los centros cívicos.

a 11,7) refiere a **razones socioculturales**, pues la pobreza y la marginación se traducen en bajos niveles de calidad de vida, ausencia de oportunidades y de expectativas (educación formal y un empleo digno) cuyas repercusiones van direccionadas a la afectación de un sector vulnerable como es la juventud costarricense, incidiendo en la desigualdad social y optando por mecanismos ilícitos para obtener de manera fácil lo que socialmente se les ha negado. (...) el desempleo, la exclusión social, marginalidad y pobreza conllevan a la desigualdad en la distribución de la riqueza y origina en algunos casos pérdida de los valores éticos y de solidaridad, convirtiéndose en generadores de violencia. Asimismo, el informe aduce entre las razones que explican este incumplimiento de meta que es **necesaria una atención integral a través de una política criminal de Estado** y no de Gobierno, pues a la fecha se han generado esfuerzos divididos; superar esta limitante generaría planteamientos concretos y medibles en el cumplimiento de las entidades del sector. (...) que permita un mejor abordaje y propicie mejores mecanismos de coordinación y articulación entre las instituciones del Poder Ejecutivo y Judicial” (MIDEPLAN, 2016, pp. 400- 401).

En cuanto al cumplimiento de la meta del PND 2015-2018 vigente se atenderá mujeres en alto riesgo de **femicidio a través de nuevas iniciativas preventivas** (kits de emergencia), el informe de cumplimiento a 2015 indica que se ha logrado cumplir en un 60% la meta para 2015 (18 de 30 mujeres atendidas), siendo la meta cuatrianual de 180 mujeres (acceso oportuno a albergue, atención y asesoría interdisciplinaria).

Por su parte, el informe de cumplimiento señalado también indica que hasta 2015 no se había logrado avanzar en cuanto a contar con **centros educativos líderes en prevención y atención de la violencia**, explicado por la lentitud de los procesos de contratación administrativa.

En términos de política pública, es pertinente señalar que, aunque la mayor proporción de homicidios se comete a **personas jóvenes** (en 2013, el 41% de los homicidios ocurrió a personas con edades entre los 15 y 29 años) (Obser-

vatorio de la Violencia), el país no cuenta con una política pública dirigida a esta población en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Sí existe una Política Pública de la Persona Joven y su Plan de Acción 2010-2013, así como la Ley General de la Persona Joven (No 8261), que incluye el tema de violencia y consumo de drogas. También existen varios programas de prevención primaria desde entidades del Poder Ejecutivo que priorizan este grupo etario como población en riesgo o vulnerabilidad social (algunos incluidos en las iniciativas del Plan coordinado por el Viceministerio de Paz); así como programas de prevención terciaria desde el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Gracia. La normativa vigente (Ley de la Persona Joven, No. 8261) brinda el marco para el desarrollo de tal política pública específica en materia de juventud y seguridad ciudadana o prevención de la violencia; dicha ley creó el Consejo de la Persona Joven y el deber de creación de comités cantonales de la persona joven (CCPJ)²², como instancias municipales de participación integradas por personas jóvenes de centros educativos y organizaciones sociales en el cantón.

Conviene señalar también, a efectos de la investigación, que en Costa Rica existen los denominados **Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI) y Consejos Distritales de Coordinación Institucional (CDCI)**, mecanismos creados por la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades de 2010 (n.º 8801) y reglamentado por el Ministerio de Planificación en el marco del sistema de planificación nacional (Decreto n.º 36004). De acuerdo a esta normativa, estos consejos deben crearse en cada cantón y distrito, debiendo ser presididos por la persona titular de la Alcaldía en el primer caso. El CCCI es “una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, con el propósito de coordinar el diseño, la ejecución y la fiscalización de toda política pública con incidencia local” (art. 18). Los consejos deben contar con un plan anual de coordinación para satisfacer las necesidades reales de

²² Según la página web: <http://www.cpj.go.cr> el objetivo de estos CCPJ es elaborar y ejecutar propuestas locales o nacionales que contribuyan a la construcción de la política nacional de las personas jóvenes.

cada cantón, conciliar los programas y presupuestos, evaluar los planes y los programas que definan, identificar debilidades en las políticas públicas de naturaleza local y promover ajustes, entre otros. En los tres cantones estudiados existen CCCI. Estos mecanismos se muestran como una oportunidad para fomentar la necesaria articulación entre el nivel central de Gobierno y los gobiernos locales.

Finalmente, se debe hacer mención de la existencia de **Policía Municipal** en al menos 18²³ de los 81 gobiernos locales del país. De los tres cantones estudiados, solo la Municipalidad de Escazú cuenta con este cuerpo (desde 2008). La creación de las policías municipales se viene produciendo, desde fines de los años ochenta, al margen de una normativa específica al respecto, como producto de decisiones de las alcaldías y concejos municipales y en respuesta a las demandas de los habitantes de los municipios. Estos cuerpos policiales municipales suelen coordinar, en la práctica, varias acciones e intervenciones frecuentemente con la Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública. Existe al menos una iniciativa de ley para definir las funciones de la Policía Municipal (proyecto de ley n.º 17230 de 2010, Ley de fortalecimiento de la Policía Municipal, como modificación al Código Municipal), que no goza del consenso político, principalmente por la delimitación de sus eventuales funciones en relación con las políticas de seguridad y las responsabilidades del Ministerio de Seguridad Pública. De manera autónoma e impulsada por la Policía de la Municipalidad de San José, la capital del país, se ha creado una Comisión Nacional de Policías Municipales, que realiza reuniones de coordinación y capacitación. Esta Comisión cuenta con el apoyo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) del Poder Ejecutivo para realizar algunas de sus reuniones y, de manera más sistemática, de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).

23 Los cantones que cuentan con Policía Municipal son los siguientes: San José, Escazú, Alajuela, Santa Ana, Heredia, Cartago, Coronado, Desamparados, Belén, Santa Cruz, Garabito, Goicoechea, San Pablo, San Ramón, San Rafael, La Unión, Mora y Moravia. Información consultada en el sitio web: <http://ungl.or.cr/red-nacional-policias-municipales>.

Balance de oportunidades y dificultades para la articulación local/nacional

Como se ha visto hasta el momento, la articulación entre las acciones en materia de seguridad ciudadana a nivel nacional y local son de gran importancia, a pesar de que existan algunas inconsistencias en las herramientas de política. En este sentido, desde el Viceministerio de Paz se han hecho esfuerzos para coordinar con las municipalidades que competen a este estudio, siendo que han trabajado de la mano con la Municipalidad de Escazú y de Alajuelita los planes o políticas locales de seguridad ciudadana. Con Curridabat ese intercambio no se ha dado aún.

Ahora bien, al consultar tanto actores municipales como representantes del Gobierno central, es posible identificar algunas oportunidades, pero también obstáculos para que se de esa articulación. Desde una perspectiva, se valora la intervención estatal en el diseño de políticas locales de manera positiva, en tanto constituye un esfuerzo técnico que implica recursos y conocimientos que no necesariamente tienen los gobiernos locales, tal es el caso de Alajuelita. En las entrevistas realizadas se evidenció que esa articulación local / central es de suma importancia cuando las capacidades municipales se ven obstaculizadas por los limitados recursos financieros y humanos con los que se cuenta. Alajuelita es el territorio contemplado en este estudio que tiene mayores limitantes para la gestión municipal, y también es el Gobierno local que más visibiliza esa coordinación, no solo con el Viceministerio de Paz sino también con otras instituciones del nivel central.

A diferencia de esa municipalidad, en Escazú y en Curridabat se valoran los aportes, pero se cuestiona la eficiencia y agilidad de los procesos, por lo que en determinadas ocasiones se considera más conveniente actuar por cuenta propia que en coordinación con otras instituciones. Hay que tomar en consideración que son gobiernos locales que superan en gran medida las posibilidades de acción, respecto a la Municipalidad de Alajuelita, dado los recursos con los que cuentan.

Sin embargo, independientemente de la municipalidad, se cuestiona el vacío del Gobierno central en lo local. Es decir, personeros de las tres municipalidades perciben la falta de incursión del nivel central en lo territorial, reclamando su presencia no solo para la coordinación, sino principalmente para resolver aquellos asuntos que no son de competencia municipal.

Por otro lado, en las entrevistas llevadas a cabo con representantes del nivel central, específicamente del Viceministerio de Paz, se observó que hay un reconocimiento de la importancia de la coordinación con lo local. Incluso se recalca el trabajo que se ha venido llevando a cabo para formular en conjunto los planes y políticas locales de seguridad, como una de las vías de articulación de esfuerzos. Se destaca que ya hay un camino recorrido por parte del nivel central que se puede aprovechar para resolver procesos lejos de entorpecerlos. No obstante, se destaca que hay una serie de condiciones que limitan esa vinculación y que exceden los alcances desde dicho Viceministerio:

- Primero, los recursos financieros y humanos con los que cuenta el Gobierno central, específicamente el Viceministerio de Paz, representan una limitante importante no solo para efectos de la intervención sino del seguimiento que se le puedan dar a los procesos.
- Segundo, el marco legislativo en algunos casos obstaculiza la puesta en marcha de proyectos o la agilidad en la que se puedan dar.
- Tercero, dificultades para la coordinación de acuerdo a los intereses que priman en los gobiernos locales de turno. Se ha observado que hay experiencias que se pueden aprovechar en los territorios, sin embargo, los intereses de las alcaldías pueden ir en otra dirección y, por lo tanto, la coordinación no llega a concretarse en acciones específicas.

En síntesis, la suma de esfuerzos se visualiza como el camino más útil para aprovechar los recursos de ambos niveles de gestión, pero requiere una relación bidireccional. Por lo tanto, el reto consiste en concretar acciones articuladas y estratégicas que sobrepasen intervenciones puntuales y que se les puedan dar seguimiento, así como alcanzar la sistematización de acciones y de lecciones aprendidas para replicar experiencias exitosas en otros territorios.

Políticas locales de seguridad ciudadana

Una de las premisas es que las políticas locales de seguridad ciudadana pueden ser más efectivas, ya que los gobiernos municipales se encuentran más cerca de la gente, manejan un territorio relativamente más pequeño, lo cual le permite mayor capacidad de maniobra para captar más y mejor información, propiciar la coordinación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen presencia en los municipios y desarrollar estrategias gerenciales más eficaces. No obstante, en América Latina estas condiciones óptimas para un adecuado enfoque territorial no siempre se logran plenamente, en virtud de que las municipalidades presentan fuertes debilidades políticas e institucionales y enfrentan limitaciones presupuestarias y normativas que impiden a los gobiernos locales ejercer ese importante papel. En Costa Rica, estas limitaciones de los gobiernos locales son mayores a raíz de la cultura centralista existente en el Estado costarricense y de la poca legitimidad que gozan las municipalidades.

El surgimiento de la seguridad ciudadana como “una cuestión” llevó, tal y como se explicó anteriormente, a que el país adoptara una política de seguridad ciudadana. Esto condujo a que los gobiernos municipales fuesen interesándose más en la temática, particularmente en aquellos territorios donde esta problemática emergió como un tema complejo y de consecuencias sociales y políticas significativas. Debido a que la inseguridad ciudadana ha ido acompañada del aumento de la desigualdad y exclusión social en el país, la importancia social y política de la seguridad ciudadana ha tenido diferentes motivaciones a nivel local. En el caso de los cantones más ricos, han surgido preocupaciones asociadas principalmente a la violencia social asociada con la defensa del patrimonio, mientras que en los cantones más pobres el leit motiv se ha centrado en la ruptura del tejido social. La violencia intersubjetiva no pareciera ser el motivo de la preocupación colectiva, aunque sí de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que han sido las que posicionaron este tema, el cual era una práctica naturalizada.

Los gobiernos locales han incluido una serie de planes y estrategias en materia de desarrollo humano, estos incorporan líneas que abarcan aspectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, a saber:

La Municipalidad de Alajuelita, cuenta con el “Plan de Desarrollo Humano Cantonal” que contempla en sus objetivos el tema de seguridad ciudadana, esta es abordada desde la cultura preventiva y la coordinación con el Ministerio de Seguridad e instituciones respecto a la prevención y control de drogas.

En la Municipalidad de Escazú se cuenta con la “Revalidación del Plan de Desarrollo Cantonal de Escazú al 2017”, que se enfoca en la seguridad comunitaria, generación de entornos seguros, prevención de la violencia y atención integral de adicciones; la “Agenda Local de Mujeres” que integra la seguridad ciudadana desde la organización de las mujeres para la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, la “Estrategia de Seguridad Cantonal” a cargo del Proceso de Seguridad Ciudadana, que incorpora un eje preventivo y otro de control del delito; y el “Plan estratégico de la Municipalidad 2013-2017” que incluye medidas preventivas e integrales para lograr entornos seguros.

Por su parte, la Municipalidad de Curridabat cuenta con el “Plan de Desarrollo Humano Local”, este menciona que la seguridad integral funge como una política orientadora del desarrollo humano. El Plan se basa en la seguridad ciudadana y el involucramiento de las comunidades en la prevención y la atención de situaciones de riesgo y participación en espacios públicos.

El proceso de adopción y formulación de las políticas en seguridad ciudadana en los gobiernos locales es incipiente y débil, hasta ahora se expresa en planes o estrategias que requieren precisarse y fortalecerse y, tal y como se constata a continuación, en el caso de las municipalidades objeto de estudio, no ha estado exento de debilidades gerenciales y políticas y de coordinación con las instituciones gubernamentales que operan en el nivel local. En el caso de la Municipalidad de Alajuelita, se instauró la Política Local de Prevención de Violencia con Enfoque de Género, 2015, mientras que la Municipalidad de

Escazú propuso el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2014. Por su parte, la Municipalidad de Curridabat no tiene una política establecida en este tema, pero incluye algunas líneas de acción en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2017. Estas políticas y planes se detallan a continuación.

Alajuelita: Política Local de Prevención de Violencia con Enfoque de Género

Esta política se aprueba en 2015 y se construye a partir de un proceso participativo, en la que tomaron parte aproximadamente 150 personas, entre hombres, mujeres y jóvenes, con el fin de captar las diferentes percepciones en el tema de inseguridad, que luego tradujeron en líneas de acción. Entre los actores participantes figuró la Red local de atención y prevención de la violencia contra las mujeres y violencia intrafamiliar.

Esta política parte de una serie de contenidos teóricos o enfoques que direccionan los ejes de acción, a saber: la prevención integral que contempla el control/sanción y la prevención, la prevención situacional y social y la prevención del crimen a través del diseño ambiental, el enfoque de género y asegurar la participación ciudadana y la convivencia desde el gobierno local.

Los ejes de acción de la política son:

1. Fortalecimiento de las redes locales de prevención de la violencia (Red VIF, Equipo rector local, etc.).
2. Fortalecimiento de acciones preventivas para mejorar la seguridad ciudadana y fomentar la convivencia en el cantón.
3. Oportunidades y acciones preventivas para la reducción de problemas de alcoholismo y drogadicción.
4. Espacios públicos inclusivos y fomentadores de convivencia.
5. Generación de oportunidades de empleo y educación técnica para poblaciones vulnerables, jóvenes y mujeres.
6. Acciones para la reducción de formas de violencia y atención a víctimas de violencia de género.

Escazú: Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Escazú

El Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana se formula en el año 2014 y está vigente, aunque actualmente está en proceso de revisión y posiblemente de formulación de una actualización. Anterior a este plan, la Municipalidad de Escazú venía trabajando en torno tema de seguridad ciudadana: el Plan de Desarrollo Cantonal del período 2007- 2017 contemplaba como eje prioritario la seguridad ciudadana y en 2007 se crea la Policía Municipal, con la finalidad de organizar y capacitar a las comunidades como una estrategia para generar capacidades que permitan a los habitantes del cantón actuar como entes reguladores de la gestión institucional enfocados en mejorar la calidad de vida y la seguridad.

Para la construcción del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana se realizaron reuniones de coordinación y talleres de diagnóstico con la participación de 150 personas, entre estas, representantes institucionales, asociaciones de desarrollo, grupos de seguridad comunitaria, Comité de la persona joven, iglesias, empresarios, personas con discapacidad y mujeres. Las consultas ayudaron a definir las líneas de acción de este plan, cuyo objetivo es “generar estrategias de articulación y coordinación interinstitucional para la construcción y ejecución de políticas locales que promuevan la convivencia y la prevención de violencia como eje de desarrollo en el Cantón de Escazú para el período 2014-2015”. Los objetivos específicos del Plan son los siguientes:

- Promover la prevención de la violencia a partir de la gestión de estrategias de prevención del consumo de drogas y alcohol desde el nivel interinstitucional, de gobierno local y comunidad.
- Gestionar los espacios públicos del cantón como herramientas inclusivas para construcción de convivencia ciudadana.
- Establecer mecanismos de capacitación, comunicación y coordinación efectivos que promuevan el trabajo articulado con los actores.
- Generar capacidades que incidan en la sostenibilidad económica y social de las poblaciones más vulnerables del cantón.

El Plan se articula en torno a cuatro ejes de acción:

1. Gestión de oportunidades y acciones preventivas para la reducción de problemas de alcoholismo y drogadicción (factores de vulnerabilidad, reducción, prevención, ambientes protectores, oportunidades de educación y formación, redes locales).
2. Espacios públicos inclusivos y promotores de convivencia (recuperación y apropiación de espacios, alianzas políticas privadas, diseño participativo de espacios, planificación urbana, ocio, recreación y deporte).
3. Fortalecimiento de acciones preventivas para mejorar la seguridad ciudadana y fomentar la convivencia en el cantón (factores de vulnerabilidad, promoción de derechos, participación y liderazgo de poblaciones vulnerables, ambientes protectores).
4. Generación de oportunidades para la empleabilidad y la educación para las poblaciones más vulnerables (coordinación intersectorial, capacidades empleabilidad, competencias para empleo y estudio, encadenamientos educativos).

Curridabat: Plan Estratégico Municipal de Curridabat 2013-2017

El Plan Estratégico Municipal de Curridabat es una herramienta de planificación estratégica que fue diseñada para el periodo 2013-2017, fue desarrollada mediante la participación activa, comprometida y propositiva de funcionarios y funcionarias municipales y su objetivo general es facilitar el acceso equitativo a oportunidades, el ejercicio de derechos, la expansión de libertades y la ampliación de capacidades para el desarrollo humano de las personas que interactúan en el cantón de Curridabat.

El Plan establece como una de sus áreas estratégicas la seguridad integral, en la cual incorpora los siguientes objetivos específicos:

1. Crear y adecuar los espacios públicos del cantón para la seguridad humana.
2. Mejorar los niveles de salud de las comunidades del cantón.
3. Integrar e involucrar a las comunidades en estrategias de seguridad ciudadana.
4. Ampliar las capacidades de las comunidades en la prevención y atención de situaciones de riesgo.

Cabe destacar que en todos los objetivos, excepto en el número 2, se diseñaron líneas de acción prioritarias que están vinculadas con la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia, específicamente se abordan temas como: sistemas de información sobre delitos, recuperación de espacios públicos, grupos de seguridad comunitaria y organización vecinal, formación y prevención en materia de drogas y alcohol, prevención de la violencia intrafamiliar.

TERRITORIOS COLINDANTES, PERO DESIGUALES: LOS UNIVERSOS DE ESTUDIO

Costa Rica cuenta con una organización político-administrativa que se divide en siete provincias, 81 cantones (municipios), 478 distritos y caseríos (compuestos por una serie de comunidades o barrios, como se les conoce popularmente). En este estudio se han considerado los cantones de Alajuelita, Escazú y Curridabat, pertenecientes a la provincia de San José²⁴, que a su vez es la capital del país. Esta selección responde a los contrastes que presentan dichos cantones en términos de indicadores de desarrollo humano y niveles de violencia, ya sea entre territorios colindantes (Alajuelita - Escazú) o dentro de estos (Curridabat). Seguidamente se presenta una descripción de los cantones, tomando como referencia cifras disponibles a nivel nacional que dan cuenta de variables económicas y sociales, tales como inserción en el mercado laboral, vivienda, hacinamiento, educación y otros. Además, se incluyen datos sobre violencia e incidencia criminal.

Descripción territorial y poblacional de los cantones

Inicialmente es importante ubicar geográficamente los universos de estudio. Hay dos territorios que limitan entre sí: Alajuelita y Escazú. El primero de ellos se encuentra a cinco kilómetros del casco urbano de San José y limita al norte con el cantón central de San José, al sur con los cantones de Aserrí y Acosta, al este con Aserrí y Desamparados y al oeste con el cantón de Escazú. Por su parte, Escazú está ubicado ocho kilómetros al suroeste de San José y sus límites son el cantón de Pavas al norte, el de San Antonio de Belén al noroeste, Acosta al sur, Alajuelita al este y Santa Ana al oeste. Curridabat se encuentra al este de la capital, limita al norte con el cantón de Montes de Oca, al este y al sureste con el de La Unión y al suroeste con Desamparados. La

²⁴ De acuerdo a los datos del Censo 2011, la densidad poblacional de la provincia de San José es de 283 habitantes/km², la razón por sexo es de 91,6 hombres por cada 100 mujeres, el porcentaje de población urbana es de 86,4% y hay un 10,6% de población nacida en el extranjero.

división por distritos de cada uno de los territorios se enlista y muestra en los mapas a continuación:

- | Escazú | Alajuelita | Curridabat |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• San Miguel• San Rafael• San Antonio | <ul style="list-style-type: none">• Alajuelita• San Josecito• San Antonio• Concepción• San Felipe | <ul style="list-style-type: none">• Curridabat• Granadilla• Sánchez• Tirrases |

Mapa de Costa Rica, Provincia de San José y los tres cantones de estudio

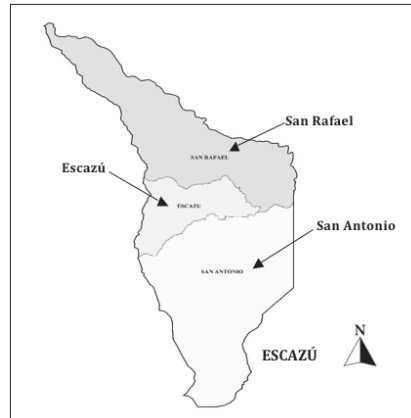


Fuente: INEC, 2016

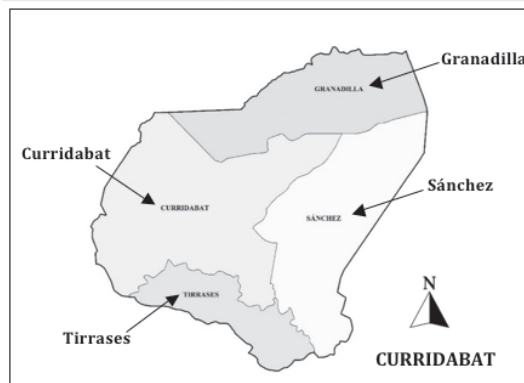
Mapas cantonales y sus respectivos distritos



Fuente: INEC, 2016



Fuente: INEC, 2016



Fuente: INEC, 2016

En términos geográficos, de los tres cantones, Escazú es el de mayor extensión, seguido por Alajuelita y Curridabat (ver cuadro 1). Respecto a la población, Alajuelita es el más poblado (77 603 habitantes), en tanto Curridabat es el que presenta mayor densidad poblacional (4088). La mayor variación en cantidad de población de un censo a otro (2000 a 2011) la muestra Alajuelita, con un aumento de 7 306 habitantes. Por su parte, Escazú es el que cuenta con menor densidad, menos habitantes y menor crecimiento poblacional en las últimas dos mediciones censales en relación con los otros dos cantones estudiados.

Los tres territorios comparten que la gran mayoría de sus habitantes se ubican en zonas urbanas, ocurriendo que en Escazú y Alajuelita se ha producido el cambio más marcado entre el 2000 y el 2011; Curridabat ya tenía el 99% de su población en zonas urbanas en el año 2000 y en 2011 lo era en su totalidad (ver cuadro 1).

En cuanto a la distribución por sexo de los habitantes de estos tres cantones, la información disponible indica que, al igual que el promedio nacional y urbano, un poco más de la mitad de las personas que allí habitan son mujeres, destacándose el hecho de que el porcentaje de mujeres es mayor en el cantón de Escazú y sobre todo de Curridabat (51,5% y 51,8%, respectivamente). Al examinar los datos censales por distritos, no se logra identificar un patrón común según el nivel de desarrollo económico de estos, que permita explicar la razón de una mayor cantidad de mujeres en determinados territorios (ver cuadro 2).

Cuadro 1.
Características demográficas y geográficas
según cantones, año 2000 y 2011

Características demográficas y geográficas	ESCAZÚ		ALAJUELITA		CURRIDABAT		SAN JOSÉ		COSTA RICA	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Superficie (km2)	34,5		21,2		15,9		4.966		51.100	
Población total	52372	56509	70297	77603	60889	65206	1.345.750	1.404.242	3.810.179	4.301.712
Densidad de población *	1518	1638	3321	3666	3817	4088	271,0	282,8	74,6	84,2
Población urbana (%)**	89,2	99,3	86,5	99	99,2	100	80,4	86,4	59,0	72,8
Relación hombres mujeres***	94,3	89,3	97,6	92,8	93,2	88,4	95,0	91,6	100	95,9
Dependencia demográfica****	51,3	41,9	62	48	49,2	40,1	55,7	44,4	60,1	47,2

* Personas por km2

** Personas que viven en la zona urbana por cada 100 habitantes

*** Hombres por cada 100 mujeres

**** Personas dependientes (menores de 15 años y 65 o más) por cada 100 personas en edad productiva (de 15 a 64 años)

Fuente: Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2011

Cuadro 2.
Población total por sexo, según cantón y distrito

Cantón y distrito	2000			2011		
	% Hombres	% Mujeres	Total población	% Hombres	% Mujeres	Total población
COSTA RICA	49,9	50,1	3.810.179,0	49,0	51,0	4.301.712,0
SAN JOSÉ	48,8	51,2	1.345.750,0	47,8	52,2	1.404.242,0
ESCAZÚ	48,5	51,5	52.372	47,2	52,8	56.509
Escazú	47,7	52,3	12.379	46,1	53,9	11.984
San Antonio	50,1	49,9	20.795	48,7	51,3	22.554
San Rafael	47,3	52,7	19.198	46,1	53,9	21.971
CURRIDABAT	48,2	51,8	60.889	46,9	53,1	65.206
Curridabat	47,4	52,6	30.316	46,3	53,7	28.817
Granadilla	48,8	51,2	11.600	47,4	52,6	14.778
Sánchez	45,6	54,4	3.147	44,9	55,1	5.364
Tirrases	49,8	50,2	15.826	48,3	51,7	16.247
ALAJUELITA	49,4	50,6	70.297	48,1	51,9	77.603
Alajuelita	48,8	51,2	12.247	48,2	51,8	11.988
San Josecito	49,4	50,6	8.500	48,8	51,2	10.506
San Antonio	49,1	50,9	3.193	49,2	50,8	4.739
Concepción	50,0	50,0	19.268	47,7	52,3	18.721
San Felipe	49,3	50,7	27.089	48,0	52,0	31.649

Fuente: elaboración propia con base en los Censos Nacionales de Población y Vivienda 2000 y 2011

VARIABLES SOCIOECONÓMICAS DE LOS CANTONES

Respecto a la vivienda, el Censo 2011 arrojó que alrededor de tres cuartas partes de la población cuentan con viviendas en buen estado en Escazú y Curridabat (74,3% y 74,4%, respectivamente). En contraste, Alajuelita se caracteriza por presentar el mayor porcentaje de viviendas en mal estado (57,6%) y de hacinamiento (8,4%), prácticamente duplicando el hacinamiento que se vive en los otros territorios bajo estudio (3,8% en Escazú y 4,3% en Curridabat).

Como se evidencia en el cuadro 3, Alajuelita presenta indicadores desfavorables en dos aspectos clave: educación y aseguramiento de su población. En efecto, en promedio, la población de Alajuelita presenta menos años de escolaridad (8 en vez de 11, de los otros dos cantones observados), una mayor proporción de personas menores de edad (5 a 17 años) que no asisten a ningún centro educativo (14% versus 10% en los otros dos casos) y una mayor proporción de personas que no están aseguradas (17% versus 12%-14% en los otros cantones).

Cuadro 3.
Características sociales cantonales, 2000-2011

Características sociales	ESCAZÚ		ALAJUELITA		CURRIDABAT		SAN JOSÉ		COSTA RICA	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Años de escolaridad promedio	9,2	10,9	6,8	8	9,6	10,9	-	8,7	-	9,5
Porcentaje de alfabetismo	97,5	99	97,1	98,6	97,7	99	78,6	82,1	75,5	84,4
Porcentaje de personas de 5 a 17 años que asisten a la educación *	86,7	90,9	81,7	86,3	85,1	90,3	-	-	-	-
Porcentaje de población nacida en el extranjero	16,8	19,9	11,4	12,9	14,5	15,2	9,5	10,6	7,8	9,0
Porcentaje de población con discapacidad	3,9	10,4	5,1	11,2	4,1	9,5	4,9	11,1	5,3	10,5
Porcentaje de población no asegurada	20,1	14,2	23,3	16,5	19,1	13,3	13,24	13,2	14,50	14,5
Porcentaje de hogares con jefatura femenina	23,4	32,5	28,1	36,3	26,6	35,2	27,4	33,4	22,7	29,1
Porcentaje de hogares con jefatura compartida	-	8,7	-	5,8	-	8,5	-	7,3	-	7,5

* Las publicaciones del INEC cuentan con estos datos a nivel país, pero con un rango de edad de 7 a 18 años, por lo que no es comparable con los datos cantonales que proporciona el Programa Estado de la Nación.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2011

Respecto a los indicadores económicos, Escazú y Curridabat cuentan con aproximadamente 79% de su población en edad de trabajar y Alajuelita por su parte tiene un 73% de sus habitantes dentro de ese grupo (Censo 2011). De esos porcentajes, los tres cantones tienen datos muy similares de población ocupada, diferenciándose únicamente por un punto porcentual menos en el caso de Alajuelita. En esta misma línea, se puede apreciar que Escazú y Curridabat mantienen el 97% de su población en edad de trabajar en condición económicamente activa según el Censo 2000 y el 2011, a diferencia de Alajuelita que sube de 95% a 96% en dichos censos (ver cuadros 4 y 5).

Cuadro 4.
Población de 12 años y más por: condición de actividad según:
provincia, cantón y distrito, 2000

Provincia, cantón y distrito	Población económicamente activa			Población económicamente inactiva				Total
	% Ocupada	% Desocupada	Total	% Pensión Renta	% Estudia	% Hogar	% Otra	
COSTA RICA	95,4	62.922	1.364.468	8,7	30,32	52,5	8,4	1.484.135
SAN JOSÉ	96,3	19.369	521.890	10,5	33,25	48,0	8,2	510.049
ESCAZÚ	97,2	2,8	22.013	10,8	34,7	46,4	8,1	18.786
Escazú	97,4	2,6	5.268	12,3	33,1	49,1	5,5	4.538
San Antonio	97,0	3,0	8.052	7,8	32,3	49,7	10,3	7.648
San Rafael	97,2	2,8	8.693	13,3	38,7	40,7	7,3	6.600
ALAJUELITA	95,2	4,8	26.074	7,0	31,9	52,3	8,7	25.017
Alajuelita	96,1	3,9	4.907	9,5	34,9	46,8	8,8	4.594
San Josecito	95,5	4,5	3.236	8,8	30,6	53,1	7,5	3.062
San Antonio	96,9	3,1	1.176	7,4	22,9	55,9	13,7	1.169
Concepción	95,1	4,9	7.348	7,9	31,7	53,0	7,4	6.927
San Felipe	94,6	5,4	9.407	4,6	32,2	53,8	9,4	9.265
CURRIDABAT	97,3	2,8	26.375	10,7	38,6	43,5	7,2	22.153
Curridabat	97,8	2,2	13.622	13,5	41,9	39,1	5,5	11.349
Granadilla	96,8	3,2	4.946	8,0	38,2	45,4	8,3	4.101
Sánchez	98,8	1,2	1.531	10,6	47,4	34,8	7,2	1.096
Tirrases	95,9	4,1	6.276	7,0	30,7	52,5	9,8	5.607

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000

Cuadro 5.
Población de 15 años y más por condición de actividad,
según provincia, cantón y distrito, 2011

Provincia, cantón y distrito	Población económicamente activa			Población económicamente inactiva				Total
	% Ocupada	% Desocupada	Total	% Pensión Renta	% Estudia	% Hogar	% Otra	
COSTA RICA	96,6	3,4	1.729.470	12,9	25,5	44,8	16,8	1.504.412
SAN JOSÉ	96,5	3,5	609.154	15,1	27,0	41,0	16,9	478.161
ESCAZÚ	97,0	3,0	27.196	16,7	27,8	36,4	19,1	17.601
Escazú	96,6	3,4	5.624	18,0	25,6	36,6	19,8	3.956
San Antonio	97,0	3,0	10.627	12,8	26,8	42,2	18,2	6.917
San Rafael	97,1	2,8	10.945	20,0	30,2	30,4	19,5	6.728
ALAJUELITA	96,2	3,8	31.764	9,5	25,8	43,3	21,4	24.940
Alajuelita	96,6	3,4	5.395	14,2	25,3	41,6	18,9	3.887
San Josecito	97,5	2,5	4.434	12,3	27,4	46,5	13,8	3.345
San Antonio	96,7	3,3	1.945	9,2	22,8	45,9	22,1	1.478
Concepción	95,1	4,9	7.736	10,9	25,2	45,6	18,3	6.093
San Felipe	96,2	3,8	12.254	6,1	26,2	41,1	26,6	10.137
CURRIDABAT	97,0	3,0	30.553	17,1	30,7	34,4	17,8	21.363
Curridabat	97,2	2,8	13.935	21,0	30,8	31,0	17,2	10.122
Granadilla	96,9	3,1	6.994	12,8	33,7	35,7	17,8	4.671
Sánchez	98,4	1,6	2.809	19,3	39,9	24,1	16,7	1.558
Tirrases	96,1	3,9	6.815	12,4	25,0	43,4	19,2	5.012

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2000

Además, es importante destacar que Alajuelita tiene el porcentaje más alto de personas ocupadas no aseguradas (16,5%, en relación con 13,8% y 12,1% de Escazú y Curridabat respectivamente). Por su parte, las tasas de participación evidencian diferencias significativas por sexo en los tres casos, siendo que las mujeres son las que tienen menor participación, especialmente en el caso de Alajuelita (Ver cuadro 6).

Cuadro 6.
Características económicas cantonales, 2000-2011

Características económicas	ESCAZÚ		ALAJUELITA		CURRIDABAT		SAN JOSÉ		COSTA RICA	
	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011	2000	2011
Personas fuera de la fuerza de trabajo (%)	42,1	39,3	43,9	44	42,2	41,1	49,4	44,0	52,1	46,5
Tasa neta de participación	57,9	60,7	56,1	56	57,8	58,9	50,6	56,0	47,9	53,5
Hombres	76,3	74	79,8	74,9	75,1	72,6	69,8	72,7	69,2	72,1
Mujeres	41,4	49,2	33,4	39,3	42,2	47,1	32,8	41,3	27,0	36,1
Población ocupada no asegurada (%)	21	13,8	25,5	16,5	19,8	12,1	19,4	13,2	19,5	14,5

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2013 y Censo Nacional de Población y Vivienda 2000 y 2011

En cuanto a las ocupaciones, los tres cantones desempeñan mayoritariamente actividades del sector terciario, aunque para el Censo del 2011 dicho sector tiene una reducción de alrededor de diez puntos porcentuales y el secundario aparece con más fuerza. Por su parte, el sector terciario casi desaparece en Alajuelita, y en Curridabat y Escazú menos del 3% de la población se dedica a ese tipo de actividades (Ver anexo 2).

Tal como se ha venido observando a lo largo de este apartado, Escazú y Curridabat muestran indicadores más positivos que los de Alajuelita. Ello también lo refleja el Índice de Desarrollo Humano Cantonal (IDHC) elaborado por el PNUD, que toma en consideración variables asociadas a salud, educación e ingresos²⁵, partiendo de la premisa de que el desarrollo de los territorios no responde solamente al ingreso nacional o al producto interno bruto, sino que tiene que ver con el desarrollo de capacidades en la población y de condiciones que favorezcan el logro de los proyectos de vida.

25 Para el cálculo del índice se consideran específicamente las siguientes variables: “vivir una vida larga y saludable (medida por la Esperanza de Vida al Nacer), tener educación (medida por la Tasa de Alfabetización de Personas Adultas y la Tasa Neta de Matriculación en Primaria y Secundaria) y gozar de un nivel de vida digno (medido por el Índice de Bienestar Material que emplea el consumo eléctrico residencial por cliente como variable «proxy» del ingreso per cápita cantonal)” (PNUD, 2011).

El cuadro 7 muestra la evolución de este índice entre los años 2005 y 2011 (PNUD, 2011) para los tres cantones estudiados, evidenciando que Alajuelita no solo tiene un IDHC inferior al de los otros dos cantones, sino que incluso ha llegado a ocupar el último lugar del total de cantones del país. El cuadro también muestra que Escazú y Curridabat se encuentran entre los primeros cantones con mejor IDHC, aunque ambos han sufrido un descenso, siendo más fuerte en el caso de Curridabat que pasó de ocupar el puesto 7 en el 2005 al 19 en el 2009 ²⁶.

Cuadro 7.
Evolución del IDHC de los cantones estudiados, 2005-2009

Cantones	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011*	
	IDHC	Posición	IDHC	Posición	IDHC	Posición	IDHC	Posición	IDHC	Posición	IDHC	Posición	IDHC	Posición
Alajuelita	0,621	76	0,619	77	0,617	78	0,593	79	0,584	81	0,594	81	0,596	81
Escazú	0,904	3	0,902	3	0,901	5	0,908	3	0,904	4	0,921	4	0,924	4
Curridabat	0,853	7	0,849	8	0,824	14	0,829	15	0,830	19	0,818	19	0,844	16

* Los datos del 2007 al 2011 fueron proporcionados por representantes de la oficina del PNUD en Costa Rica
Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2011).

Si se toma el Índice de Desarrollo Humano Cantonal ajustado por Seguridad Ciudadana (IDHSCc)²⁷, tema central de esta investigación, también se comprueba la situación desventajosa de Alajuelita frente a la de Escazú y Curridabat (ver cuadro 8). Desde esta perspectiva, el deterioro se presenta en los

26 IDHC 2005: el promedio cantonal fue de 0,741; primera posición Montes de Oca con IDHC de 0,933 y última posición Talamanca con IDHC de 0,516. IDHC 2009: el promedio cantonal fue de 0,768; primera posición Montes de Oca con IDHC de 0,946 y última posición Alajuelita con IDHC de 0,584.

27 El ISCC contempla el homicidio doloso, robo, hurto y violencia doméstica y se elaboró como un índice independiente para profundizar la medición del desarrollo humano. Dado que se comprueba que el nivel de desarrollo humano se ve favorecido u obstaculizado por la seguridad ciudadana, se crea el IDHSCc. Metodológicamente, lo que se hizo fue incorporar a los cálculos del IDHC el ISCC y a este último se le ponderó igual que los índices de conocimiento, esperanza de vida y bienestar material ya considerados en el IDHC (PNUD, 2011).

tres cantones, desde diferentes puntos de partida: de la posición 70 en el 2005, Alajuelita pasa a la posición 76 en el 2009; Escazú pasa de la posición 4 a la 16 en ese mismo período y Curridabat de la posición 7 a la 28²⁸.

Cuadro 8.
Evolución del IDHSCc del 2005 al 2009 para los tres cantones

Cantones	2005		2006		2007		2008		2009	
	IDHSCc	Posición	IDHSCc	Posición	IDHSCc	Posición	IDHSCc	Posición	IDHSCc	Posición
Alajuelita	0,632	70	0,646	66	0,61	74	0,614	72	0,59	76
Escazú	0,837	4	0,828	5	0,824	9	0,832	5	0,783	16
Curridabat	0,815	7	0,825	7	0,748	35	0,775	20	0,746	28

Fuente: Elaborado a partir de PNUD (2011).

Es interesante destacar del cuadro anterior que, para los tres cantones, el IDHSCc muestra un deterioro con el paso del tiempo, lo que coincide con la tendencia nacional en la que el IDH se ha ido incrementando paulatinamente, pero el Índice de Seguridad Ciudadana Cantonal (ISCc) se ha deteriorado, lo que en consecuencia afecta negativamente el desarrollo humano. Este índice tiene su correlato en las estadísticas oficiales sobre violencia, las cuales se presentan en el siguiente apartado.

La violencia en cifras

En este estudio el objeto central son las políticas de seguridad ciudadana y el desarrollo humano, lo que está ligado, no exclusivamente, pero sí de manera importante, al tema de inseguridad y violencia. Por esta razón, en este apartado se retoman algunos datos sobre la incidencia delictiva de los cantones, lo

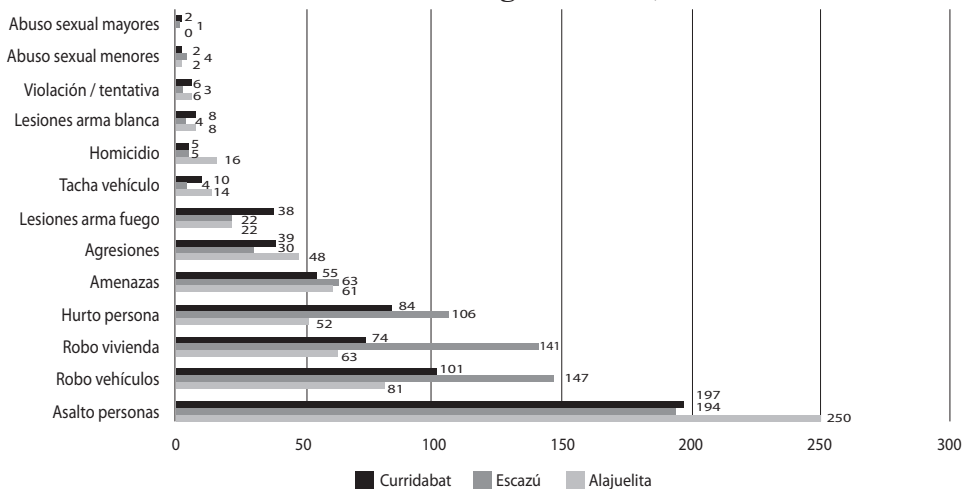
28 IDHSCc 2005: primera posición Belén con 0,891 y última posición Talamanca con 0,542.
IDHSCc 2009: primera posición Belén con 0,858 y última posición Talamanca con 0,520.

que permite tener un acercamiento a la temática desde las cifras oficiales y a su vez tener un punto de contraste respecto a las percepciones de inseguridad que se revisan más adelante.

En los gráficos 1 y 2 se muestra que tanto para el año 2014 como para el 2015 los principales delitos en los tres cantones son contra la propiedad, siendo el asalto a personas, el robo de vehículos y el robo a las viviendas los que lideran las estadísticas. Los asaltos se presentan en mayor medida en Alajuelita, aunque prácticamente no hay diferencias con Curridabat en el 2015. Por su parte, el robo a vehículos y a las viviendas se da mayoritariamente en Escazú durante los dos años contemplados.

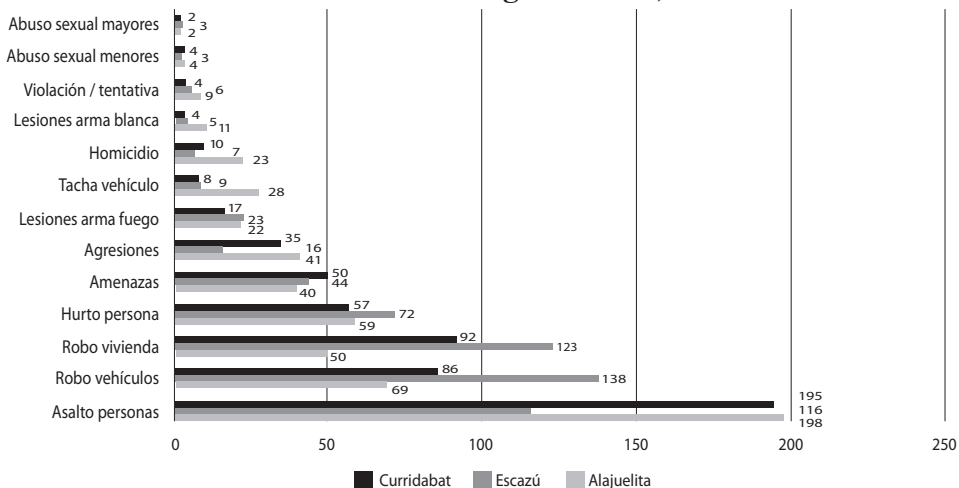
Es importante destacar el homicidio, que aunque no compite con los delitos contra la propiedad en cuestión de estadísticas, sí representa un nivel de violencia extrema contra la integridad física de las personas. En este sentido, Alajuelita presenta las cifras más altas, reportando 16 homicidios en el 2014 y 23 en el 2015. Escazú y Curridabat experimentaron cinco casos de homicidio en el 2014 y en el 2015 el número se incrementó, de manera que Escazú sumó 7 y Curridabat alcanzó los 10 homicidios, es decir, duplicó el dato respecto al año anterior.

Gráfico 1.
Incidencia de delitos según cantón, año 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el OIJ, 2015.

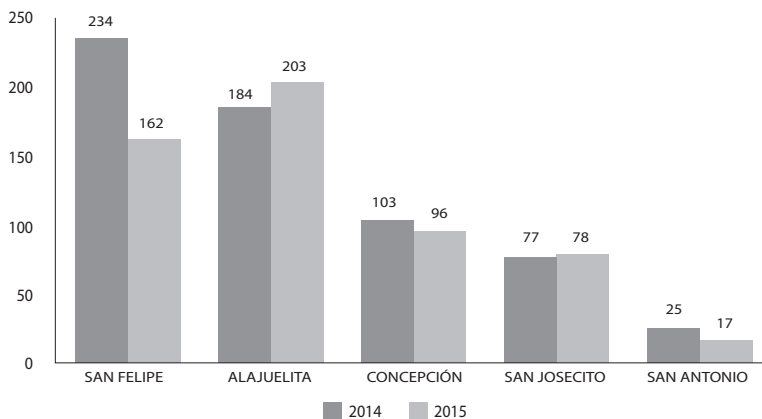
Gráfico 2.
Incidencia de delitos según cantón, año 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el OIJ, 2015.

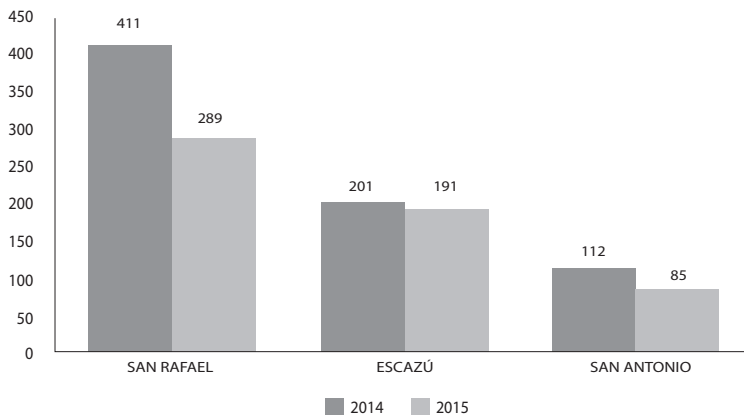
Ahora bien, si se agrupan los tipos de delitos y se desagregan por distrito y año, se observa la siguiente distribución:

Gráfico 3.
Cantidad de delitos en Alajuelita, según distritos y año



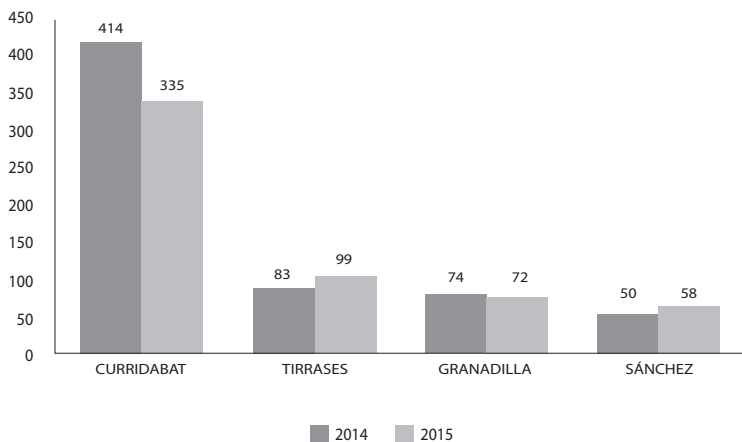
Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el OIJ, 2015

Gráfico 4.
Cantidad de delitos en Escazú, según distritos y año



Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el OIJ, 2015

Gráfico 5.
Cantidad de delitos en Curridabat, según distritos y año



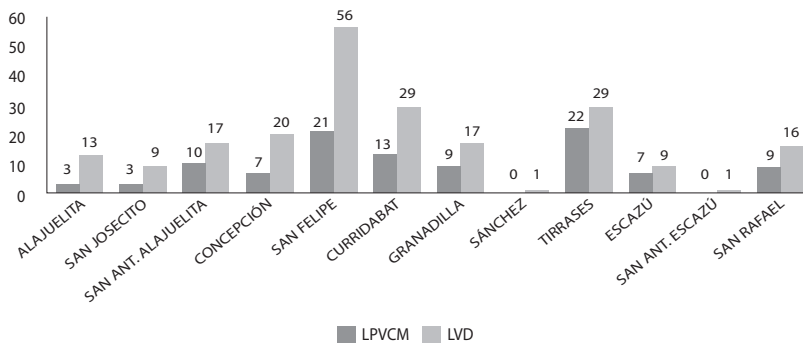
Fuente: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el OIJ, 2015

Como se muestra en los gráficos, en el caso del cantón de Alajuelita, los distritos de San Felipe y Alajuelita son los más afectados, mientras que en Escazú sucede con el distrito de San Rafael y en Curridabat con el distrito homónimo. Estos datos hay que leerlos con precaución en tanto se trata de números absolutos y por lo tanto, no permiten la comparación entre los distritos por las diferencias en el peso poblacional²⁹.

Lamentablemente, la información disponible no permite conocer el dato sobre casos reportados de violencia intrafamiliar, pues estos se encuentran incluidos en las otras clasificaciones. Sí se cuenta con información al respecto a partir de los registros de partes interpuestos ante el Ministerio de Seguridad Pública, los cuales se muestran en el gráfico 6.

²⁹ No es factible calcular el porcentaje de delitos por cantón/distrito con las cifras de los años 2014 y 2015, ya que el último censo se realizó en el año 2011 y actualmente con lo que se cuenta es con datos poblacionales estimados.

Gráfico 6.
Partes por LVD* y LPVCM ante el Ministerio de Seguridad Pública, para el 2011 y según distritos**



* Ley de Violencia Doméstica

** Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de la Violencia, 2011

Este gráfico evidencia que el distrito con mayor cantidad de partes por violencia doméstica es el de San Felipe de Alajuelita (56), seguido del de Curridabat y Tirrases de Curridabat (29 cada uno), Concepción de Alajuelita (20), San Antonio de Alajuelita y Granadilla de Curridabat (17 cada uno) y San Rafael de Escazú (16).

En general, los datos sobre violencia se relacionan claramente con los principales temores de las poblaciones consultadas, que como se observará en el siguiente capítulo, hacen referencia mayoritariamente a los asaltos contra las personas, independientemente de que lo hayan experimentado o no.

Percepciones de la inseguridad en los territorios

Las situaciones de violencia que se expresan en las cifras oficiales encuentran un correlato en la cotidianidad de las personas que habitan los territorios bajo estudio. Para captar las percepciones al respecto, se hicieron consultas mediante las modalidades de grupos focales, entrevistas semiestructuradas y talleres participativos. Para efectos de este análisis se consideraron personas que representan diversos grupos poblacionales, los cuales se ven expuestos a condiciones de mayor vulnerabilidad, tal como las mujeres, personas adultas mayores, jóvenes, niños y niñas y personas migrantes (ver anexo metodológico para más detalles).³⁰

A través de estas consultas se captaron las principales problemáticas que les afectan en sus comunidades. En este sentido, hay cinco líneas que se pueden abstraer claramente de los discursos de las personas consultadas, a saber: venta y consumo de drogas, robos y asaltos, violencia intrafamiliar, conflictos vecinales y discriminación. Esta delimitación no implica que no se presenten otros problemas, pero sí dan cuenta de aquellas situaciones que les resultan más amenazantes y ante las cuales, las personas sienten temor e incluso han tomado medidas para evitarlas, independientemente de si las han experimentado o no.

Dichas problemáticas trascienden las fronteras de los territorios, pues se trata de amenazas que atentan contra la sensación de seguridad en los diversos barrios y también en las diferentes poblaciones consultadas. En este sentido, en un grupo focal se señaló que son problemáticas que se presentan en sectores de la población con mayores o menores recursos económicos, pero que sus manifestaciones pueden variar, lo que de alguna manera hace más evidente la situación en territorios con menores ingresos económicos y lo solapa en aquellos con condiciones económicas más favorables (grupo focal con mujeres, Alajuelita).

30 Las consultas realizadas fueron las siguientes: en Alajuelita se hizo un grupo focal con jóvenes y otro con mujeres; en Escazú se realizó un grupo focal con mujeres; en Curridabat se llevó a cabo un taller con niños y niñas, un grupo focal con personas adultas mayores y una entrevista con un migrante.

Seguidamente se hace una reconstrucción de las problemáticas antes señaladas, en las cuales se incorporan la variedad de perspectivas contempladas en el estudio.

La venta y el consumo de drogas como un mal común

Las drogas adquieren protagonismo cuando se habla de inseguridad en las comunidades. Tanto la venta como el consumo de las sustancias ilícitas en espacios públicos genera temor en grupos de jóvenes, mujeres, personas migrantes, personas adultas mayores y niños y niñas. Es decir, es un mal palpable que no distingue entre los tres cantones considerados en este estudio. El problema tiene varias aristas, de manera que la venta o el consumo afectan de distinta forma a los grupos poblacionales consultados.

En primer lugar, se asocia el consumo de drogas con actos delictivos como lo son los asaltos y los hurtos. Las personas tienen miedo de acercarse a espacios de consumo pues sienten que corren el riesgo de ser asaltados, tal como lo señaló una de las personas consultadas “...antes tal vez uno salía en la madrugada a coger bus y tal vez en la vuelta de una esquina y pum lo agarraban y hasta el gallillo³¹ que llevaba uno para el trabajo se lo robaban” (entrevista migrante, Curridabat).

Otro de los problemas asociados es el uso del espacio público para el consumo y la venta de droga, lo que lleva a las personas a evitar esos lugares por el temor a ser violentados. De esta manera, los espacios públicos son tomados por las drogas, mientras que las personas tienen a limitar su circulación por sitios que consideran riesgosos, a la vez que pierden la posibilidad de disfrutar de aquellos espacios que se consideraban de uso común y para el disfrute de la comunidad, particularmente los parques. Los niños y las niñas no están exentos de esta situación, por el contrario, tienen muy claro que aquellos lu-

³¹ Se refiere a la comida que llevaba al trabajo.

gares que se disponían para la recreación dejaron de ser un espacio seguro, lo que expresan como una forma de ruptura en su comunidad: “La gente que era drogadicta y que no quería nada, nada más quería romper la comunidad” (taller niños y niñas, Curridabat).

Aunado a lo anterior, la territorialidad cobra importancia, no solo por la dificultad de utilizar los espacios públicos, sino porque se forman grupos de personas que se dedican a la venta de drogas y que delimitan un espacio del territorio como su campo de acción. Esto implica que otros grupos no puedan transitar por allí, pues generalmente el contacto conlleva conflicto. Un joven de Alajuelita lo explicó claramente en el grupo focal:

Pandillas, así se conoce popularmente por novelas y esas cosas, pero aquí los que hay son como grupos organizados en el sentido de que el grupo [...] de allá arriba no puede juntarse con el grupito de aquí abajo porque ya viene ese roce y aparte no es un secreto, en Alajuelita y en el país hay mucha droga entonces ese es el problema (grupo focal jóvenes, Alajuelita).

La cuarta arista del problema es el riesgo de que niños, niñas y jóvenes se involucren en actividades de esta naturaleza. Tanto las mujeres en Escazú como los jóvenes en Alajuelita, reconocen que hay una clara exposición de dichas poblaciones ante esta problemática. Esto puede agravarse en el caso de jóvenes que no cuentan con una red de apoyo sólida y que tomen el camino “fácil” que les ofrece la venta de drogas. Tal facilidad se expresa en el acceso al dinero, pues contrario a ello comprenden que se trata de una actividad que implica riesgos importantes para la integridad de las personas, pues reconocen que hay homicidios relacionados con conflictos por la venta de drogas.

En general, esta problemática genera inseguridad y lleva a las personas a cambiar sus rutinas con el fin de prevenir situaciones de riesgo. De esta manera, tienen claramente identificados los lugares por los cuales es mejor no transitar, pues están tachados como los más inseguros.

La entronización del miedo como hecho social: temor constante ante los robos y los asaltos

En todos los territorios, los robos y los asaltos constituyen una amenaza, esta vez no solo por la percepción, sino por las situaciones propias o de personas cercanas que han experimentado las personas consultadas. En este caso, al igual que en el de la venta y consumo de drogas, las personas tienen identificados sectores en las comunidades en los cuales pueden correr más riesgo de ser violentados. Esta amenaza también lleva a los pobladores a cambiar sus rutinas con el fin de prevenir un asalto, de manera que toman medidas en cuanto a las horas de salida, las rutas y los medios de transporte. Además, tal como se mencionó previamente, es un problema en el que la población establece prácticamente una relación causal entre consumo de drogas y asaltos, aunque se ha mostrado en otros estudios³² que no sucede exclusivamente por esa causa; no obstante, la población lo percibe de esa manera.

Un dato de especial relevancia es que en Escazú, la amenaza adquiere rostro, es decir, se percibe que quienes asaltan son personas ajenas al territorio, específicamente de Alajuelita, cantón vecino que también forma parte de este estudio. Así lo expresaron en el grupo focal de mujeres de Escazú:

“Pasa que uno viene del kínder y atraviesan las motos, vienen de Alajuelita, de la Aurora, de aquí abajo, atraviesan las motos, [...] hace poco hubo un pleito ahí y de todo sonaba, llama la patrulla y lo que me dijeron fue ‘ay señora que pena, pero no podemos ir porque hay un asalto en no sé adónde y allá están todas [las patrullas]’ y les digo ‘diay, no es que tienen un montón de patrullas’, solo hay una para todo el sector de aquí y no llegaron”.

32 Ver Pérez Sáinz (2015).

Esta mirada coincide con la percepción de algunos personeros de la Municipalidad de Escazú, al punto que parte del plan de trabajo de la Policía Municipal se estructura a partir de la premisa de que quien asalta es un “otro” ajeno al territorio.

La violencia doméstica

Las relaciones de poder abusivas calan en la vida de mujeres, hijos e hijas y otros miembros que conforman el núcleo familiar. En este sentido, las cifras oficiales indican que, a pesar de las dificultades en los registros estadísticos y la cifra negra que caracteriza esta problemática, los tres cantones evidencian situaciones de violencia doméstica. No obstante, los jóvenes y las mujeres consultadas en el cantón de Alajuelita son quienes perciben la violencia doméstica como una situación amenazante en sus comunidades.

Tanto por la experiencia propia como por los eventos que han observado en sus barrios y comentado en las redes en las que participan, esta forma de violencia adquiere importancia en sus discursos y por lo tanto logran visibilizarla. Sucede distinto en Escazú y Curridabat, donde no emerge como un tema que les afecte. Este vacío no es de extrañar, dada la trayectoria histórica del problema en que la violencia doméstica se ha relegado al ámbito privado y por lo tanto no es tema de debate público.

Conflictos vecinales

Los conflictos vecinales adquieren importancia en barrios especialmente vulnerables en el cantón de Alajuelita y Curridabat. En este sentido, el hacinamiento y la disputa por acceso a servicios básicos no regularizados son las principales causas de las problemáticas entre las y los pobladores. La siguiente cita ejemplifica una de esas situaciones:

“Pasó hace poco en mi comunidad, donde estaban peleando una gente entre familias. Parece que ahí venden droga, venden licor y otras cosas. Entonces eso pasó como a las 8 a.m., luego se agarraron, yo no me daba cuenta porque yo estaba metida, yo casi no salgo de la casa, pero llegó un vecino y me dijo ‘se están agarrando ahí en la esquina’, entonces salgo y nadie hizo nada, a pesar de que es la comunidad, para eso está el 911 para llamar confidencialmente y le digo yo: ‘ay yo voy a hacerlo’, porque de hecho la mujer salió con un “semerendo”³³ cuchillo y que se lo lanzó. Por suerte que se lo hizo el muchacho así y yo hasta que temblaba porque eso no me gusta, entonces digo yo: ‘aquí es confidencialmente llamando’, vine y llamé a la policía y me preguntan el nombre y le digo: ‘no, es confidencial, yo lo estoy llamando y usted conoce el lugar adonde es, porque es aquí en Alajuelita en Urbanización don Omar. Así es que me va a disculpar, pero envíela de inmediato porque hay mucho chiquito ahí’ y no dilataron ni 15 minutos cuando la policía les cayó” (grupo focal de mujeres, Alajuelita).

Cabe anotar, que por lo general estos conflictos tienden a involucrar a varias personas y que afectan de manera significativa la convivencia y sensación de seguridad en las comunidades.

La discriminación como parte de la cotidianidad

La discriminación por razones de nacionalidad, procedencia geográfica y grupo etario estuvieron presentes en el discurso de pobladores de Curridabat y Alajuelita, especialmente en este último cantón en el cual se suman los estereotipos asociados a la migración y a las condiciones de precariedad de algunos sectores del territorio.

33 Muy grande

El caso de la discriminación por nacionalidad es impactante y procede principalmente de dos figuras: grupos de pares e instituciones estatales. En el grupo focal de jóvenes de Alajuelita, se evidenció que la vivencia de un migrante en los centros educativos, especialmente en secundaria, puede estar marcada por una serie de maltratos verbales y acciones concretas que atentan contra los derechos humanos y profundizan la desigualdad entre pares y entre estudiantes y autoridades educativas. Esto se ve agravado por la estigmatización que implica el proceder de un lugar u otro, especialmente cuando hay eventos de violencia que encasillan no solo al territorio sino a sus pobladores. Un claro ejemplo de esto se dio en un colegio en Alajuelita, tal como lo manifiesta un joven:

“Hubo una vez un problema de que, como el director quería evitar esos problemas, quería hacer que todos los que venían de Tejar se quedaran en una sola sección cuando entramos a sétimo, junto a todos. Pero hubo muchas mamás y papás que se pusieron en contra de eso y entonces despidieron al director y lo cambiaron. [...] Pero cuando entramos al colegio mucha gente sí decía que los de Tejar no sé qué y hubo un tiempo donde Tejarcillos era muy peligroso, que solo muertos y muertos, entonces el director quiso evitar esos problemas y nos quería separar de esa manera” (grupo focal jóvenes, Alajuelita).

También se refieren al Estado como un ente discriminatorio:

“Fue un poco utilitarista del Estado porque tanto el nicaragüense como el costarricense aportaba con cuotas para el proyecto de vivienda, cuando el proyecto de vivienda se da resulta que solo escogieron a los costarricenses y a los nicaragüenses los dejaron botados en todo” (grupo focal jóvenes, Alajuelita).

Esto cala en los estudiantes, quienes incluso tienden a ocultar su nacionalidad con el fin de no ser discriminados, aun cuando eso implique perder derechos o beneficios:

“Es que es eso, por la forma de hablar o por los apellidos, o muchas veces es porque tenés que firmar y muchas veces te piden número de cédula. Por ejemplo, para sacar carné de comedor entonces ponen las listas en el comedor a ver a quienes se les aprobó la beca, entonces ahí ya saben los números de cédula, entonces ya saben que después de cierta cantidad de números usted es extranjero. Pero puede haber muchos extranjeros, mexicanos, colombianos los que sean, pero todos los identifican como que ya vienen de Nicaragua o algo así. [...] yo el primer año ya sabía lo que les hacían a todos, los molestaban, les quitaban la plata, de todo les hacían, entonces yo no pedí beca del comedor y muchas veces intentaba no dar la cédula, solo dejaba el nombre y decía que no me acordaba la cédula y ya” (grupo focal jóvenes, Alajuelita).

En el caso de las personas adultas mayores y los jóvenes, la discriminación responde al grupo etario al que pertenecen. En el primer caso, proviene tanto de los pobladores del territorio, como de las instituciones estatales, los centros de salud y el acceso a los servicios públicos, por ejemplo, el transporte público. En este sentido, manifiestan mayor afectación cuando se trata de servicios a los cuales tienen derecho y no se les atiende con respeto, sino que por el contrario se les maltrata y menosprecia por su edad. En cuanto a los jóvenes, la discriminación deriva de la institucionalidad, ya que se les dificulta el proceso para poder consolidar las organizaciones a las que pertenecen, en este sentido se les subestiman sus capacidades y encuentran obstáculos para implementar sus iniciativas:

“ves a un joven que te llega con una propuesta y no recibís la importancia o apenas te quieren dejar hablar y te empiezan a estructurar como si fueras ya la súper fundación de técnicos profesionales entonces no es una cuestión exacta. Si queremos que jóvenes tengan proyectos, si queremos que jóvenes postulen, no vamos a pedirle a un grupo de jóvenes que están iniciando las iniciativas que tengan una estructura de un contador, un administrador, un psicólogo” (grupo focal jóvenes, Alajuelita).

Otras problemáticas

En materia de seguridad sobresalen las problemáticas antes señaladas; no obstante, hay una serie de situaciones que amenazan de forma más particular a ciertos grupos poblacionales. En el caso de los niños y las niñas en Tirrases de Curridabat, fue posible captar el tema del *bullying* como una amenaza presente, pero también como vivencia, ya que varios de los y las participantes señalaron haber experimentado eventos de violencia por parte de sus pares.

En materia de violencia sexual, las mujeres consultadas en Escazú son las que retoman con énfasis la violencia sexual como una amenaza en las calles. “Escazú es tierra de sátiros” mencionaron en el grupo focal de mujeres de dicho cantón, haciendo alusión a las experiencias de exhibicionismo y acoso callejero que han sufrido ellas mismas o personas cercanas. Ante esta situación, han tomado medidas para protegerse de potenciales ataques, tal como el uso de “gas pimienta” y gasillas como objeto punzo cortante.

Asimismo, en el caso de las personas migrantes, mantener la documentación al día es algo que se vuelve una preocupación cuando se considera el costo monetario que eso implica y más aún, cuando se suma el gasto del resto de los familiares. Esto tiene implicaciones en diversos ámbitos, por ejemplo, en el acceso a los servicios de salud y vivienda. En este sentido, aun cuando las personas hayan pagado su Seguro Social o cuando hayan participado en un proyecto de vivienda, si al momento de hacer efectivo su derecho o beneficio no tienen los documentos vigentes, no pueden acceder a estos. Una de las personas consultadas comentó que a él le tienen “la cédula alquilada”, refiriéndose a que cada 15 meses o menos tiene que renovar el documento y eso tiene un costo alto.

En general, esta serie de amenazas vividas y percibidas generan una sensación de inseguridad en la población, ante lo cual buscan respuesta en las instituciones. Sin embargo, la valoración de esa respuesta no siempre es positiva. En la siguiente tabla se sintetizan las problemáticas mencionadas, su caracteriza-

ción y los territorios en los que prevalecen esos temores según la población que lo mencionó. Posteriormente, se analizará la percepción de los actores consultados respecto al rol del Gobierno Local en cuanto a la temática.

Tabla 1.
Síntesis de la percepción de inseguridad según tipo de amenaza y territorios

Problemática	Características	Alajuelita	Escazú	Curridabat
Venta y consumo de drogas	<ul style="list-style-type: none"> • Se asocia el consumo de drogas con actos delictivos como lo son los asaltos y los hurtos. • Limita el uso del espacio público • Genera conflictos por el uso del territorio para la venta de drogas. • Implica el riesgo de que niños, niñas y jóvenes se involucren en actividades de esta naturaleza 	Jóvenes Mujeres	Mujeres	Niños y niñas Personas adultas mayores Migrante
Robos y asaltos	<ul style="list-style-type: none"> • Limita la circulación en ciertos sectores de las comunidades. • Implica un cambio en las rutinas de las personas para prevenir la victimización. • Puede implicar la discriminación de ciertos grupos identificados como presuntos victimarios. 	Jóvenes Mujeres	Mujeres	Niños y niñas Personas adultas mayores Migrante
Violencia doméstica	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce su incidencia, pero se minimiza su importancia en relación con otros eventos delictivos. 	Jóvenes Mujeres	No se menciona	
Conflictos vecinales	<ul style="list-style-type: none"> • El hacinamiento y la disputa por acceso a servicios básicos no regularizados son las principales causas de las problemáticas entre las y los pobladores. • Afectan la convivencia y seguridad en las comunidades. 	Jóvenes Mujeres	No se menciona	Migrante
Discriminación	<ul style="list-style-type: none"> • Se da razones de nacionalidad, procedencia geográfica, migración, precariedad de algunos territorios y grupo etario. 	Jóvenes	No se menciona	Personas adultas mayores Migrante
Acoso escolar o <i>bullying</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Eventos de violencia por parte de sus pares en el ámbito educativo. 	No se menciona		Niños y niñas
Violencia sexual	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencias de exhibicionismo y acoso callejero. • Ha llevado a las mujeres a buscar opciones de protección personal. 	No se menciona	Mujeres	No se menciona

Fuente: elaboración propia a partir de las consultas realizadas.

El rol del gobierno local

Respecto a las problemáticas y amenazas descritas anteriormente, la población acude al gobierno local correspondiente para buscar respuestas u orientación al respecto. Ante esto, en las poblaciones consultadas se detectaron dos posiciones antagónicas entre sí: como el ente que interviene, resuelve problemáticas y genera espacios idóneos para la participación ciudadana; y, como una institución ausente que solamente cumple las funciones básicas de esta entidad. Estos puntos, tienen sus especificidades en cada grupo consultado, tal como se muestra a continuación.

Por un lado, la valoración positiva del rol municipal, la cual se da predominantemente entre las personas consultadas en Escazú y Curridabat, está ligada a la creación de espacios con fines recreativos, culturales, de capacitación y educación; mejora en la infraestructura pública, como caminos y vías de acceso; y coordinación entre la Policía Municipal de Escazú y la ciudadanía ya organizada. En el caso de Alajuelita, solamente las mujeres entrevistadas perciben que la Municipalidad da apoyo para la organización comunitaria, principalmente porque ellas forman parte de la iniciativa “Coaliciones Comunitarias”, que desde sus inicios ha estado enlazada a la dicha institución.

Por otro lado, la valoración negativa respecto a las funciones de la municipalidad predomina entre quienes fueron consultados de Alajuelita, aunque también está presente en las consultas realizadas en los otros dos cantones. Las principales críticas se orientan en tres aspectos fundamentalmente: la ausencia o deficiencias de la intervención municipal en ámbitos relevantes, el apoyo y servicios para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad social y la debilidad en la gestión administrativa y financiera.

El primer punto se refiere a la ausencia de intervención municipal en funciones básicas tales como la infraestructura vial, algo enfatizado por el grupo focal de jóvenes de Alajuelita. También en la consulta realizada en Curridabat se presentó la crítica en el sentido de una connotación clientelista de las

obras y servicios que presta la Municipalidad, así como se cuestionó la falta de pertinencia de las acciones culturales y recreativas, ya que se percibe que estas no consideran los intereses, las necesidades y las diversidades de las poblaciones meta (madres adolescentes, personas con discapacidad, ubicación geográfica y coordinación con actores locales). Por otra parte, los grupos focales con jóvenes y con mujeres realizados en Alajuelita subrayaron la falta de información y capacitación en materia de género y condición de discapacidad, lo que repercute en los servicios y atención que se presta a las mujeres y personas con discapacidad.

En cuanto a la gestión administrativa y financiera, los señalamientos se refieren a la capacidad de las municipalidades de captar recursos económicos provenientes del Gobierno central para la solución de problemáticas específicas, por ejemplo, entre estas se destaca el tema de discapacidad.

Finalmente, es importante destacar que en el discurso de los jóvenes consultados se percibe una confusión de roles entre lo que le corresponde a la municipalidad y lo que la Fuerza Pública en materia de seguridad. Esto se evidenció especialmente en el grupo focal realizado en Alajuelita, en que los jóvenes señalaron que los procesos burocráticos municipales obstaculizan los procesos de denuncias y, por tanto, afectan la seguridad en el cantón.

Valoración de las funciones policiales y su relación con la percepción de inseguridad

En Costa Rica, la Fuerza Pública es un organismo policial que pertenece al Ministerio de Seguridad Pública y está encargada de velar por la seguridad del país en alianza con la sociedad civil. Por otro lado, desde hace varios años y sobre todo recientemente, varios gobiernos locales han venido creando cuerpos de Policía Municipal, los cuales funcionan con recursos propios y tienen diferentes definiciones, según la Municipalidad de que se trate; ello por cuanto no existe a la fecha una normativa nacional que las ampare.

Por ejemplo, el Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de la Municipalidad Escazú, que aquí se ha reseñado, indica que la Policía Municipal tiene la “finalidad de organizar y capacitar a las comunidades como una estrategia para generar capacidades que permitan a los habitantes actuar como entes reguladores de la gestión institucional”. De los tres cantones de estudio, solo este, el de Escazú, cuenta con Policía Municipal desde el 2007.

En la recolección de aspectos cualitativos para este estudio se obtuvo valoraciones positivas y negativas en cuanto a la eficacia del quehacer policial en los territorios, ello independientemente de si se trata de la Fuerza Pública o de Policía Municipal. En perspectiva positiva, se asocia a la policía con la prontitud en la respuesta, la presencia visible en el territorio y el involucramiento con la comunidad. Por el contrario, se valora negativamente cuando la policía no acude de manera inmediata y cuando hay falta de autoridad en sus acciones. Aunado a lo anterior, las mujeres consultadas en Escazú señalaron la inseguridad por la corrupción policial, aspecto que no se manifestó en los otros grupos focales consultados. En general, las consultas realizadas indican que la percepción es que no se tiene la debida protección institucional ante eventos violentos y delictivos, lo que genera sensación de inseguridad. La afirmación de las mujeres de Escazú se ejemplifica en la siguiente cita:

“-Los mismos muchachos que venden droga compran la policía porque les dan plata
-Son unos alcahuetas
-Hay corrupción
-Hasta se fuman la droga que les quitan o si no se las vuelven a vender, los policías³⁴ son unos corruptos también” (grupo focal de mujeres, Escazú).

34 No se identifica si hablan de la Policía Municipal o de la Fuerza Pública

Ante este panorama, se extrae de los discursos que el problema de la violencia y el delito se asocia con la poca capacidad del Estado de proteger a la población, lo cual impacta directamente en la percepción de inseguridad. La población consultada menciona que para solucionar esta problemática se necesita mayor rigidez en la labor policial y mayor eficacia en la creación y en la aplicación de las leyes. Es decir, se percibe que este problema se soluciona desde el rigorismo punitivo; no obstante, diversos estudios someten a crítica esta postura³⁵.

El papel de las instituciones en territorios con vulnerabilidad social

En el presente estudio, se ha mostrado, que de las tres Municipalidades contempladas, la Municipalidad de Alajuelita es la que presenta una mayor debilidad en la capacidad administrativa y financiera, de manera que las instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales tienen un peso importante como complemento para ejercer las funciones que le corresponden al gobierno local. A diferencia de los otros dos cantones donde no se visualiza esa complementariedad.

Para el cantón de Alajuelita, un aspecto importante de resaltar es el papel del primer gobierno de Oscar Arias Sánchez (1986-1990), pues se creó el programa de viviendas de bienestar social en el cantón, lo que produjo un crecimiento insostenible de la población (principalmente en el distrito San Felipe) en tanto no se hizo en el marco de un proyecto integral que contemplara aspectos como educación, salud, capacidad municipal, entre otros. Este programa ha generado percepciones contrastantes; por un lado, para las personas beneficiarias se concibe como la solución del acceso a la vivienda de muchas poblaciones, pero por otro lado, se acuña como una de las principales causas para los bajos índices de desarrollo humano y las altas tasas de violencia social y ganancial.

³⁵ Ver Calderón (2012)

En el primer caso, las mujeres entrevistadas en Alajuelita fueron beneficiarias del proyecto urbanístico de vivienda social y han estado involucradas en las luchas sociales que se han dado en el territorio para formalizar su condición, lo que las posiciona con una mirada optimista ante proyectos de esta naturaleza.

Por su parte, los jóvenes perciben en dichos proyectos un cambio que trajo consecuencias negativas. Esta afirmación se sustenta en el hecho de que, si bien benefició a la población alajueliteña, también trajo población de otras localidades del país que no han consolidado un arraigo, lo que ha generado conflictos en las comunidades. Asimismo, se señala que la desigualdad social presente en los territorios, sobre todo dentro de un mismo distrito, rompió con la cohesión social que estaba presente en un entorno de comunidad, aunque este fenómeno es más complejo³⁶ y trasciende el plano de la convivencia.

Esa convivencia era más tuanis³⁷ que ahora, es que después cuando urbanizaron vinieron robos y esas cosas, más inseguridad, ir al colegio, antes yo me iba caminando, antes con los precarios que habían, no había tanta inseguridad como ahora. Es que uno sentía que era igual que todos, todos tenían un rancho, nadie tenía la casa más tuanis que los demás y así [...] [reubicaron] gente que muchos de ellos tenían un carácter súper fuerte y que no era tan deseada y que por eso la estaban reubicando acá, entonces como que todo eso configuró un poco lo que es ahora [...] pero posterior al proceso de construcción de viviendas no hubo seguimiento de las autoridades para recuperar el espacio [...] a partir de ahí empieza otra situación, otro panorama pero como que eso más bien provocó que el desplazamiento de la parte de precarios y ranchos se moviera un poquito más hacia la periferia, se expandió más, llegaba más gente porque había personas que no clasificaron por vivienda entonces les tocó levantar su propio rancho y ya se fue configurando, ya luego empieza la presencia de las drogas, ya eran más (grupo focal de jóvenes, Alajuelita).

36 Tal y como se señala en el apartado conceptual de este documento.

37 Bonito, mejor

Por otro lado, se establece que las instituciones públicas implementan programas y proyectos en el cantón, pero con un matiz asistencial y por tanto, no se genera ninguna transformación en las condiciones de vida de la población. Esto empata con el concepto de inseguridad humana, pues estas poblaciones siguen estando en una condición de vulnerabilidad, ya que no se efectúan medidas estructurales para modificarla.

En cuanto a la intervención de las organizaciones no gubernamentales en los territorios, fue en Alajuelita donde la población consultada enfatizó los beneficios recibidos en materia de capacitaciones en temas de género, violencia intrafamiliar y continuidad de la educación. La población joven percibe que los proyectos se generan a partir de la presencia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en el territorio, de manera que en este se percibe más apoyo, aunque de manera aislada y sin garantizar su sostenibilidad. Las organizaciones identificadas son: el Instituto Costarricense de Masculinidad, Pareja y Sexualidad (Instituto WEM), Recrearte, la Iglesia Luterana, Centro de Derechos Sociales del Migrante (CENDEROS), el proyecto BA1 de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica del SICA denominado “Prevención de la Violencia hacia las mujeres, trata de mujeres y femicidio/feminicidio en Centroamérica” (el cual involucra varias instituciones estatales, c) y Educa Plus.

Uno de los beneficios de estas intervenciones es el apoyo en la organización comunitaria, lo cual se evidenció en la participación en la Red de Mujeres Migrantes³⁸, las Coaliciones Comunitarias³⁹, Recrearte⁴⁰ y Líderes por un cambio a través del fútbol (LICAF). Las mujeres manifestaron sentirse empoderadas dado el apoyo que han recibido del gobierno local, las instituciones públicas

38 La Red de Mujeres Migrantes se formó luego de capacitaciones que recibieron por parte de instituciones públicas y ONG, ellas se organizaron con el fin de informar a las mujeres en el tema de derechos de las migrantes y violencia intrafamiliar.

39 Coaliciones Comunitarias surge por medio de la Municipalidad de Alajuelita, que hace el enlace con CADCA (Coaliciones Comunitarias Antidrogas). La finalidad de esta es organizar a la población en la lucha contra el consumo y venta de drogas.

40 Tanto Recrearte y LICAF organizan a niños y jóvenes por medio del deporte.

y las ONG. Por su parte, los jóvenes se agrupan por una necesidad de trabajar con la niñez y la juventud de San Felipe, ya que esta población se encuentra en alto riesgo de drogadicción. Además, ellos detectan un factor importante para la falta de organización comunal, ya que ante la ausencia de autoridades institucionales se presenta miedo o temor en la población, esto se da en el ámbito familiar, en los centros educativos y en los conflictos entre vecinos y territorios.

LOS ENFOQUES DE SEGURIDAD CIUDADANA DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES

Alajuelita

Alajuelita es uno de los cantones con menor desarrollo humano y mayores índices de criminalidad. La incidencia de violencia intrafamiliar, no solo es significativa, sino que es, además, una de las violencias que en este cantón tiene más impacto. También hay problemas serios con la existencia de bandas de narcotraficantes, las cuales están enfrentándose entre sí para controlar el territorio, principalmente en el Barrio La Aurora y, en menor medida, en Tejarillos y la Verbena.

Es una ciudad intermedia que al igual que otras en San José, hace varias décadas todavía tenía un predominio de lo rural, aunque en combinación con lo urbano. No obstante, ha venido experimentando aceleradamente un fuerte proceso de urbanización y modernización económica y social, que ha generado un crecimiento desordenado y con amplios bolsones de concentración de pobreza, lo cual ha fortalecido la desigualdad social. La concentración de precarios y proyectos habitacionales desarrollados por las instituciones gubernamentales se iniciaron en los años ochenta, principalmente en el Barrio San Felipe, a raíz de la crisis que azotó el país entre 1980 y 1983. Estos asentamientos se han venido integrando por personas provenientes de las migraciones nicaragüenses, que le han dado a la pobreza un carácter intercultural y de mayor complejidad, sobre todo por la discriminación a la que han sido objeto y a las dificultades de adaptación socioeconómico de este sector a la realidad social costarricense.

Enfoque

La Municipalidad de Alajuelita cuenta con el Plan de Desarrollo Humano y el Plan de Prevención de la Violencia. Desde su perspectiva, la planificación

local en este cantón es una actividad compleja, desafiante e indispensable, pero que requiere de la participación de quienes viven en ese territorio procurando que el gobierno local alcance la legitimidad necesaria. Es por ello que la Municipalidad ha apostado a planificar en el largo, mediano y corto plazo, pero tratando de articular las acciones institucionales con miras a ofrecer una atención integral. También esta es una razón poderosa que explica porque debe cambiarse el concepto de la gestión municipal: ya no puede ser el gobierno típico que tapa huecos en la calle, que hace aceras, construye edificios y hace parques, si al mismo tiempo, no sensibiliza y promueve el acercamiento y la participación de la gente. Se considera que hay una gran necesidad de esta última por ser escuchada a la vez que una gran expectativa del gobierno local para cubrirla. Por ello se creó la casa de justicia y el gobierno local hace un esfuerzo de abrir sus puertas a la ciudadanía, a través de la formación de una coalición comunitaria, que primero está representada por un grupo de líderes del cantón que se capacitan para darle seguimiento al plan de acción. En otras palabras, es un gobierno local que “está muy tirado a la calle, muy tirado a la gente, a la comunidad. Realmente esto es lo importa: que la comunidad no sienta que la municipalidad es “cobrona”, la que pide impuestos, sino que también, puede retribuirles” (R., M., funcionario Municipalidad de Alajuelita).

Uno de los propósitos de la Municipalidad es fomentar una cultura preventiva de riesgos y seguridad ciudadana inculcando principios y valores en familias, organizaciones, comunidades y sistema educativo. Por ello, el Plan de Desarrollo Humano Local, abarca las siguientes estrategias:

- Fortalecer la organización comunal para la conformación de grupos de seguridad comunitaria.
- Promover la ampliación de la cobertura de los programas DARE y del IAFA.
- Desarrollar programas de educación dirigidos a padres con el objetivo de prevenir delitos y disminuir la delincuencia.
- Impulsar la implementación de un sistema de vigilancia digital.
- Valorar con los empresarios, la posibilidad de contar con un sistema de

seguridad en el transporte público.

- Promover la erradicación de venta clandestina del licor y otras drogas.
- Gestionar con el MSP una mayor seguridad en los centros educativos.
- Impulsar acciones que permitan contar con presencia de policía migratoria en el cantón.

También cuenta con una política local de prevención de violencia con enfoque de género desde el 2015, gracias al Proyecto regional BA1. Esta política se encuentra integrada por los siguientes ejes de acción: 1. Fortalecimiento de las redes locales de prevención de la violencia (Red VIF, Equipo Rector Local, etc.); 2. Fortalecimiento de acciones preventivas para mejorar la seguridad ciudadana y fomentar la convivencia en el cantón; 3. Oportunidades y acciones preventivas para la reducción de problemas de alcoholismo y drogadicción; 4. Espacios públicos inclusivos y fomentadores de convivencia; 5. Generación de oportunidades de empleo y educación técnica para poblaciones vulnerables, jóvenes y mujeres; 6. Acciones para la reducción de formas de violencia y atención a víctimas de violencia de género.

La implementación de estas actividades las lleva a cabo en coordinación con instituciones gubernamentales como IAFA, INAMU, DIGEPAZ, DINA-DECO, Consejo de la Persona Joven, Ministerio de Seguridad Pública, entre otros. Sin embargo, de acuerdo con el personal de la Municipalidad, ha sido muy difícil coordinar con estas y otras entidades. Hecho que se explica por dos razones: la poca claridad de estas organizaciones para abordar los complejos problemas que vive el cantón y su desinterés, expresado en la dura manifestación: “repelemos mucho”. Hay otras organizaciones de la cooperación como UNICEF, que tiene dos iniciativas: “Apuntate a Estudiar” y “Resocialización de las Masculinidades para la Prevención de la Violencia” y la Embajada de USA, quien está promoviendo el proyecto “Coaliciones comunitarias”. También hay organizaciones no gubernamentales de trayectoria como PANIAMOR que colaboran en el cantón. En este contexto, la Municipalidad en conjunto con otras organizaciones desarrollan una serie de actividades y proyectos de distinta naturaleza y envergadura, que abarcan desde exposicio-

nes de fotografías de mujeres contra el machismo, organización de grupos de auto ayuda y otros más estratégicos como la Casa de la Justicia, adscribirse a la iniciativa de Municipios Amigos de la Infancia y la Formación técnica para jóvenes. Asimismo, dan servicios como la consejería de una persona profesional en derecho, clases de música y otros.

Escazú

Escazú es uno de los cantones con mayor desarrollo humano del país y uno de los territorios privilegiados que ha experimentado un pronunciado proceso de expansión y concentración de actividades económicas y de riqueza asociadas a la nueva inserción de Costa Rica a la economía global. Esta última, es una de las principales razones por las cuales también concentra un significativo segmento de la población con mayores ingresos, aunque desde hacía bastante tiempo Escazú venía siendo elegido como lugar de residencia de personas que integran el cuerpo diplomático y de otros sectores de altos ingresos del país. Sin embargo, al igual que los otros dos cantones en estudio, presenta una topografía social escarpada con amplios sectores de clase baja y media tradicionales, pues hasta hace muy pocas décadas todavía combinaba la vida rural con la urbana, y segmentos pobres o muy pobres de población que se fueron asentando en los últimos años, conformándose en núcleos pequeños de precarios o bolsones de pobreza. Esta es una distribución propia de la conformación de la estructura social y de cómo se expresa territorialmente.

La Municipalidad de Escazú cuenta con un plan de desarrollo municipal, que de acuerdo con las autoridades se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo. Está constituido por las siguientes líneas estratégicas de desarrollo: 1. Entornos saludables: Gestión ambiental, salud, deporte, recreación y seguridad ciudadana; 2. Desarrollo social, económico y cultural con equidad de género e inclusividad; 3. Ordenamiento vial, infraestructura y transporte; 4. Desarrollo comunitario, comunicación y participación ciudadana; 5. Gestión del gobierno local y servicios municipales. Desde el punto de vista funcional, la Municipalidad se encuentra dividida en cinco macro procesos, uno de los

cuales es el macroproceso de desarrollo humano, integrado por seguridad ciudadana (incluye policía municipal), desarrollo económico local y educación e igualdad y equidad de género (OFIM). también hay dos áreas transversales: género y accesibilidad.

La Municipalidad en este marco institucional, adoptó una agenda municipal de género y el Plan local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Cantón de Escazú (2014), cuyo propósito es generar estrategias de articulación y coordinación interinstitucional para la construcción y ejecución de políticas locales que promuevan la convivencia social y la prevención de violencia como eje de desarrollo del cantón de Escazú para el periodo 2014-2015. Con este plan se buscaba atender la preocupación creciente de la ciudadanía en relación con la percepción de que hay un aumento en la inseguridad ciudadana. También se realizó una encuesta sobre percepción de seguridad ciudadana que arrojó valiosa información para la implementación de esta política en el cantón de Escazú.

El Plan se ha propuesto reducir el riesgo y las oportunidades para que se cometan delitos mediante el despliegue de un esfuerzo de “detección temprana”. Una de las metas de esta iniciativa es mantener el delito en Escazú en un 20%. Para ello se ha trazado un conjunto de objetivos dirigidos a contribuir con el mejoramiento de la seguridad ciudadana dentro del cantón, mediante el fomento de entornos seguros y un ambiente agradable para la ciudadanía, la tecnificación de la policía y la promoción de la seguridad comunitaria, así como la atención integral de las adicciones. Para alcanzar estos objetivos ha elegido estrategias, tales como: 1. Tecnificar la policía municipal: proyecto de video vigilancia en todo el cantón; 2. Promover la Red Cantonal de Seguridad Comunitaria (fortalecer sobre la base de un plan); 3. Sistematizar buenas prácticas; 4. Fortalecer el trabajo con poblaciones vulnerabilizadas (habitantes de calle y barras en esquinas, etc.) y atención integral de adicciones; y 5. Atender y prevenir la violencia intrafamiliar en las comunidades.

Los principales problemas de Escazú en esta materia de seguridad ciudadana son los delitos contra la propiedad y el tráfico y consumo de drogas. A pesar de que los datos del 911 (2014) muestran que hubo 1229 llamadas por violencia intrafamiliar, 400 por drogas, 905 por asalto, 842 contra la integridad física, se afirma que la violencia doméstica es importante, pero no tiene la recurrencia ni patrones tan definidos como los dos primeros fenómenos. Existe un monitoreo permanente de la situación, que ha permitido a la Municipalidad lograr una caracterización detallada del tipo de delito, los lugares donde se concentran y las horas cuando ocurren. Según el encargado de la policía municipal, la mayoría de las personas que los cometen no son lugareños, sino que provienen de la colindancia, Pavas, Alajuelita y San José. Esto coincide con la percepción de la ciudadanía, arrojada en la encuesta arriba mencionada, lo cual, a juicio de la directora de Desarrollo Humano, se ha convertido en un estereotipo peligroso.

Enfoque

El Plan adoptó un enfoque integral y preventivo de la seguridad ciudadana, basado en el concepto de desarrollo humano del PNUD, el cual está centrado en las personas. Según la Municipalidad, se trata de no partir de una perspectiva asistencialista en la que la gente ve el gobierno local como el que tiene que resolver todos los problemas de la comunidad. El Plan toma en consideración las variables del desarrollo humano para comprender y atender las causas del fenómeno de la inseguridad ciudadana, pero en el contexto de una alta inversión en material social desarrollada por la municipalidad, la cual se encuentra dirigida a la generación de oportunidades, a través de la obra pública, la generación de empleo y de políticas inclusivas a nivel de muchas áreas como género, niñez y adolescencia y discapacidad. Para sus autoridades, el Plan, además, representa el hecho de que la Municipalidad de Escazú ha asumido de manera exitosa la responsabilidad de proteger a los habitantes del cantón en asuntos propios de seguridad ciudadana, dado que es “la combinación entre la inversión social y la implementación de una estrategia táctica policial a nivel científico” (funcionario Municipalidad de Escazú, taller con representantes municipales).

Un barrio seguro

El desarrollo y la recuperación de los espacios públicos y culturales se visualizan como uno de los aspectos estratégicos del enfoque de desarrollo humano planteado por la Municipalidad, en la medida en que se promueve una convivencia segura y se fomenta la recreación. La solución de algunos problemas vecinales, como los de iluminación resultan fundamentales, en la medida en que puede ser un factor muy importante para prevenir el delito, particularmente en el tema del consumo de drogas. Se plantea, en este sentido, una conexión entre el tema de seguridad y cultura para construir un barrio seguro. Es decir, un barrio donde se pueda convivir, pero que además se puedan rescatar a los artistas y a las personas empresarias que hay en esa comunidad. De acuerdo con la encargada de Desarrollo Humano, seguridad es más que el tema de la acción policial o sea, la acción policial es parte de la seguridad ciudadana:

“...ha costado mucho porque la gente no tiene tan claro cuál es el tema de prevención en seguridad ciudadana, la policía municipal es preventiva y el tema del patrullaje es preventivo. La K9 no puede ser que llegue a los colegios solamente a revisar si hay droga o no hay droga, entonces cuál es el sentido que tenemos, cuál es el rol que tiene que cumplir la K9 para qué sirve la K9 en materia preventiva, esas cosas las tenemos que tener muy claras porque de ahí salen los operativos” (M., R., funcionaria municipal de Escazú).

La prevención de la violencia intrafamiliar

Los temas de género, niñez y adolescencia, personas adultas mayores y en condición de discapacidad forman parte sustancial de la agenda municipal. La Municipalidad de Escazú, al igual que la de Alajuelita, han sido designadas por parte del PANI y UNICEF como Municipalidad Amiga de la Niñez y se llevan a cabo diferentes actividades puntuales de atención de estos sectores, como directorios, campañas de comunicación, iniciativas de movilización social como ferias comunitarias, festivales, entre otros. Asimismo, la Oficina

Municipal de la Mujer ha impulsado una agenda de género dirigida a lograr que las mujeres puedan organizarse y priorizar juntas sus necesidades, establecer soluciones y propuestas alcanzables a sus intereses y necesidades; prevenir la violencia intrafamiliar, evitando la reproducción de roles estereotipados de género del sistema patriarcal y propiciando el otorgamiento de la atención legal y psicológica a mujeres víctimas de VIF, incluyendo la vigilancia policial. También se llevan a cabo esfuerzos dirigidos a identificar las aspiraciones, necesidades, intereses y propuestas que las mujeres de Escazú tienen, fortalecer la conciencia de género, la organización y el liderazgo a nivel individual y colectivo y dar información sobre los derechos y asesorar a las mujeres y, en este contexto, incidir para que las instituciones educativas, desde preescolar, formen a los niños y niñas en la prevención de violencia.

La Policía Municipal

Es la única municipalidad, de los tres cantones en estudio, que ha creado una policía municipal. Esta se visualiza como una de las estrategias centrales de este plan, aunque, a juicio de las autoridades municipales, se concibe más como un cuerpo policial preventivo, que coercitivo. Aparejado a ello se está planteando un proyecto que busca instalar cámaras en diferentes lugares estratégicos, principalmente aquellos pasajes por donde, supuestamente, ingresan los potenciales “delincuentes” y de un sofisticado sistema de información georreferenciado que identifica los lugares, la frecuencia y la naturaleza de los delitos. Esta estrategia procura esfuerzos tendientes a fortalecer la confianza y el liderazgo depositado en la policía y mejorar su eficacia, tales como privilegiar el uso de motocicletas en lugar de automóviles, cambio de horario y patrullaje a pie.

Curridabat

Curridabat es un cantón de alto índice de desarrollo humano y el más urbanizado y metropolitano de los tres cantones que forman parte del estudio. Al igual que Escazú, tiene un sector (Sánchez) donde residen algunos de los

grupos de más altos ingresos de la capital, al mismo tiempo que uno los barrios más pobres de la capital: Tirrasés, el cual tiene una historia de exclusión ligada al relleno sanitario de Río Azul. También es el menos rural de los tres, aunque conserva todavía zonas donde se mezclan lo tradicional y lo moderno. Al igual que Escazú, desde hace varios períodos (2002-2016) el gobierno local se encuentra en manos de un partido local (Partido Curridabat Siglo XXI) de carácter no tradicional, en las últimas elecciones este partido político local ganó nuevamente la Alcaldía, de modo que estará en el poder hasta 2020.

Curridabat cuenta con el Plan de Desarrollo Municipal (2013-2017), que busca forjar una visión del cantón como “... una comunidad integrada, con objetivos ambientales, económicos y sociales compartidos por los habitantes, proclive al diálogo, a la eficiencia y la solidaridad (...) [en la que la Municipalidad] habrá orientado a la población hacia el Desarrollo Humano Sostenible, con fidelidad a los valores que rigen su gestión y la realidad mutuamente provechosa con los sectores sociales.” La Municipalidad de Curridabat, a diferencia de las municipalidades de Alajuelita y Escazú, no cuenta con una política o plan de seguridad ciudadana explícito, sin embargo, incorpora un objetivo estratégico sobre seguridad en el Plan de Desarrollo Municipal (2013-2017). Además, opta por no tener policía municipal, y le apuesta a la coordinación estrecha que mantiene con las instituciones encargadas de esta materia y a la cercanía geográfica existente con las instituciones responsables de la coordinación de la seguridad ciudadana a nivel nacional⁴¹. No obstante, en señal de la importancia que le asignan a este tema, creó un área estratégica para este propósito, cuyo objetivo es: “crear y adecuar los espacios públicos del cantón para la seguridad humana” (Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2017). Esta área ha establecido los siguientes cuatro ámbitos de intervención:

41 Esta posición queda reflejada en la siguiente frase de un funcionario de la Municipalidad de Curridabat: “Coordinación tanto con las instituciones, para que cada quien haga lo que le corresponde hacer y con la ciudadanía para lo que es más estructurado, que nosotros como gobierno podamos ir adecuando las políticas a las necesidades reales del ciudadano” (taller con representantes municipales).

- Espacios públicos seguros (red de monitoreo y control del territorio, notificación y recuperación de áreas públicas, parques o zonas de protección, planificación de las obras públicas e intervenciones urbanas, estandarización y mejoramiento del sistema de aceras);
- Prevención de factores que afectan la salud y la seguridad (preservación y limpieza de cuencas y del alcantarillado pluvial para evitar inundaciones, notificación y recuperación de áreas públicas, parques o zonas de protección, aumento en la notificación de lotes enmontados, desarrollo de nuevos parques y mantenimiento de los existentes, actividades para la promoción de estilos de vida saludable);
- Comunidades integradas a la seguridad ciudadana (red de monitoreo y control del territorio),
- Prevención de situaciones de riesgo social y natural (actividades de formación a la comunidad para la prevención y atención de situaciones de riesgo social y natural, centros formativos y promocionales públicos, control de bares y restaurantes, Atención y prevención de emergencias, manejo de la contaminación).

Diagnóstico

Para la Municipalidad de Curridabat, la violencia obedece a la exclusión social que viven muchos grupos sociales de la población, sobre todo los barrios más pobres. En este sentido, no son hechos casuísticos que obedecen solamente a “conductas desviadas” sino que tiene un carácter estructural producto de las condiciones de desigualdad e inequidad que llevan al desfavorecido a cometer actos que están fuera de la ley. Otro problema que visualizan es la carencia de espacios públicos que faciliten la convivencia entre los habitantes del cantón, por tanto, se genera una falta de sentido de pertenencia, interacción y arraigo entre los integrantes de los diferentes barrios y localidades. Esto ha permitido que Curridabat se haya venido transformando en una ciudad dormitorio, pues, al igual que los otros dos cantones, no hay una estrategia de convivencia enfocada en incentivar que los vecinos/as compartan su vida social. Por esta razón, la seguridad ciudadana está asociada al reconocimiento de los derechos

y los deberes ciudadanos, lo cual implica que su atención se encuentra vinculada, primero, a la identificación y satisfacción de las necesidades básicas y segundo, que debe empoderarse la ciudadanía para que se constituyan en sujetos capaces de participar en las acciones de cambio y no limitarse a ser meros espectadores, lo cual involucra ser actores de las políticas y acciones tendentes a alcanzar la seguridad humana en el cantón.

Enfoque

La Municipalidad de Curridabat tiene un enfoque de la seguridad ciudadana preventivo que pone énfasis en la información y en los aspectos sociales y culturales. Su propuesta consiste en fomentar la integración y la convivencia social a través de la participación activa e integración pacífica de tres actores: el Estado, la ciudadanía y las organizaciones sociales. Para ello se ha propuesto, por un lado, desarrollar una estrategia de generación de indicadores de incidencia de actos delictivos y de violencia en sus distintas manifestaciones, a través de la instauración de un centro de monitoreo cantonal que sistematice información sobre actos delictivos y de violencia y la generación de una base de datos única para la administración y seguimiento de los casos atendidos por las instituciones que conforman la Red de Violencia del cantón; y por el otro, propiciar el reconocimiento de los derechos y deberes y la evitación de condiciones de violencia, incluyendo faltas y delitos contra las personas y sus bienes, mediante la atención específica de los grupos poblacionales que viven la violencia y el fortalecimiento y uso de los espacios públicos (parques, plazas y centros de reunión).

El urbanismo como estrategia de seguridad ciudadana

El papel del gobierno local es un facilitador de procesos dirigido a contribuir a que la gente surja y a que se desarrollen los diferentes polos de la ciudad, pues se considera esta como un espacio policéntrico, donde cada nudo geográfico tiene sus particularidades sociales, oportunidades y cuellos de botella o las causas que están generando las rupturas que provocan la violencia; y a esta-

blecer aquellos factores y soluciones que pueden potenciar el crecimiento de las personas. Una de las principales armas de las que dispone el cantón para atender esta desigualdad, es el ordenamiento territorial. Se trata de facilitar condiciones para que la ciudadanía y las empresas desarrollen sus potencialidades. El desarrollo urbanístico se visualiza, en consecuencia, como un medio para lograr este propósito de integración o arraigo y sentido de pertenencia, mediante el fomento de entornos urbanos seguros que permitan el acceso real a las condiciones que requiere el individuo para toda su vida. En el caso de sitios tan deprimidos, como Tirrases y un sector de Granadilla, la lógica es maximizar y centralizar el uso de los lugares públicos, ofreciendo servicios a través de un centro consolidado que integre la biblioteca virtual, un CECUDI e internet y lugares para que se reúnan asociaciones de desarrollo. Destacan, en ese sentido, el proyecto educativo La Cometa en Tirrases y La Casa del Pueblo en Granadilla.

El desarrollo de capacidades

El propósito de la Municipalidad es devolver el espacio público a la población, pero dentro de una lógica de seguridad ciudadana y de convivencia social, no en una lógica en la que se tenga un policía en cada esquina, por ello adoptaron la decisión de no organizar una policía municipal. Para lograr esto, se busca incentivar a la gente para que utilice los espacios de sus barrios, creando procesos que generen convivencia con sus pares en el cantón, generando arraigo y pertenencia ciudadana, de modo que puedan ser partícipes de la dinámica y seguridad del lugar donde viven. Desde esta perspectiva, seguridad ciudadana no significa poner cámaras, agujas, aislarnos y vivir en cárceles todos, sino, sobre todo, impulsar un enfoque de política social que contribuya a que la gente vaya resolviendo sus problemas de sobrevivencia en el contexto de un entorno seguro y amigable. Por ello, se trata de ampliar las capacidades de las comunidades, integrarlas e involucrarlas en la prevención y atención de situaciones de riesgo y estrategias de seguridad ciudadana. El papel de la policía, en este sentido, es básicamente preventivo, aunque no se descarta que haya ocasiones en que se deban llevar a cabo acciones represivas. En este caso, el

papel del gobierno local es fortalecer también estas iniciativas con recursos y capacitaciones, pero al mismo tiempo, fomentar espacios donde interactúen con la gente y se muestren como el policía amigo y no el espectador o el que vino a llevarse al vecino, para lo cual es necesario apoyar las iniciativas que propician.

La asistencia social

La Municipalidad de Curridabat ofrece una serie de servicios asistenciales y promocionales, que se valoran como insumos fundamentales para la política de seguridad ciudadana, destacándose que hay un esfuerzo por evitar el asistencialismo (becas de estudio, redes de cuidado, proyectos con jóvenes, resolución alterna de conflictos, asesoría por medio de los abogados, red de cuidado del adulto mayor, oficina de juventud, fomento de habilidades blandas o cursos de diversa índole que lo que generan es un enganche para que la persona se ocupe en algo). Esta oferta está basada en la filosofía liberal que sostiene que cada quien los toma de acuerdo a sus capacidades y sus intereses. Es importante destacar, en este contexto, la atención que se lleva a cabo a grupos de población específicos como mujeres y hombres, personas adultas mayores y niños, niñas y adolescentes, tanto a través de programas especializados como de la Oficina de Género e iniciativas específicas como La Cometa y La Casa del Pueblo.

Análisis comparativo

El Plan y la estrategia

Las tres Municipalidades cuentan con un plan de desarrollo municipal, que lo inscriben en el marco de la propuesta de desarrollo humano formulada por Naciones Unidas. Estos planes abarcan tanto el cumplimiento de sus competencias tradicionales asignadas a las municipalidades por ley, como nuevas responsabilidades y preocupaciones que han venido asumiendo en el campo social en los últimos años, particularmente en temas emergentes vinculados

con las problemáticas identitarias, y otras asignadas por algunas leyes específicas que han visualizado la importancia de contar con el apoyo de las municipalidades en su implementación. Es en este contexto, que las tres municipalidades expresan una preocupación explícita sobre el tema de la atención a la violencia intrafamiliar y la seguridad ciudadana, la cual se traduce en un plan de acción en los casos de Escazú y Alajuelita y una estrategia en el de Curridabat.

El enfoque: Estas formulaciones programáticas se enmarcan dentro de una propuesta basada en la prevención y en el enfoque de derechos humanos, que reconocen el origen de la violencia social e intrafamiliar en la existencia de factores de exclusión y de desigualdad social, particularmente en las poblaciones más pobres de estos territorios. No obstante, se localizan diferencias importantes en cómo cada una de las municipalidades enfoca dicha temática:

Escazú procura un equilibrio y articulación entre las políticas de desarrollo humano y las políticas de seguridad personal, aunque con muchas limitaciones y complejidades que obedecen a la gobernanza adoptada en esta municipalidad. Esta última se fundamenta en una política policial basada en la policía municipal y en el desarrollo de una plataforma tecnológica dirigida a identificar y dar seguimiento a los potenciales delincuentes.

Alajuelita y Curridabat, sin embargo, no tienen una política policial, sino que depende de la policía nacional para ejercer el control coercitivo. Sin embargo, apuestan exclusivamente a políticas de carácter preventivo, Curridabat a través de un enfoque urbanístico dirigido a crear y mejorar espacios públicos abiertos y cerrados de encuentro, que fortalezcan la interacción social cara a cara, mientras que Alajuelita fomentando redes que desarrollen tejido social. En apariencia hay alguna semejanza en el enfoque de estas dos últimas municipalidades, sin embargo, no es así: la primera propone una concepción más liberal dirigida a crear una oferta que puede ser recogida o no por la ciudadanía, ya que no hay ningún propósito dirigista, sino, simplemente, un papel de facilitación del gobierno local. Alajuelita, por su parte, si busca impactar en el

tejido social, sobre todo porque es una comunidad en la que los problemas de violencia social y doméstica son muy profundos, en buena medida alimentados por la pobreza y de la exclusión social que viven las diferentes barriadas pobres.

Las municipalidades de Escazú y Curridabat están avanzando hacia un sistema de monitoreo y de información, que les permite no solo conocer la situación social de su territorio, sino que contribuye a identificar los riesgos y amenazas a la seguridad personal. Escazú ha avanzado más en este esfuerzo, organizando un sistema georreferenciado que permite identificar puntos críticos, caracterizar y establecer el lugar y frecuencia del delito. Mientras que la Alcaldía de Alajuelita no tiene estas capacidades, ni los recursos para desarrollar un sistema de esta naturaleza.

Para la Municipalidad de Alajuelita la coordinación interinstitucional es un imperativo y está presente en el discurso de sus autoridades, ya que su debilidad le exige avanzar en este sentido tan positivo de fomentar una política territorial, aunque, al igual que las otras municipalidades experimentan serios problemas de descoordinación intra e interinstitucional. Una acción que, sin embargo, no tiene la respuesta adecuada de las instituciones nacionales, las cuales, si bien han alcanzado alguna presencia para desarrollar políticas integrales e integradas en el cantón, particularmente en las barriadas más pobres, que son las que viven una violencia social más profunda y compleja, carecen de eficacia y de la suficiente claridad estratégica. Las otras dos también mencionan la importancia de esta coordinación, pero en su discurso no tiene el peso que presenta en la anterior. La Municipalidad de Curridabat reconoce la importancia de esa presencia institucional e incluso no han organizado una policía municipal a raíz de que coordinan con el Ministerio de Seguridad Pública, pero no desde un enfoque en el que esa coordinación sea resultado de su esfuerzo explícito en otros aspectos sociales que son declarados importantes por esta municipalidad.

Las diferencias de enfoque obedecen a las siguientes razones:

La naturaleza y el nivel de desarrollo humano en cada uno de los cantones. Mientras Alajuelita, el cantón más pobre y con menor índice de desarrollo humano de los tres, pone un énfasis especial en la política social, como herramienta fundamental para construir cohesión e integración social y desarrollar el capital social suficiente que permita dar capacidades a la gente para que puedan salir de su condición de pobreza, Escazú y Curridabat visualizan la política social como un ingrediente más, dentro de una concepción en la que hay otros aspectos que cobran mayor importancia, como fomentar el uso de los bienes públicos garantizando la seguridad personal.

Las capacidades institucionales y los recursos de los que disponen cada municipalidad son diferentes y obedecen al nivel de desarrollo humano que tiene cada territorio. Escazú y Curridabat tienen acceso a mayores ingresos, ya que un sector significativo de la población residente es de altos ingresos y paga más por concepto de impuestos territoriales, al mismo tiempo que tienen mayor influencia para obtener recursos complementarios con la empresa privada y otras organizaciones. En Alajuelita ocurre todo lo contrario, la mayoría de la población es de clase media baja y pobre, viven en casas modestas o en condiciones precarias, que en muchas ocasiones ni siquiera tienen título de propiedad. En consecuencia, las dos primeras municipalidades disponen de más personal, mayor y mejor equipamiento y recursos económicos para implementar su plan de desarrollo municipal y las políticas de seguridad ciudadana. Resulta paradójico el hecho de que el municipio que más necesita y en el cual la problemática de la violencia es más compleja, es la que tiene menos recursos, lo cual constituye una muestra más de inequidad en la política local a nivel nacional.

El enfoque ideológico de cada uno de los partidos políticos que gobiernan la municipalidad incide en la propuesta. En Escazú y Curridabat en los últimos períodos han gobernado partidos locales de origen empresarial, que tienen una concepción política e ideológica que le otorga un énfasis importante a la iniciativa privada, mientras que en Alajuelita, continúan gobernando partidos tradicionales que mezclan concepciones ideológicas liberales y sociales y cuyos lide-

razgos locales son mucho más cercanos a las organizaciones sociales de base.

La política de seguridad ciudadana

Se puede concluir que las tres municipalidades adoptan y desarrollan una política de seguridad ciudadana, que incluye el diseño y adopción de un plan de acción o una estrategia, la elaboración de un enfoque o al menos de una toma de posición con respecto a la atención de la violencia social, una organización gerencial que abarca el compromiso de la máxima autoridad con el tema y una distribución básica de responsabilidades y un presupuesto. Esta política tiene mayor o menor soporte dependiendo de las capacidades financieras y de recursos humanos de cada una de las municipalidades. En el caso de la Municipalidad de Escazú, independientemente del enfoque, es evidente que hay una inversión de recursos financieros y humanos sólida, en el caso de la Municipalidad de Curridabat la importancia de la seguridad ciudadana es explícitamente asociada a tres aspectos: 1) La política de fomento del uso del espacio público. 2) La creación de un sistema de información y monitoreo de la situación social; 3) Actividades específicas de atención de la violencia y; 4) La coordinación con las autoridades nacionales. En lo que respecta a la Municipalidad de Alajuelita es evidente que adoptan explícitamente el tema, impulsan actividades diversas dirigidas, sobre todo a crear capital social, pero está sobrepasada, dado que no hay congruencia entre la magnitud de la violencia social y la escasez de recursos. Con excepción de la Municipalidad de Alajuelita, cuya debilidad le obliga a fomentar sistemáticamente la coordinación interinstitucional y con las organizaciones sociales, es evidente la ausencia de una concepción territorial de la política de seguridad ciudadana que sea el producto del liderazgo y rectoría de la municipalidad en relación con las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen presencia en el cantón.

Hay un evidente desacoplamiento entre las diferentes dimensiones del concepto de seguridad ciudadana. En el caso de la Municipalidad de Escazú la política tiende a privilegiar la atención de la seguridad personal, de ahí que el delito es el hecho fundamental que se debe prevenir y atacar. Los temas de violencia intrafamiliar son atendidos y existen estrategias que procuran su prevención y erradicación, pero no son congruentes ni parecieran coordinarse

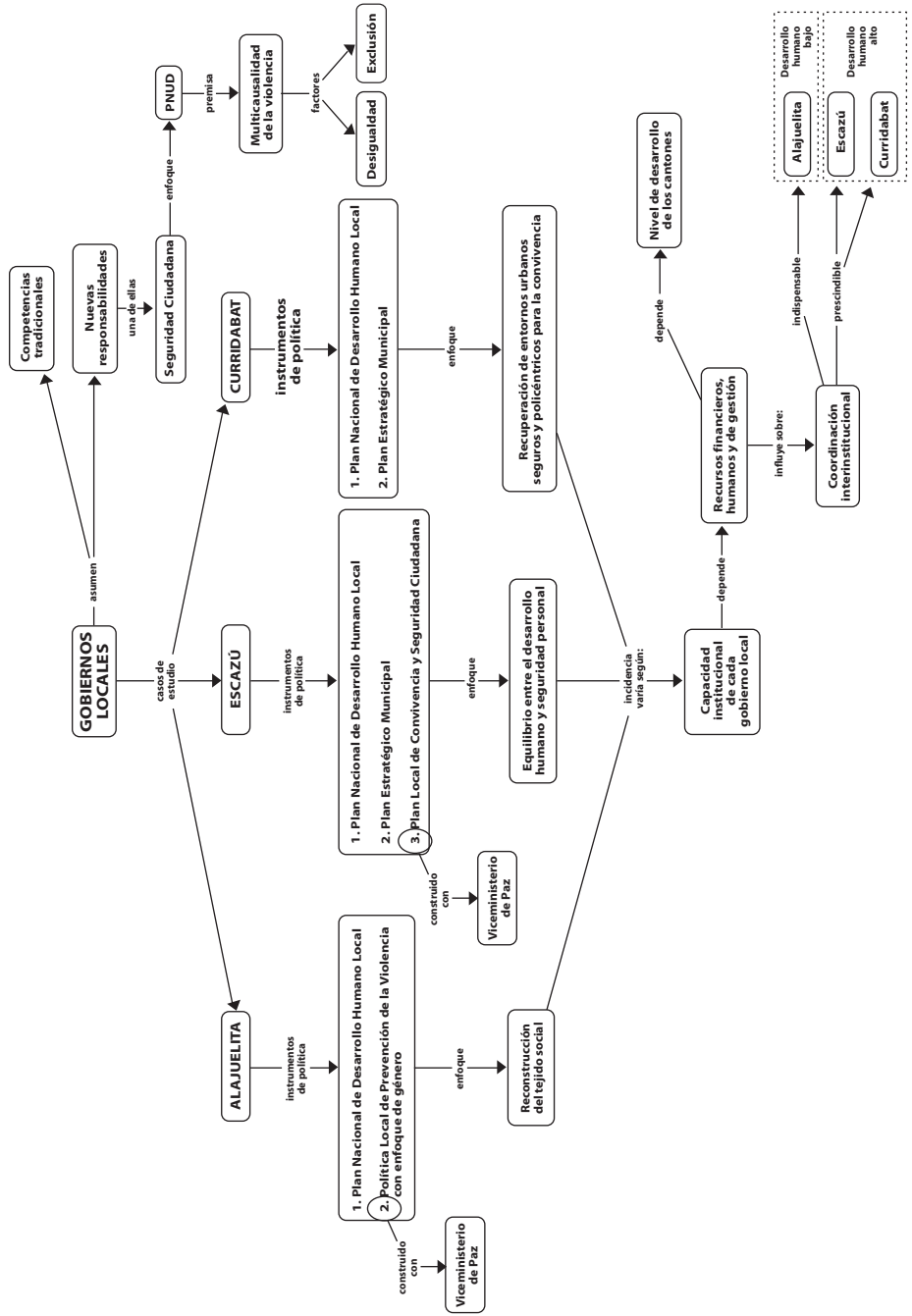
con la política policial. Un aspecto importante es que pareciera que existen diferencias en los enfoques de desarrollo humano y la gestión de la policía municipal, lo cual incide en la integralidad de atención de esta problemática.

En el caso de la Municipalidad de Alajuelita se plantea una mayor coherencia y congruencia entre la atención de la violencia intrafamiliar y social debido a que la misma realidad de la pobreza las vincula; no obstante, en este caso no hay una política policial que nazca del gobierno local. No hay información que muestre la relación entre la atención a la seguridad personal y las acciones de política social que promueve la municipalidad, pero lo que sí está claro es que la iniciativa de fomentar tejido social se encuentra más cercana al concepto integral de la seguridad ciudadana que la planteada en la Municipalidad de Escazú. No obstante, hay que preguntarse si la capacidad de esta municipalidad es suficiente como para lograr que ese discurso tenga el impacto deseado en todo el cantón, sobre todo considerando que quienes ahí trabajan alegan la falta de presencia de las instituciones del Gobierno central.

La Municipalidad de Curridabat es la que muestra el discurso más integrado y cercano a la noción de seguridad ciudadana planteado por el PNUD, pues pone un énfasis bastante interesante en la idea de la convivencia social y la recuperación de lo público como estrategia para alcanzar una cohesión social, en el contexto de un reconocimiento de los derechos humanos. No obstante, su posición “antiintervencionista” limita su esfuerzo estratégico por articular alrededor del espacio público las dos dimensiones de la seguridad ciudadana: la atención y prevención de violencia intrafamiliar y la violencia social. De hecho, su punto de vista de que la ciudad es policéntrica es una manera de justificar políticas de seguridad ciudadana diferenciadas por estrato social y nivel de desarrollo humano, posición que conduce a una perspectiva bastante cuestionable de la cohesión social de la ciudad en su conjunto.

En el siguiente diagrama se sintetizan los enfoques de seguridad ciudadana que se están implementando en los tres territorios bajo estudio.

Diagrama 1: Enfoques de seguridad ciudadana en tres territorios costarricenses



CONCLUSIONES, HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO

Hallazgos situacionales

El estudio hizo una amplia recolección de información que arroja abundantes datos sobre la situación del desarrollo humano, la violencia y la inseguridad ciudadana en los cantones objetos de estudio. Estos se retoman y se organizan de cara a la hipótesis de trabajo del estudio, la cual relaciona los niveles de desarrollo humano, inseguridad ciudadana y violencia. Esta información demuestra lo siguiente:

1. El Índice de Desarrollo Humano, el cual considera variables asociadas a la esperanza de vida, educación y bienestar material, muestra la desigualdad existente entre los cantones de Curridabat y Escazú y el cantón de Alajuelita. Destaca el hecho de que Alajuelita se sitúa en el año 2011 como el cantón con menor desarrollo humano en el país (posición 81), lo cual no necesariamente obedece a una involución, sino que puede estar ocurriendo que otros cantones excluidos hayan alcanzado un ritmo de mayor mejoramiento social. Por su parte, no sorprende que Escazú tenga un índice de desarrollo humano superior al de los tres cantones bajo estudio (posición 4), tomando en consideración que este territorio se ha transformado en “un cluster de desarrollo” durante los últimos diez años, lo cual simbólicamente representa la reinserción del país en la economía global. Curridabat se mantiene en una posición favorable, ocupando el número 16.
2. Analizando los datos más desagregados, se evidencia que los tres cantones tienen una evolución positiva en los indicadores de desarrollo social en este período, incluyendo Alajuelita. Sin embargo, es importante rescatar que Escazú y Curridabat muestran mejores indicadores en términos de educación y aseguramiento, lo que confirma la selección de

los cantones por las diferencias en desarrollo humano. Esta evolución, a modo de hipótesis puede explicarse por el posible impacto de los programas sociales que implementa el IMAS, el INAMU y otras organizaciones gubernamentales en materia de atención de la pobreza, que de acuerdo con investigaciones recientes muestran, en general para el país, un efecto positivo en la condición de estos grupos sociales. Además, se refuerza la premisa teórica que plantea que el desarrollo humano no está sujeto exclusivamente al desarrollo económico de los territorios, sino que hay otras condiciones sociales que prevalecen en este tipo de medidas, tales como el fortalecimiento de las garantías sociales en materia de empleo y la potenciación de las capacidades en la población.

3. El comportamiento del Índice de Desarrollo Humano ajustado con el Índice de Seguridad Ciudadana durante el período de cálculo del 2005-2009, muestra un deterioro para los tres cantones coincidente con la tendencia nacional. Lo revelador es que el índice ajustado para el año 2009 mejora en Alajuelita (posición IDHC 81, IDHSCc 76), mientras que en Escazú (posición IDHC 5, IDHSCc 16) y Curridabat se deteriora (posición IDHC 18, IDHSCc 28). Si bien, es necesario realizar estudios más específicos que ayuden a explicar este comportamiento, un factor que podría haber contribuido a ello es la apuesta que han hecho la Municipalidad de Alajuelita y las instituciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la atención social, dirigida a enfatizar en la prevención social mediante la implementación de programas y proyectos selectivos de apoyo a los grupos más excluidos como las mujeres, la niñez, la adolescencia y la juventud.
4. En relación a los datos de violencia y según la información proporcionada por el Poder Judicial, se muestra que la incidencia de delitos patrimoniales o gananciales es la mayor en todos los cantones en comparación con la violencia intersubjetiva. En este sentido, Alajuelita presenta la mayor cantidad de homicidios de los tres cantones para el año 2015 (23, en contraste con 7 y 10 para Escazú y Curridabat respectivamente),

mientras que en los asaltos y robo de vehículos no hay mayor diferencia con respecto a Curridabat. Por su parte, Escazú muestra el mayor número de casos en robo a vehículos, a viviendas y hurto a personas. Esto coincide con las percepciones de las poblaciones consultadas en los tres cantones, en las cuales el temor a los robos y los asaltos, así como lo relacionado con la venta y consumo de drogas, ocupan un lugar preponderante en la sensación de inseguridad, independientemente de si se ha experimentado o no una situación de violencia de esta naturaleza. Esta tendencia se ha observado en otros estudios y se ha relacionado no solo con la incidencia objetiva de este tipo de eventos, sino con el hecho de que la violencia intersubjetiva tiende a diluirse en la cotidianidad, a pesar de que violentan de manera importante la integridad de las personas.

5. La violencia intrafamiliar y específicamente contra las mujeres es registrada en los partes policiales del Ministerio de Seguridad Pública, de los cuales se extrae que la mayor cantidad de casos se presenta en Alajuelita, principalmente en el distrito de San Felipe. No obstante, y como se mencionó anteriormente, no es una forma de violencia que predomina en los temores de la población consultada, aun cuando la han experimentado. En este sentido, históricamente las violencias contra las mujeres, contra la niñez o las personas adultas mayores han sido consideradas como un asunto del ámbito privado, lo que dificulta la visualización de la problemática como una situación que afecta la salud pública, la seguridad ciudadana y, consecuentemente, el desarrollo humano. Al respecto, las municipalidades consideradas en este estudio, en coordinación con otras instituciones gubernamentales (entre las cuales sobresalen la Oficina de la Mujer, el INAMU y la Fuerza Pública) y no gubernamentales, han hecho esfuerzos importantes por confrontar este tipo de violencias, a la vez que han invertido en materia preventiva. Además, a nivel nacional se observan avances importantes en esta materia, lo que no resta la necesidad de seguir fortaleciendo este ámbito, en busca de respuestas integrales y coordinadas institucionalmente.

6. La disponibilidad de datos sobre violencia constituye una dificultad importante para realizar investigaciones sobre el tema y profundizar el análisis, ya que los registros dependen principalmente de las instituciones que los recolectan. Esto se refleja en la heterogeneidad de los registros, pues en ciertos casos se ven diluidos en clasificaciones o tipologías de las cuales es difícil abstraer la problemática, en otros casos se cuenta con información clasificada por zonas, regiones, cantones u otros, lo cual limita la comparabilidad de los datos y una comprensión más precisa de una problemática que ya de por sí es compleja.

7. Se concluye que Escazú y Curridabat presentan mejores indicadores en materia de desarrollo humano, pero al contrastar esos datos con indicadores en materia de violencia, los niveles de desarrollo se ven afectados por la incidencia delictiva. En este sentido, si bien hay problemáticas de violencia que se dan en mayor medida en Alajuelita, los delitos en materia ganancial afectan a los tres cantones, no solo en términos de cifras, sino también en la percepción de inseguridad de las poblaciones consultadas. Escazú y Curridabat aun cuando presentan mejores indicadores de desarrollo muestran estadísticas similares a Alajuelita, siendo que Curridabat está muy próximo a Alajuelita en asaltos a personas, mientras que Escazú supera a ambos en desarrollo humano, pero también en robo a vehículos y a viviendas. Por lo tanto, se puede afirmar que el nivel de desarrollo humano se puede ver afectado considerablemente por la inseguridad ciudadana, pero no podría decirse lo mismo cuando se cambia la dirección de la relación. Es decir, la inseguridad ciudadana, reflejada en las cifras de incidencia delictiva, sigue teniendo un peso importante aun cuando se trate de territorios en condiciones más ventajosas de desarrollo humano.

Un antecedente básico: la política nacional

El estudio, en este marco metodológico, concluye que hay desde hace alrededor de 20 años una evidente preocupación en el país por el incremento

de la inseguridad ciudadana provocadas por la incidencia de diferentes tipos de violencia social provocando temor entre la ciudadanía hacia su seguridad personal y familiar. Este sentimiento y las demandas sociales han venido creciendo y conllevan al diseño de planes gubernamentales y locales en esta materia, los cuales avanzan lentamente hacia una política y una gobernanza muy incipiente en el país con las mismas falencias gerenciales y debilidades de gobernanza que desde hace varias décadas viene arrastrando el Estado costarricense. No obstante, no se puede afirmar en sentido estricto que hay una política seguridad ciudadana consolidada en el país, sino que, más bien, que esta tiene un carácter apenas incipiente, en buena medida alimentada por políticas e iniciativas de atención y prevención de la violencia, que no funcionan de manera de suficientemente articuladas en una concepción sistémica que permita la integración, complementación e integralidad de las acciones tanto en el nivel nacional y local.

Se puede concluir, sin embargo, que ha habido un importante avance en el desarrollo de herramientas políticas y programáticas para atender la seguridad ciudadana como el Plan nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social vigente, y otros planes específicos dirigidos a atender la violencia intersubjetiva, los cuales adoptan el concepto de seguridad ciudadana propuesto por el PNUD y de derechos humanos planteados por otras normativas internacionales surgidas de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este plan nacional pareciera enfocarse más en la prevención de la violencia, aunque toma en consideración las otras dimensiones de este concepto asociadas con el fortalecimiento de la seguridad personal, la administración de la justicia y la lucha contra el fraude y la corrupción; atención a las víctimas de la violencia y el delito; el fortalecimiento del sistema penitenciario; la lucha contra el crimen organizado, transfronterizo y actividades conexas; profesionalización policial y formación de capacidades en materia de seguridad ciudadana (Escuela Nacional de Policía) la cultura de transparencia y lucha contra la corrupción.

Es un acierto el hecho de que vislumbra el trabajo a nivel local, aunque focalizado en los 25 cantones prioritarios, dentro de los cuales se localiza el cantón de Alajuelita, uno de los cantones objeto del presente estudio. También incorpora un concepto de seguridad comunitaria sin otorgarle un papel muy destacado en las actividades de control y de vigilancia activa a la ciudadanía, tal y como si ocurre en algunas naciones como Nicaragua.

Dentro de los planes nacionales de prevención de la violencia específicos sobresale el PLANNOVI, dirigido por el INAMU, una iniciativa que ya tiene 20 de años de existencia y se encuentra articulado en torno a un sistema nacional de gobernanza que involucra a los gobiernos locales a través de las oficinas municipales de la Mujer. Aunque este sistema presenta las mismas falencias gerenciales del Estado costarricense, que limitan su efectividad, se podría decir que es la iniciativa más estructurada que tiene el país para atender y prevenir la violencia. Paradójicamente, en el ámbito de los derechos de la niñez todavía no se contempla una política de prevención de la violencia, algo que sorprende, pues este es un tema con un importante desarrollo institucional cristalizado en la adopción y formulación de una política nacional, la cual incluye un capítulo sobre protección de derechos, el funcionamiento de un sistema nacional de protección, conducido por el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia y a nivel local por las juntas locales de protección de derechos, y los comités tutelares como expresión de vigilancia ciudadana.

El estudio, también, realiza una sistematización y análisis detallado de cada uno de ellos en los municipios mencionados, arribando a las siguientes conclusiones generales:

La relación entre los planes nacionales y los planes locales

1. Hay un posicionamiento sobre este tema a nivel municipal y territorial vinculado y orientado débilmente por los planes y mecanismos coordinadores que operan a nivel nacional en materia de política de seguridad ciudadana. De hecho, se han diseñado planes locales de seguridad

ciudadana y prevención de la violencia en Alajuelita y Escazú, con el asesoramiento de DIGEPAZ, e iniciativas como el área estratégica de seguridad integral de la Municipalidad de Curridabat en la que se incluye un apartado sobre seguridad ciudadana y prevención de la violencia, el cual deriva su documento solamente de la consulta para el diseño del Plan cantonal de desarrollo humano local. Cabe destacar, que en Alajuelita el plan local está explícitamente enmarcado en el plan nacional de prevención de la violencia, por ser un cantón prioritario muestra un interés particular en trabajar con el Gobierno central (DIGEPAZ y Ministerio de Seguridad Pública), tanto por la magnitud de la pobreza como por la limitación de recursos que sus autoridades reconocen. Escazú y Curridabat tienden, por su parte, a coordinar menos, aunque esta última abiertamente ha expresado su interés en trabajar con las instituciones del Gobierno central y ha decidido abstenerse de organizar una policía municipal. De este marco político estratégico, se derivan algunas estrategias o iniciativas particulares que se están implementando en los territorios, como por ejemplo, la Casa de Justicia que funciona en Alajuelita y las redes de prevención contra la violencia de la mujer que funcionan en las tres alcaldías, aunque poco estandarizadas y de manera asistemática.

2. Este posicionamiento, sin embargo, no se ha manifestado aún en acciones holísticas, articuladas y sistemáticas que permitan afirmar que existe una política local de seguridad ciudadana. Se podría decir que hay atisbos de ello, con algunas iniciativas muy desarrolladas en algunos cantones como la política policial en Escazú, la prevención social en Alajuelita y una concepción urbanista en Curridabat que intenta construir una visión activa del ornato sustentada en la idea innovadora de que el papel de la municipalidad es ofrecer espacios para recuperar las tradicionales interacciones cara a cara del pasado, que permita restablecer relaciones de confianza y el tejido social, particularmente en los barrios más pobres.

El marco conceptual de referencia

3. Hay esfuerzos conceptuales surgidos desde la vinculación de la práctica institucional con la perspectiva de seguridad ciudadana y derechos humanos, sustentada en la concepción esgrimida por el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo y otras agencias de la ONU. Una concepción que constituye un excelente intento dirigido a definir nociones tan polisémicas como la violencia social y a coadyuvar en países como Costa Rica en la formulación de un enfoque institucional con proyección operativa, pero que incluye una jerarquía de elementos que todavía no se encuentran suficiente y consistentemente articulados, generando problemas de congruencia y coherencia entre los contenidos de las políticas y planes diversos de los países.
4. Los enfoques nacionales de política que se derivan de estos esfuerzos tienen contenidos muy diferentes dependiendo de los énfasis políticos e institucionales que cada dependencia (Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Paz, DIGEPAZ y otros), y alcaldía están otorgando a su gestión, lo cual muestra la falta de una política nacional estandarizada con ejes y orientaciones conceptuales, políticos y gerenciales claras y capaces de definir una estructura política y administrativa que atraviese de manera fluida todos los niveles del Estado (nacional, regional y local), incluyendo el papel asignado a la ciudadanía.

La participación ciudadana

5. Ha habido un interés explícito dirigido a consultar y promover la participación de la ciudadanía por distintos medios en el diseño de los planes o iniciativas que vienen llevando a cabo en esta materia de seguridad ciudadana. Ello se ha manifestado, entonces, en la participación activa de los líderes comunitarios en las actividades de consulta de Alajuelita y Escazú, el compromiso de los policy makers de las municipalidades e instituciones relacionadas con esta materia en escuchar y promover alguna participación de estos y otros sectores y de llevar a cabo encuestas

de percepción de la inseguridad ciudadana, como las que se aplicaron en Curridabat y Escazú. Hay abundante información en el estudio que demuestra esta problematización, entre ellos la reconstrucción de los análisis de los grupos focales, entrevistas y talleres.

6. Estas iniciativas y tendencias participativas, que vienen desarrollándose en el país orientadas a fomentar una mayor y mejor vinculación de los gobiernos locales con la ciudadanía, no solo reconocen el excesivo centralismo existente en el país, sino el reclamo de las comunidades por contar con un gobierno local que esté más cerca de las necesidades y problemáticas que vive la ciudadanía. Se constata que hay voluntad en las autoridades municipales de cada uno de los cantones estudiados por buscar fórmulas que aproximen más su gestión a las comunidades y a las exigencias de estas últimas para vivir en barrios seguros y en un régimen de una convivencia en paz. No obstante, ello no quiere decir que se estén materializando en una propuesta sistemática y bien organizada.

Los enfoques de seguridad ciudadana

7. Cada municipalidad tiene un enfoque de seguridad ciudadana diferente: Alajuelita tiene un enfoque que pone énfasis en la prevención social (primaria) pero con una coordinación con el Ministerio de Seguridad Pública en los aspectos policiales, Escazú busca combinar la prevención social con una actividad preventiva y coercitiva en el campo policial mediante su Policía Municipal, que guarda un espacio muy importante en el engranaje que esta alcaldía está impulsando en dicha materia. Curridabat, por su parte, ha puesto el énfasis en el desarrollo de espacios urbanos de interacción social junto a una perspectiva de prevención social enfocada de manera policéntrica hacia los territorios y poblaciones pobres. En este contexto, todas las municipalidades manifiestan en sus planes y estrategias locales el concepto de desarrollo humano y adopción del enfoque de derechos y de género. Más allá del nivel de operacionalización que tengan en sus proyectos y actividades,

este marco jurídico conceptual es un tema que se encuentra explícito en toda la documentación oficial y en las consultas participativas. Resalta el hecho de que también la ciudadanía consultada comprende y maneja muy claramente algunos conceptos importantes del enfoque de derechos humanos, lo que muestra que el énfasis institucional puesto en este tema en los últimos años en el país, ha calado en la población.

Acerca de la implementación

8. A nivel operativo se identifican acciones que tienen prioridad en estas municipalidades, tales como la Agenda Local de Mujeres en Escazú que se formuló con la participación de instituciones locales y nacionales, las redes locales de prevención de la violencia en las tres municipalidades, además en este campo del género, Alajuelita está implementando el Proyecto BA1 que ejecuta el INAMU con apoyo del SICA. En el área de la niñez se han acreditado a Alajuelita y Escazú como Municipios Amigos de la Infancia, por parte del Patronato Nacional de la Infancia y UNICEF, mientras que Curridabat ha desarrollado las iniciativas La Cometa en Tirrases y La Casa del Pueblo en Granadilla. También en este nivel todas las municipalidades están desarrollando diferentes actividades de capacitación y promoción dirigidas a fortalecer y promover el cumplimiento de los derechos humanos específicos. En el ámbito intercultural, ninguno de los gobiernos locales tiene un posicionamiento explícito. Aunque el tema de migración es muy importante en todos los cantones, ya que se concentran amplios contingentes de nicaragüenses, sobretodo en Alajuelita; y en Escazú, además, hay una amplia comunidad internacional.

La gestión de conocimiento y la gestión ciudadana en la seguridad para barrios seguros

9. Tal y como se señaló anteriormente, para la formulación de los planes e iniciativas locales en seguridad ciudadana, la participación y opinión de las comunidades y de la ciudadanía fue recogida mediante consultas

y encuestas. En las entrevistas a las autoridades municipales y el taller acerca de los enfoques de seguridad ciudadana y prevención de la violencia, se destacó que estas iniciativas son el punto de partida para recoger la preocupación ciudadana en un aspecto tan sensible como el relacionado con la inseguridad personal (asaltos a personas y a casas), comunitaria y familiar. Por esta razón, las tres municipalidades han desplegado estrategias dirigidas a captar información que les permita estar más cerca de las comunidades y barrios de sus territorios. Sobresale el caso de la Municipalidad de Escazú, para la cual es muy importante el efecto demostración de sus actividades dirigido a implementar un control situacional a través de la creación de sistemas georreferenciados de seguimiento, el proyecto de instalación de un sistema de monitoreo con cámaras a la seguridad personal y el recorrido de vehículos y motocicletas de la policía municipal. Para Curridabat también es un tema estratégico, razón por la cual se ha propuesto desarrollar un sistema de monitoreo e información en seguridad ciudadana, complementario a la aplicación tecnológica que ya tienen para atender las demandas ciudadana.

10. Resulta revelador el hecho de que, a pesar de estos esfuerzos de las municipalidades en este campo, los grupos focales consideran que el papel de estos organismos locales en los temas de seguridad personal y de atención y prevención de la violencia intrafamiliar e intersubjetiva es mínimo. Ellos los visualizan en relación con las actividades tradicionales asignados a los municipios de mejoramiento del ornato, limpieza y mantenimiento de las calles, alumbrado público, permisos de construcción y cobro de impuestos, entre otros.
11. Sin embargo, también manifiestan una evidente preocupación y miedo por el avance de la inseguridad ciudadana en sus comunidades y reclaman que las municipalidades y las instituciones deben estar más en la comunidad. Comparan claramente el ambiente seguro existente en el pasado reciente y la inseguridad que existe hoy de transitar por las calles y parques, principalmente a ciertas horas del día y de la noche.

Es interesante que esta percepción es compartida por los jóvenes en los precarios de San Felipe, específicamente la Verbena de Alajuelita, quienes destacaron que sus padres y madres mencionan sistemáticamente que en el origen de estos barrios durante la década de los ochenta y noventa la seguridad era mayor. Igualmente destacan la violencia intrafamiliar y la discriminación que viven las mujeres, las personas adultas mayores y los jóvenes, sobre todo migrantes o hijos de migrantes.

12. La evidencia muestra que estas percepciones ciudadanas tan disímiles y, hasta cierto punto contradictorias, obedecen a que las instituciones gubernamentales han abandonado las estrategias comunitarias que caracterizaron su gestión durante los años setenta y ochenta. La ciudadanía reclama esta ausencia de las instituciones, al mismo tiempo que las municipalidades no parecieran tener la capacidad y los recursos para asumirlas. El problema que se visualiza es que en los planes nacionales hay un evidente intento por trasladar esta función a los organismos municipales, sin tomar en consideración sus debilidades, la ausencia de recursos y, sobre todo, la pérdida de rectoría que eventualmente puede llevar a profundizar el desorden y las debilidades que ya se localizan, las cuales en los casos de cantones tan desiguales y pobres como Alajuelita parecieran llevarlos a que se pierda el control, en un período en el que los grupos organizados en torno al narcotráfico están tomando fuerza en el país.

Las falencias gerenciales

13. Las debilidades gerenciales son “el talón de Aquiles” del Estado social costarricense, las cuales son producto de un mal diseño de su sistema de gobernanza, que ya está afectando la legitimidad del sistema político y la gobernabilidad de la sociedad (Ordoñez, 2013), sobre todo en un momento en el cual el nuevo estilo de desarrollo adoptado en los años noventa no solo, no goza del apoyo de todos los sectores que componen nuestra sociedad, sino que muestra un agravamiento en la desigualdad social en la “igualitaria” Costa Rica.

14. Las dificultades de gestión se expresan en dos órdenes. Por un lado, la existencia de un contexto institucional provisto por una armazón organizacional y un marco programático con notables avances, pero, al mismo tiempo, con evidentes falencias tanto en la coherencia y congruencia necesaria en todas sus líneas como en el sistema de gobernanza que está operando. Aunque este importante esfuerzo de país otorga un papel a los gobiernos locales, la rectoría no solo es difusa sino débil, tanto en los ámbitos que abarca la seguridad ciudadana personal y patrimonial como en el campo de la prevención social. Debe reconocerse, sin embargo, que aún con sus debilidades el área más estructurada es la política policial, razón por la cual los avances más significativos se han visto en la creación de mecanismos de atención a la seguridad personal. Se concluye que este elemento de contexto institucional afecta a las municipalidades en el ejercicio de su rol de gobierno local en los siguientes órdenes:

- No tienen un referente único que les permita formular y organizar un marco estratégico conceptual coherente y adecuadamente relacionado con una política de Estado. Es decir, no hay una visión de política local y territorial de Estado que permita alcanzar ese equilibrio necesario en la uniformización y la riqueza de la particularidad cultural y social.
- En tal sentido, es revelador que no se cuenta con protocolos y guías que les permita estandarizar y ajustarse operativamente a la luz de las relaciones con los niveles centrales del gobierno en todos los procedimientos programáticos. Ello impide aprovechar las diferencias naturales existentes en cada cantón para extraer lecciones aprendidas que puedan alimentar no solo la visión particular sino la perspectiva nacional. Esto conduce a un desorden en el cual cada municipalidad decide qué hace y cómo lo hace.
- El desarrollo de un marco jurídico institucional de reconocimiento y transversalización de derechos ha avanzado significativamente en

el país y ha atravesado a la institucionalidad social. Hecho que se manifiesta en contribuciones importantes en el campo de la seguridad ciudadana, principalmente en los posicionamientos éticos y políticos de las municipalidades y de la ciudadanía. Sin embargo, hay una evidente desorganización y falta de articulación de las iniciativas que nacen desde cada institución del nivel central responsables del cumplimiento de cada derecho, que no contribuye en nada a fortalecer las políticas de prevención de la violencia en el nivel local. Esto es evidente en el hecho de que no hay mecanismos centralizados de denuncia o, al menos coordinación entre ellos, provocando la inexistencia de sistemas de información integrados que permitan acceder a una información fiable e integrada. Ello está obligando a que las municipalidades desarrollen sus propios sistemas de información, los cuales se sumarán a los existentes a nivel nacional, fortaleciendo aún más la desconexión funcional, técnica y política.

- Las instituciones de bienestar social no solo muestran su inoperancia comunitaria a raíz de que abandonaron las estrategias en este campo y, de acuerdo con los grupos focales, se denotan la intermitencia de la presencia de cada una de ellas, sino que no hay ningún esfuerzo de coordinación a raíz de la ausencia de una rectoría social.
 - Los intercambios entre las municipalidades, a pesar de los avances que en esta materia existe en el país, no son lo suficientemente sistemáticos como para realimentar las iniciativas particulares en este campo. Sobresale, sin embargo, los esfuerzos loables de coordinación entre los cantones colindantes o vecinos de Alajuelita y Escazú, los cuales deben intensificarse en otros ámbitos de la convivencia social que permitan mejorar la confianza y eliminar estereotipos y estigmatizaciones que conducen al miedo y a prácticas discriminatorias.
15. Estas conclusiones se reafirman a nivel municipal, al identificarse problemas de coordinación entre los ámbitos de competencia de cada uno de los departamentos, direcciones o áreas de las municipalidades objeto

de estudio y limitaciones político- gerenciales que podrían estar reduciendo la efectividad de las importantes iniciativas que se están desarrollando. Esta descoordinación se muestra de la siguiente manera:

- Se observa desarticulación conceptual, estratégica y administrativa que impide que las municipalidades avancen de manera más sólida hacia una política de Estado en materia de seguridad ciudadana en este nivel. En tal sentido, es necesario acoplar mejor los conceptos de seguridad personal, desarrollo humano y derechos humanos en estos órdenes funcionales y de contenido.
- A pesar de las consultas y la participación de las comunidades y de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, se requiere que las municipalidades, bajo la rectoría institucional del nivel central, fortalezcan su papel de gobierno local propiciando mecanismos que permitan que la ejecución de estos planes involucre el territorio. En tal sentido, el fortalecimiento de la coordinación institucional y social en el marco de los mecanismos ya existentes como los CCCI es un imperativo al que debe dedicársele recursos políticos y técnicos.
- Hay diferencias en capacidades institucionales y políticas entre las tres municipalidades, que obedecen a factores como la disponibilidad de recursos y la magnitud de la inequidad y desigualdad social. El estudio no profundizó en el campo del desarrollo organizacional de cada municipalidad, pero hubo manifestaciones en las entrevistas y talleres con el nivel gerencial de que esta es una debilidad que debe atenderse y afecta en particular las políticas de seguridad ciudadana.
- En el campo de la vigilancia y el cumplimiento de los derechos, las municipalidades están desarrollando esfuerzos muy significativos alimentados por el INAMU, el PANI y otros organismos similares. No obstante, se constata la evidente desarticulación entre ellos, que repiten el esquema nacional. Los gobiernos locales pueden propiciar algún mecanismo, como la creación de un consejo de igualdad, que,

sin negar los existentes obliguen a una coordinación que permita ofrecer una atención más integrada e integral, conjugando iniciativas que favorezcan la construcción de puentes entre los sujetos sociales de derecho.

- En este mismo campo, se nota una ausencia sistemática de discursos en los talleres acerca de iniciativas de operacionalización de los derechos humanos, lo que pareciera conducir a un uso más discursivo de este elemento, al que se requiere otorgarle contenido.

BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona, España: Paidós Ibérica.
- Beck U, Giddens A y Scott L (1997), *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, 1997. Madrid, España: Alianza Universidad
- Berger, P.; Luckmann, T. (1986). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. Turín, Italia: Giulio Einaudi Editore.
- Calderón, R. (2012). *Delito y cambio social*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Campos, A. (2010). *Violencia social*. San José, Costa Rica: EUNED-ILANUD.
- Carrión, F. (Ed.). (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito, Ecuador: FLACSO
- Castells, M. (2001). *La sociedad en red. En La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México: Siglo veintiuno editores.
- Consejo de la Persona Joven. Recuperado de: <http://www.cpj.go.cr/>
- Corsi, J. (1994). *Una mirada abarcativa sobre el problema de la violencia familiar*. México: Paidós.
- Derpic, J. (2014). Seguridad ciudadana, estado y sociedad civil en el contexto boliviano. *Boletín Científico Sapiens Research*, 4(2), 10-16.
- Esping-Andersen (1990)., Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Estrada, J. (2013). Democracia, Estado y seguridad ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad. *Alegatos*, (84), 365-384.

- García, A., Guendel, L. (2014). Estado de Situación de la Gerencia Social en los países del SICA. Instituto Centroamericano de Administración Pública, Ponencia presentada en el Foro de Gerencia Social, Antigua, Guatemala.
- Giddens, Anthony (1997) *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona, España: Editorial Península.
- Giddens, Antony (2007) *Europa en la era global*. Barcelona, España: Paidós.
- Guendel, L. (2008). Aprendiendo de la Interculturalidad y de la política en los países Andinos. CICLA-Universidad de Costa Rica, *Revista Intercambio*, 5,6, 109-130
- Guendel, L. (2010). Política social e interculturalidad: un aporte para el cambio. *Cuadernos de intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, (7)8, San José, Costa Rica.
- Guendel, L. (2015). Transformaciones y dilemas del enfoque de los derechos humanos en el contexto de cambios políticos y sociales de América Latina. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (68)69, 9-41.
- Hobsbawm, E. (2000). *La historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica
- Hunt, S. (2015). Cultura ciudadana. Una nueva mirada al límite entre el estado y la sociedad. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, (52), 119-141
- INAMU. (2013). Informe de gestión de seguimiento a las redes locales de atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar. San José.
- INAMU. PLANONI-Mujer 2010-2015. (s.f.) Informe de rendición de cuentas período 2012.2013. San José.
- Lechner, N (1977) *La crisis del Estado en América Latina*. Santiago de Chile: CID-Editor.
- Li, A. (2008). *Doctrina del Modelo de Policía Comunitaria Costarricense*. Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública. Disponible en: <http://es.slideshare.net/albertolichan/doctrina-del-modelo-de-policia-comunitaria-costarricense-sin-indice>

- Ministerio de Justicia y Paz. (2009). *Modificación de la ley orgánica del Ministerio de Justicia, n° 6739*. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.pgrweb.go.cr/scij/>
- Moser, C.; Winton, A. (2002). *Violencia en la Región de América Central: Hacia un marco de Referencia Integrado para la reducción de la violencia*. Reino Unido: Overseas Development Institut, Informe de Discusión.
- Nussbaum, Martha --. (2008). *Paisajes del pensamiento*, Buenos Aires, Argentina: PAIDOS.
- Observatorio de la Violencia. Sistema de Consulta SISVI. Disponible en: <http://sisvi.mj.go.cr/>
- Offe, C. (1976). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid, España: Editorial Alianza.
- Ogliastri, E. (2011). Seguridad ciudadana. *Debates IESA*. 16(3).
- OMS. 2002. *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Washington, D.C.: OPS.
- Pérez-Sáinz, J. P. (ed.), (2015). *Exclusión social y violencias en territorios urbanos Centroamericanos*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 Alberto Cañas Escalante. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://documentos.mideplan.go.cr/>
- Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz 2015-2018. (2015). Ministerio de Justicia y Paz, Viceministerio de Paz. San José, Costa Rica. Disponible en: www.mjp.go.cr/vicepaz/
- Plan Operativo Institucional 2015-2018. (2015). Ministerio de Seguridad Pública. Disponible en <http://www.seguridadpublica.go.cr/>
- PNUD (1990). Informe de desarrollo humano. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.
- PNUD (1994). Informe sobre desarrollo humano. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.
- PNUD (2005) Venciendo el temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. San José, Costa Rica: PNUD.

- PNUD (2010). *Abrir espacios a la seguridad ciudadana y al desarrollo humano*. Bogotá, Colombia: PNUD.
- PNUD (2010). *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.
- PNUD (2011). *Atlas del desarrollo humano cantonal de Costa Rica*. San José, Costa Rica: PNUD y UCR
- PNUD. (2013). *Aprendiendo a vivir juntos: convivencia y desarrollo humano en Costa Rica*. San José, Costa Rica: PNUD.
- PNUD. (2014). *Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York, Estados Unidos: PNUD.
- Rodríguez, S. y Santiago, S. (2010). La seguridad ciudadana: del modelo reactivo al enfoque preventivo. *Revista Puertorriqueña de psicología*, 21, 62-85.
- Sen, A (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Argentina: Planeta
- Sojo, C. (2008). *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Stålsett (2005) Vulnerabilidad, dignidad y justicia: valores éticos fundamentales en un mundo globalizado. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(25), 145-157
- Vargas Cullel, J. (2012). Avanzando en el estudio de la estatalidad de América Central: metodología y algunos hallazgos ilustrativos. *Revista de Ciencias Políticas* 33, 3,703-721., Universidad Católica de Chile,
- Zinecker, H. (2012). *Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica*. San Salvador, El Salvador: Frederich Ebert Stiftung.

ANEXOS

Anexo metodológico

La investigación ha incorporado datos cualitativos y cuantitativos, los primeros se han construido durante el estudio, mientras que los cuantitativos han sido seleccionados a partir de fuentes de información secundarias disponibles en el país. Seguidamente se hace una descripción de la metodología implementada en este estudio, inicialmente para la construcción de la base de datos y posteriormente para el levantamiento de la información cualitativa.

Construcción de la base de datos

La base de datos fue construida a partir de datos oficiales disponibles en el país. Los criterios para la selección de las fuentes fueron los siguientes:

1. Pertinencia de la información de cara a los objetivos del estudio.
2. Disponibilidad de información representativa para los universos de estudio a nivel cantonal, y de ser posible, distrital.
3. Disponibilidad de información para el año 2011 y el año más reciente.

Los informes e instituciones consultadas inicialmente fueron las siguientes:

- CENSO Poblacional (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC)
- Encuesta Nacional de Hogares (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC)
- Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- Observatorio de la Violencia (Ministerio de Justicia y Paz)
- Informes del Organismo de Investigación Judicial, Poder Judicial (OIJ)

- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Línea de Emergencias 9-1-1
- Áreas de Salud de Alajuelita, Escazú y Curridabat

A pesar de que se realizaron las consultas en las instituciones mencionadas previamente, no fue posible incorporar la información de todas ellas en la base de datos por las siguientes razones:

- Los datos más actualizados (Encuesta de Hogares) no eran estadísticamente representativos para los territorios seleccionados (la muestra se elaboró con base en regiones y no en cantones ni distritos).
- Las variables consideradas no eran homogéneas entre los tres cantones, lo que imposibilitaba la comparabilidad.
- No se disponía de los datos para el año 2011 (año en el que se publicó el CENSO nacional) o no se contaba con datos más actualizados.

Por estas razones, la base de datos se construyó en el software estadístico SPSS con cifras correspondientes al 2011 y agregada a nivel cantonal y distrital, e incluyó las siguientes fuentes:

- Censo Poblacional 2011 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
- Observatorio de la Violencia (incorpora información del Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Educación Pública y Organismo de Investigación Judicial)
- Patronato Nacional de la Infancia

Cabe destacar que los datos proporcionados por las otras fuentes antes mencionadas fueron considerados en el documento como parte de la descripción de los cantones que constituyen el universo de estudio de la presente investigación.

Cálculo de indicadores

Seguidamente se muestran las fórmulas utilizadas en el cálculo de los indicadores contenidos en el documento:

$$\text{Densidad de Población} = \frac{\text{población total}}{\text{extensión en Km}^2}$$

$$\text{Relación hombres – mujeres} = \left(\frac{\text{total de hombres}}{\text{total de mujeres}} \right) * 100$$

$$\text{Personas en edad de trabajar 2000} = \left(\frac{\text{población de 12 años y más}}{\text{población total}} \right) * 100$$

$$\text{Personas en edad de trabajar 2011} = \left(\frac{\text{población de 15 años y más}}{\text{población total}} \right) * 100$$

$$\text{Porcentaje de población ocupada} = \left(\frac{\text{población ocupada}}{\text{población en fuerza de trabajo}} \right) * 100$$

$$\text{Porcentaje de población desocupada} = \left(\frac{\text{población desocupada}}{\text{población en fuerza de trabajo}} \right) * 100$$

$$\text{Porcentaje inactiva} = \left(\frac{\text{población inactiva}}{\text{población fuera de la fuerza de trabajo}} \right) * 100$$

Levantamiento y análisis de la información cualitativa

La recolección de la información cualitativa tuvo dos objetivos que a su vez constituyeron cada uno una fase del estudio:

1. Identificar y comparar los enfoques de seguridad ciudadana en la Municipalidad de Alajuelita, Escazú y Curridabat.
2. Identificar la percepción de inseguridad ciudadana de actores locales y personeros municipales de cada uno de los cantones considerados en este estudio.

Las técnicas priorizadas para estas fases de la investigación fueron las siguientes:

- Taller participativo: esta técnica fue escogida por la riqueza de información que genera la discusión grupal, así como para captar la visión general respecto al enfoque de cada municipalidad.
- Entrevista semiestructurada: la entrevista individual permite un acercamiento a la temática desde una perspectiva particular, la cual estará definida por los criterios de selección de la población a entrevistar y los intereses del estudio.
- Grupos focales: la naturaleza de esta técnica permite el planteamiento de las perspectivas individuales, a la vez que facilita el debate y discusión entre las personas que conforman el grupo, de manera que enriquece la mirada respecto a un fenómeno, al mismo tiempo que cuestiona o matiza sus aristas.

Los instrumentos fueron contruidos con base en la revisión bibliográfica y la discusión del equipo de investigación. Primero se establecieron las categorías de análisis que interesaban para efectos del estudio y posteriormente se diseñó una guía de líneas temáticas y preguntas con el fin de orientar la discusión y las entrevistas.

Seguidamente se detalla la selección de personas consultadas para cada una de las fases y el proceso de sistematización y análisis de la información.

Fase 1:

En la primera fase, se identificaron y compararon los enfoques de seguridad ciudadana de las tres municipalidades incorporadas en este estudio, el proceso llevado a cabo fue el siguiente:

Selección de los actores a consultar

Esta selección partió de un criterio de conveniencia en el que los contactos clave de cada municipalidad seleccionaron y convocaron a aquellas personas de la institución que de alguna u otra manera estuvieran involucrados en los procesos de seguridad ciudadana. En total participaron:

- Tres personas de la Municipalidad de Curridabat
- Dos personas de la Municipalidad de Alajuelita
- Tres personas de la Municipalidad de Escazú
- Una persona de la Unión Nacional de Gobiernos Locales

Procesamiento y análisis de la información

El taller participativo y las entrevistas fueron transcritas y posteriormente se sistematizó en una matriz analítica que contempló las siguientes categorías:

- Nombre del documento revisado
- Articulación con instituciones
- Objetivo
- Población
- Alcance territorial
- Enfoque conceptual
- Antecedentes o contexto
- Estrategias
- Proceso de diseño
- Proceso de implementación

Es importante destacar que esta fase contempló la revisión de documentos institucionales facilitados por las municipalidades y que dieran cuenta del enfoque de seguridad ciudadana en cada una de ellas. La revisión de esta documentación también se sistematizó en la matriz anteriormente señalada, la cual se construyó inicialmente con citas textuales, luego se sintetizó extrayendo las ideas centrales de los enfoques y finalmente se plasmó a manera de análisis en el presente documento.

De esta manera, el análisis comparativo de los enfoques incorporó la visión particular de personeros municipales con competencias en la temática, recolectada mediante entrevistas semi-estructuradas; la visión grupal en dicha materia, construida en el taller participativo; y, el enfoque institucional sobre seguridad ciudadana reflejado en los documentos municipales.

Fase 2:

Esta fase tuvo como objetivo identificar la percepción de inseguridad ciudadana de actores locales y personeros municipales de cada uno de los cantones considerados en este estudio, para lo cual se siguió el proceso que se detalla a continuación:

Selección de actores a consultar:

Se cuenta con dos tipos de informantes: personeros municipales y actores locales. Los **personeros municipales** fueron consultados mediante grupos focales en el caso de Alajuelita y Curridabat, mientras que en Escazú se aplicó la técnica de taller participativo dada la amplia planilla de personal con la que cuenta. La selección de participantes se llevó a cabo mediante un criterio de conveniencia, partiendo de la premisa de que se convocara a aquellas personas que de una u otra manera estuviesen involucradas en los procesos institucionales de seguridad ciudadana. La convocatoria fue realizada por la persona contacto de cada municipalidad y se envió una carta formal de parte de FLACSO CR. En total participaron las siguientes personas:

- Grupo focal en la Municipalidad de Alajuelita: 4 personas (2 hombres y 2 mujeres)
- Grupo focal en la Municipalidad de Curridabat: 5 personas (2 hombres y 3 mujeres)
- Taller participativo en la Municipalidad de Escazú: 15 personas (7 hombres y 8 mujeres)

Los **actores locales** fueron consultados mediante grupos focales y talleres participativos. La selección de participantes se realizó tomando como criterio fundamental la diversidad de perspectivas de grupos etarios y sociales, considerando la vulnerabilidad ante manifestaciones específicas de violencia, particularidades socioeconómicas de los cantones y predominancia de los grupos en los territorios. En este sentido, fue relevante incorporar opiniones de mujeres, niños y niñas, personas migrantes, personas adultas mayores y jóvenes.

Ahora bien, por las limitantes presupuestarias y de recurso humano, no fue posible consultar todos los grupos en todos los territorios, de manera que se priorizaron grupos poblacionales según el acceso a dichos grupos y su proporción en cada uno de los cantones y distritos. El siguiente cuadro muestra las proporciones mencionadas según poblaciones, cantones y distritos:

Cuadro A1.
Porcentaje de grupo poblacional por cantón y por distrito, 2011

Cantones y distritos	Porcentajes según grupos poblacionales*				
	Niñez	Jóvenes	Persona Adulta Mayor	Mujeres	Migrantes
ESCAZÚ	17,8	18,8	8,8	52,8	19,9
Escazú	16,8	18,3	11,0	53,9	18,0
San Antonio E	19,0	20,8	7,1	51,3	12,1
San Rafael	17,0	17,0	9,4	53,9	28,9
ALAJUELITA	23,0	21,5	5,5	51,9	12,9
Alajuelita	19,2	19,8	8,1	51,8	6,3
San Josecito	22,3	20,9	5,7	51,2	11,3
San Antonio A	24,1	18,8	6,0	50,8	11,1
Concepción	22,6	21,8	5,9	52,3	14,2
San Felipe	24,8	22,7	4,1	52,0	15,5
CURRIDABAT	17,4	20,6	8,2	53,1	15,2
Curridabat	14,0	20,3	10,5	53,7	12,9
Granadilla	17,9	21,5	6,9	52,6	14,8
Sánchez	15,1	18,2	7,6	55,1	18,0
Tirrases	23,6	21,3	5,7	51,7	18,8

Nota: Los porcentajes no suman 100 porque se han excluido otros grupos etarios, hombres o personas no migrantes según sea el caso. Se debe leer: porcentaje de la población en relación con el total de la población a nivel cantón; y porcentaje de la población en relación con el total de la población dentro del distrito.

**Niñez = 0 a 12 años; Jóvenes = 15 a 25 años; Persona Adulta Mayor = más de 65 años*

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo, 2011

Con base en estos datos se seleccionaron y consultaron los siguientes grupos por cantón:

Alajuelita:

- Mujeres: grupo focal con 4 participantes mujeres
- Jóvenes: grupo focal con 6 participantes hombres

Escazú:

- Mujeres: grupo focal con 9 participantes mujeres

Curridabat:

- Niñez (5 a 10 años⁴²): taller lúdico participativo con 5 niños y 4 niñas
- Personas adultas mayores: grupo focal con 4 participantes hombres y 3 mujeres
- Personas migrantes: entrevista semiestructurada con 1 hombre⁴³

Importante señalar que la convocatoria en los casos de Escazú y Curridabat se realizaron a través de la municipalidad, mientras que en Alajuelita se estableció contacto con redes de mujeres y de jóvenes con presencia en el territorio.

Procesamiento y análisis de la información:

Toda la información recolectada fue grabada con consentimiento de los y las participantes. Estos audios fueron transcritos y se procesaron en el *software* para análisis cualitativo ATLAS.ti, tomando como referencia un libro de códigos que se construyó con base en las categorías analíticas establecidas en el estudio y de acuerdo a la discusión del equipo de investigación. Es importante destacar que dichas categorías fueron planteadas desde lo teórico; sin embargo, no necesariamente se mantuvieron intactas en el paso de la sistematiza-

42 Como criterio para la convocatoria de niños y niñas, se estableció el rango etario de 6 a 12 años, considerando conocimientos básicos de lecto-escritura y un nivel de desarrollo social que permitiera contar con un grupo relativamente homogéneo. No obstante, participó una niña de 5 años, pero la diferencia en la edad no representó ninguna limitante para su participación ni para el desarrollo del taller.

43 Importante señalar que esta entrevista inicialmente fue planificada como grupo focal, pero fue necesario realizar el cambio en la técnica de recolección de datos ya que este no se pudo realizar por la poca participación, pues de 10 personas convocadas, confirmaron 5, pero solamente asistió una. Este cambio se vio mitigado al contar con dos grupos focales adicionales con una importante participación de personas migrantes, y por lo tanto se abordó la temática específica de migración.

ción al análisis. Para efectos del análisis de los datos empíricos, las categorías analíticas contempladas fueron las siguientes:

- **Victimización**
 - o Experiencia de algún evento de violencia
 - o Experiencia de algún evento de violencia por parte de una persona conocida
 - o Tipo de evento
 - o Reacciones y cambios en el comportamiento ante el evento de violencia sufrido

- **Percepción de inseguridad**
 - o Principales problemáticas que afectan el territorio (comunidad, distrito, cantón)
 - o Poblaciones más afectadas (mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, etc.)
 - o Sensación de seguridad/inseguridad
 - o Espacios seguros versus espacios inseguros
 - o Principales problemáticas que le afectan a la persona o a su entorno más cercano
 - o Reacciones y cambios comportamentales ante la sensación de inseguridad

- **Institucionalidad**
 - o Rol de la municipalidad ante el tema de la seguridad y prevención de violencia
 - o Acciones concretas llevadas a cabo por la municipalidad
 - o Valoración del rol municipal actual
 - o Participación de otras instituciones en materia de seguridad ciudadana y prevención de la violencia

- o Valoración del rol de las otras instituciones involucradas
- o Recomendaciones para la acción institucional en el territorio
- o Participación en procesos de diseño o implementación de programas, políticas o proyectos en materia de seguridad ciudadana y prevención de violencia
- Condición de vulnerabilidad jurídica
 - o Experiencia propia de alguna situación de inseguridad jurídica
 - o Experiencia de una situación de inseguridad jurídica por parte de alguna persona conocida
 - o Sensación de seguridad/inseguridad
 - o Reacciones y cambios comportamentales ante la sensación de inseguridad

Anexo de cuadros

Anexo 1. Indicadores económicos según: provincia, cantón y distrito, 2000

PROVINCIA, CANTÓN Y DISTRITO	POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS	TASA NETA DE PARTICIPACIÓN	TASA DE OCUPACIÓN	TASA DE DESEMPLEO ABIERTO	PORCENTAJE POBLACIÓN INACTIVA	RELACIÓN DEPENDENCIA ECONÓMICA	PORCENTAJE POBLACIÓN OCUPADA EN SECTOR PRIMARIO	PORCENTAJE POBLACIÓN OCUPADA EN SECTOR TERCIARIO
COSTA RICA	2.848.603	47.9	45.7	4.6	52.1	1.1	19.6	57.3
SAN JOSÉ	1.031.939	50.6	48.7	3.7	49.4	1.0	8.1	68.1
ESCAZÚ	40.799	54.0	52.4	2.8	46.0	0.9	3.9	71.7
Escazú	9.806	53.7	52.3	2.6	46.3	0.9	2.7	75.4
San Antonio	15.700	51.3	49.7	3.0	48.7	0.9	6.0	64.6
San Rafael	15.293	56.8	55.3	2.8	43.2	0.8	2.8	75.9
ALAJUELITA	51.091	51.0	48.6	4.8	49.0	1.0	1.4	65.0
Alajuelita	9.501	51.6	49.6	3.9	48.4	0.9	0.6	70.6
San Josecito	6.298	51.4	49.1	4.5	48.6	0.9	2.0	68.1
San Antonio	2.345	50.1	48.6	3.1	49.9	1.0	7.3	58.0
Concepción	14.275	51.5	48.9	4.9	48.5	0.9	1.1	64.8
San Felipe	18.672	50.4	47.6	5.4	49.6	1.0	1.1	62.1
CURRIDABAT	47.804	53.7	52.1	2.8	46.3	0.9	2.2	72.3
Curridabat	24.677	54.0	52.8	2.2	46.0	0.9	1.5	76.6
Granadilla	8.890	53.9	52.1	3.3	46.1	0.9	2.9	68.6
Sánchez	2.609	58.0	57.3	1.2	42.0	0.7	6.0	79.6
Tirrases	11.628	51.8	49.6	4.2	48.2	0.9	2.2	63.9

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2000

Anexo 2. Indicadores económicos según provincia, cantón y distrito, 2011

Provincia, cantón y distrito	Población de 15 años y más	Tasa neta de participación	Tasa de ocupación	Tasa de desempleo abierto	Porcentaje de población económicamente inactiva	Relación de dependencia económica	Porcentaje de población ocupada		
							Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario
COSTA RICA	3 233 882	53,5	51,7	3,4	46,5	1,5	13,9	17,9	68,2
SAN JOSÉ	1 087 315	56,0	54,1	3,5	44,0	1,3	5,5	17,3	77,2
ESCAZÚ	44 797	60,7	58,9	3,0	39,3	1,1	2,5	16,7	80,7
Escazú	9 580	58,7	56,7	3,4	41,3	1,1	1,6	15,7	82,7
San Antonio	17 544	60,6	58,7	3,0	39,4	1,1	3,8	18,6	77,6
San Rafael	17 673	61,9	60,2	2,9	38,1	1,0	1,8	15,4	82,8
ALAJUELITA	56 704	56,0	53,9	3,8	44,0	1,4	0,8	22,6	76,6
Alajuelita	9 282	58,1	56,1	3,4	41,9	1,2	0,4	17,5	82,1
San Josecito	7 779	57,0	55,6	2,5	43,0	1,4	1,0	21,1	77,9
San Antonio	3 423	56,8	54,9	3,3	43,2	1,4	4,0	22,3	73,7
Concepción	13 829	55,9	53,2	4,9	44,1	1,4	0,3	23,5	76,2
San Felipe	22 391	54,7	52,7	3,8	45,3	1,6	0,6	24,9	74,5
CURRIDABAT	51 916	58,9	57,1	3,0	41,1	1,1	1,4	17,4	81,2
Curridabat	24 057	57,9	56,3	2,8	42,1	1,1	1,2	14,6	84,2
Granadilla	11 665	60,0	58,1	3,1	40,0	1,1	1,5	18,3	80,2
Sánchez	4 367	64,3	63,3	1,6	35,7	0,9	2,9	12,2	84,9
Tirrases	11 827	57,6	55,4	3,9	42,4	1,4	0,9	24,7	74,4

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2011

